

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA



PLAN DE DESARROLLO GANADERO DE EL SALVADOR

- **DIAGNÓSTICO**
- **CONDICIONES DE ENTORNO**
- **PERSPECTIVAS**
- **MARCO DE POLÍTICAS**
- **PROPUESTAS DE ACCIÓN**
- **COMPROMISOS**
- **CAPACIDAD PARA LA EJECUCIÓN¹**

Enero 2003

¹ Documento del sector ganadero de El Salvador, elaborado con el apoyo la Oficina de Políticas y Estrategias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la asistencia técnica de Dr. Carlos Pomareda, Dr. Edwin Pérez y Dr. Víctor Ganoza, coordinados por el Ing. Oscar Eduardo Mejía Miranda.

RECONOCIMIENTO

Este documento presenta los resultados de un trabajo participativo y refleja la voluntad de muchas personas, incluyendo a productores, industriales y técnicos vinculados a la ganadería, industrias y servicios afines. Ellos contribuyeron en su calidad de actores privados, representantes gremiales y funcionarios de instituciones públicas, y se comprometieron en esta iniciativa con gran voluntad.

El trabajo se ha realizado con el apoyo económico y técnico del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y con la participación de una cantidad notable de personas del sector privado y de instituciones públicas, que fueron consultadas en entrevistas, proveyeron documentos de referencia, revisaron apuntes de trabajo y participaron en los talleres de consulta, de validación de propuestas de acción y de confirmación de compromisos.

Un factor muy importante a destacar en este esfuerzo, es la voluntad de los actores privados (productores e industriales), los gremios y el Estado, para asumir compromisos alrededor de las propuestas de acción. Esto refleja un reconocimiento de responsabilidades compartidas y madurez para comprometerse de acuerdo a las funciones que desempeñan y considerando su disponibilidad de recursos y capacidades. El otro factor a destacar es el reconocimiento de las partes sobre sus limitaciones y por lo tanto la voluntad para fortalecer la capacidad de las entidades públicas, los gremios y las empresas o unidades de producción (fincas) para poder realizar las acciones propuestas.

La realización de este trabajo recibió el apoyo personal y orientación del Ing. Salvador Urrutia, en su calidad de Ministro de Agricultura y Ganadería. Esto permitió disponer de un marco de políticas sobre el papel del Estado en el proceso de modernización de la agricultura y una visión positiva sobre las oportunidades.

El trabajo ha sido facilitado por un equipo de tres Consultores, contratados por el MAG, con recursos del Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria, (PRISA), Dr. Carlos Pomareda, Dr. Edwin Pérez, y Dr. Víctor Ganoza. Su responsabilidad final en la preparación de este documento se ha asumido con la mayor voluntad y dedicación para interpretar el sentir de todos quienes contribuyeron a él.

Los miembros de la Comisión creada para apoyar esta tarea. Desempeñaron un papel central ofreciendo opiniones, sugerencias, participación en los talleres y revisión de los avances de informes. Esa Comisión estuvo integrada por los señores Eduardo Borja, Antonio Cabrales, Federico Colorado, Alfonso Escobar, del sector privado y los señores Ulises Morales, Hernán Amaya, Luis Arévalo, Ernesto Hayén, Oscar Mejía y Jorge Pleitez del MAG.

El desafío está ahora en poner en práctica las acciones definidas. Se tiene la fe y la confianza de que un esfuerzo integrado de todos los actores privados en el conglomerado ganadero (carne y leche; producción, industria, comercio y servicios) y la colaboración entre el sector privado y el sector público, generaran los resultados esperados

GLOSARIO

AEC	Arancel Externo Común
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APPLE	Asociación de Plantas Procesadoras de Leche
ASILECHE	Asociación del Sector Lácteo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI	Banco Multilateral de Inversiones
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria
CONACYT	Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología
CORSATUR	Corporación Salvadoreña de Turismo
DGEA	Dirección General de Economía Agropecuaria
DGSVA	Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal
ELF	Equivalente de Leche Fluida
EUA	Estados Unidos de América
FECALAC	Federación Centroamericana de Lácteos
FECECAB	Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino
FOB	“Free on board”
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GOES	Gobierno de El Salvador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MINEC	Ministerio de Economía y Comercio
MISPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MCCA	Mercado Común Centroamericano
OMC	Organización Mundial de Comercio
PEP	Proyecto Especial de Políticas (Honduras)
PRISA	Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria
PROLECHE	Asociación de Productores de Leche
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica de Centroamérica
TLC	Tratado de Libre Comercio
UA	Unión Aduanera

INDICE

RECONOCIMIENTO	2
GLOSARIO	3
INTRODUCCIÓN	6
1. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR	8
1.1 Los Mercados Internacionales	8
1.1.1 La Carne Bovina	8
1.1.2 Productos Lácteos	14
1.2 Caracterización de la ganadería salvadoreña	18
1.2.1 Participación en la economía	19
1.2.2 La producción, comercio y consumo de carne bovina	19
1.2.3 La producción, comercio y consumo de leche y productos lácteos.....	23
1.3 La producción primaria y su problemática	25
1.3.1 Los productores y sus sistemas de producción	25
1.3.2 Aspectos de tecnología	26
1.3.3 Los servicios de apoyo al productor.....	28
1.4 La Industria de la Carne Bovina	29
1.4.1 Los “Rastros” o Mataderos.	29
1.4.2 La problemática de la industria de la carne	30
1.5 La industria Láctea de El Salvador.....	31
1.5.1 Las Plantas Industriales y su problemática.....	31
1.5.2 La industria artesanal y su problemática	32
1.6 Aspectos de comercialización interna	33
1.6.1 La comercialización del ganado y los problemas asociados	33
1.6.2 La comercialización de carne bovina	34
1.6.3 La comercialización de los productos lácteos	35
1.7 Las organizaciones de apoyo	36
1.7.1 El Sector oficial.....	36
1.7.2 Las organizaciones gremiales.....	37
1.7.3 Las empresas veterinarias y de servicios	38
1.8 Conclusiones del Diagnóstico	38
2. LAS CONDICIONES DE ENTORNO	40
2.1 El Contexto Internacional.....	40
2.1.1 Globalización vs. Relaciones Comerciales	40
2.1.2 La Dependencia de Importaciones.....	41
2.1.3 El Acceso a Mercados Externos	42
2.1.4. Innovaciones tecnológicas relacionadas a la Agricultura y la Ganadería	43
2.2 El Entorno Centroamericano	44
2.2.1 La salida de la Crisis Regional.....	44
2.2.2 El interés extraregional: Los TLCs y ALCA.....	45
2.2.3 El surgimiento de la Unión Aduanera	46
2.2.4 La institucionalidad regional.....	47
2.3 Las Condiciones de Entorno Nacional.....	47
2.3.1 Urbanización y Consumo	47

2.3.2	Los desastres naturales y sus implicaciones.....	48
2.3.3	La Capacidad de las Organizaciones	49
2.4	Recomendaciones	50
3.	PERSPECTIVAS EN EL CONSUMO, LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO.....	51
3.1	Introducción.....	51
3.2	Continuación de Tendencias nacionales en el Consumo y la Producción	51
3.3	Mayores Tasas de Aumento de la producción	53
4.	ESTRATEGIA PARA LA GANADERÍA E INDUSTRIAS AFINES.....	55
4.1	Introducción.....	55
4.2	Objetivos de Desarrollo del Sector Ganadero	56
4.2.1	Objetivo general	56
4.2.2	Objetivos específicos:.....	56
4.3	Componentes del Programa.....	57
4.3.1.	Innovación y Competitividad en la producción primaria.....	57
4.3.2	Modernización de las industrias.....	57
4.3.3	Desarrollo de los Mercados y Mayor participación nacional.....	58
4.3.4	Modernización de los servicios a los Agronegocios Ganaderos	58
4.4	Los Resultados Esperados.....	59
5.	PROPUESTAS DE ACCION	60
5.1	EJE 1. Innovación y Competitividad en la Producción Primaria.....	60
5.1.1	Intensificación, Gestión Ambiental y Capitalización.	60
5.1.2	El Mejoramiento de la Calidad de la Leche.	61
5.1.3	La Renovación Genética del hato	62
5.1.4	Mejores Prácticas de Sanidad Ganadera.....	63
5.1.5	Manejo de Costos y Gestión.	63
5.2	EJE 2 Modernización de las Industrias	64
5.2.1	Integración e innovación de la industria de la carne	64
5.2.2	Innovación e integración en la industria láctea	66
5.3	EJE 3. Desarrollo de los Mercados y Mayor Participación Nacional.....	67
5.3.1	Desarrollo del mercado nacional y externo para productos salvadoreños	67
5.3.2	Regulación del comercio Nacional e Internacional.....	68
5.4	EJE 4. Modernización de los Servicios a los Agronegocios Ganaderos	70
5.4.1	La Modernización de los Servicios del Sector Público.	70
5.4.2	Desarrollo del Sector de los Servicios Privados a la Ganadería.....	71
6.	MARCO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR GANADERO.....	73
6.1.	Introducción.....	73
6.2	Lineamientos generales	74
6.3	Marco de Políticas para la ganadería e Industrias afines.....	75
6.4	La Asignación de Recursos.....	76
7.	PRECISIÓN DE ACCIONES Y COMPROMISOS	76
8.	PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA....	89
8.1	Creación de la Oficina Técnica del Programa de Desarrollo Ganadero	89
8.2	Fortalecimiento de la Capacidad Gremial	89
8.3	Modernización de los Servicios del Sector Público.....	90
8.4	Plan de Transición	91

INTRODUCCIÓN

En El Salvador, ganar competitividad en la actividad de cría de ganado para producción de carne o leche y en la industria láctea o de la carne, constituye un serio desafío. Este es mayor cuando hay limitantes estructurales para la escala de operación; se está expuesto a altos riesgos de desastres y a mercados inestables y; cuando el Estado (en contraste con los países desarrollados) cuenta con escasos recursos para proveer apoyo. Esta situación se agrava cuando, ante el proceso de globalización de la economía y de las relaciones entre las sociedades, hay que competir con productores y empresas transnacionales con mucha más capacidad y que además reciben cuantiosos subsidios de sus gobiernos. Esta es la situación que confrontan los ganaderos y pequeños industriales en las industrias de la leche y la carne en El Salvador.

En tal contexto, es muy reconocido el esfuerzo que hace el gobierno y las organizaciones del sector ganadero y de las industrias afines de El Salvador para definir una estrategia y políticas para el sector en su conjunto. Tanto la estrategia como las medidas de política deben definirse con una clara apreciación de la realidad nacional y de las condiciones de entorno internacional y nacional. Ello determina la naturaleza de las exigencias, los grados de libertad en cuanto a instrumentos de política y la cuantía de los recursos que se pueden asignar en los próximos años.

El punto de partida para el análisis y las propuestas que se incluyen en este trabajo, es el diagnóstico de la situación actual y la experiencia reciente. Ello revela las dificultades que se confrontan pero también los logros alcanzados tanto por esfuerzo de la empresa privada, los gremios como del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Haber definido la Agenda Ganadera y ejecutar una parte importante de las acciones allí comprometidas, ya constituye un resultado valioso.

Luego se procede con la referencia a las condiciones de entorno, y se hace un análisis de perspectivas. Como punto de referencia muy importante se muestra los lineamientos de política que definen el grado de responsabilidad del Estado y por lo tanto en cuánto se puede comprometer el MAG, otros entes de gobierno y los gremios. Secciones a destacar son las que muestran las propuestas de acción y los compromisos. El documento se cierra con una especificación de las acciones para mejorar la capacidad de ejecución del Plan.

El trabajo que se realizó partió del reconocimiento de que referirnos a la ganadería es incluir la ganadería y las industrias afines y los servicios conexos. Esto es lo que se denomina como el conglomerado ganadero (Figura 1). Este conjunto es en El Salvador un componente relativamente importante, aunque su peso relativo en la economía no se muestre como tal, debido a que gran parte de la actividad se da en el sector primario. Tiene además una importancia social, dado el gran número de pequeños productores que crían ganado por diversas razones. Es necesario verlo así, para definir políticas que contribuyan en forma sustantiva al desarrollo del sector en su conjunto.

Es necesario además entender que el sector ganadero es amplio y existen por lo tanto múltiples interrelaciones entre la ganadería, la agricultura y otros sectores y que al impulsar el desarrollo de la ganadería, se desencadena un proceso de generación de inversiones y de empleo, los cuales hacen crecer a las economías rurales. Es posible que se comente que para lograr el desarrollo rural es necesario abordar también el tema del fomento de actividades no agrícolas como el turismo, lo cual es en algunos casos, correcto. En este caso la discusión y las propuestas se limitan a la ganadería e industrias y servicios afines.

2

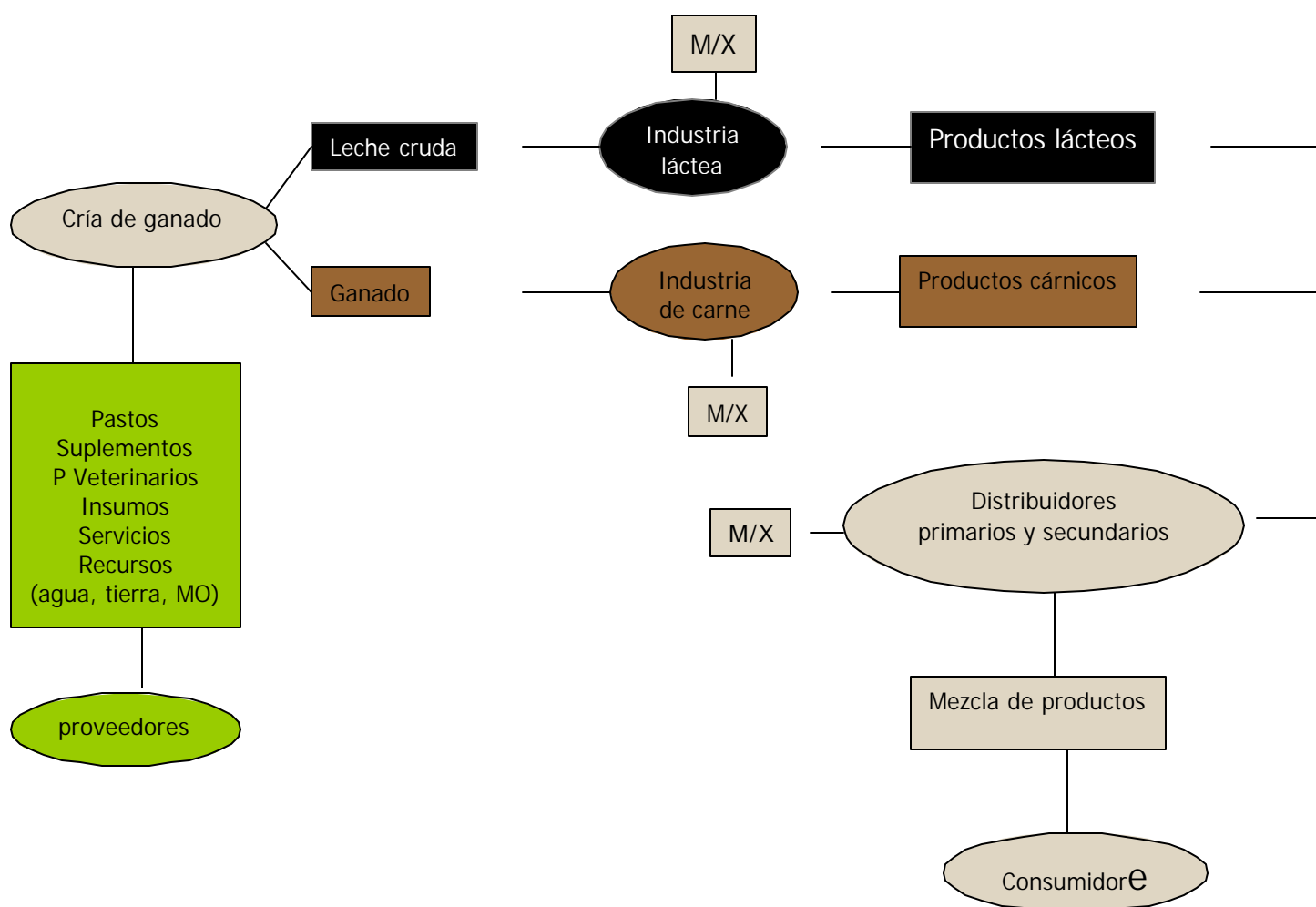


Figura 1. El Conglomerado Ganadero en El Salvador

² En esta figura **M** denota importaciones y **X** denota exportaciones

1. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR

1.1 Los Mercados Internacionales

1.1.1 La Carne Bovina

Generalidades

La carne de origen bovino es la segunda en importancia en el mundo, luego de la porcina. Sin embargo el crecimiento de su producción ha sido nulo mientras que el de la carne de pollo (tercera en importancia), creció en 6 millones de TM en los últimos cuatro años. Otras carnes (pavos, cabras, ovejas y conejos) se producen en cantidades comparativamente poco significativas. El Cuadro 1 resume esta información.

Cuadro 1. La evolución reciente de la producción mundial de las diferentes carnes. Datos en miles de TM.

TIPO DE CARNE	1998	1999	2000	2001
CERDO	79 328	81 745	81 386	83 155
BOVINA	48 846	49 612	49 983	48 889
POLLO	40 234	43 412	45 800	46 352

Fuente: www.fas.usda.gov/

En el año 2001 el consumo anual *per capita* fue de 13.5 Kg. para el cerdo, 7.8 para la carne bovina y 7.3 Kg. para el pollo, con grandes variaciones regionales y entre países debido a muy diversos aspectos sociales (costumbres, religiones) y económicos (ingresos).

En América Central se da una importante diferencia en la importancia relativa de las diversas carnes con relación a las tendencias mundiales. En el cuadro 2 se observa que la participación del cerdo, que es la carne más consumida a nivel mundial, es secundaria a la del pollo y el bovino en la producción regional. Sí se observa una tendencia creciente de la participación del pollo, que es congruente con lo que ocurre en el resto del mundo. Durante la década de los 90 el pollo superó al bovino como la principal fuente de carne consumida en América Central.

Cuadro 2. La evolución reciente de la producción de las diferentes carnes en América Central (Datos en TM incluyen los 7 países)

TIPO DE CARNE	1991	1995	1999	2000
CERDO	77 569	87 810	92 035	92 353
BOVINA	322 171	307 540	297 943	305 321
POLLO	238 566	351 427	416 258	425 711

Fuente. Base de datos de FAO.

La producción avícola de carne es, al igual que en el resto del mundo, de tipo industrial e integrada, con participación de muy pocas empresas que dominan la producción primaria, el procesamiento y el comercio. Prácticamente todos los equipos e insumos necesarios son importados, de manera que se considera una actividad “casi” de maquila. La actividad porcina ha progresado mucho en la última década, instalándose en la Región algunas explotaciones muy grandes con niveles tecnológicos elevados y algún nivel de integración (sobre todo en Costa Rica y Panamá). Sin embargo persiste en América Central la producción de cerdos de traspatio, de bajo nivel tecnológico, principalmente en Nicaragua, Honduras y Belice.

Entorno internacional

La producción mundial de carne bovina ha oscilado, durante los últimos años, entre 48.8 y 50 millones de TM por año. Existe una gran concentración de la producción en pocos países (Figura 2).

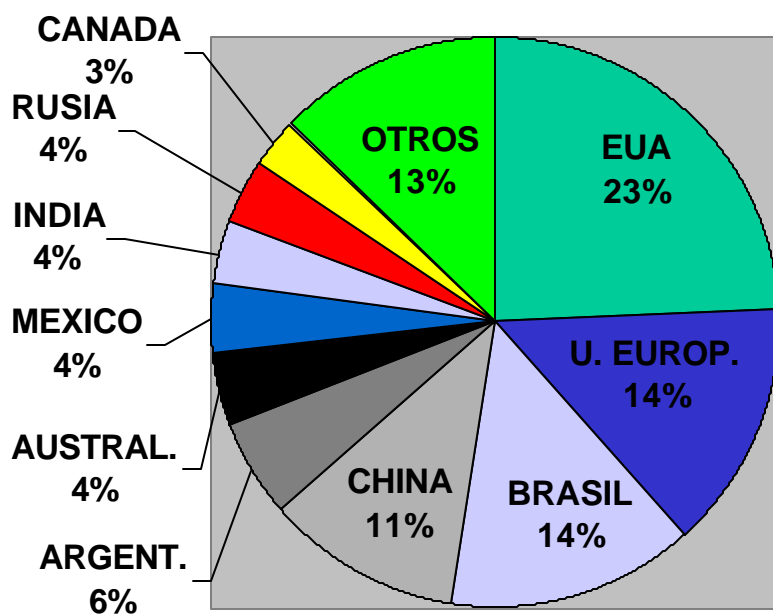


Figura 2. Principales países productores de carne bovina en el año 2001

Fuente: www.fas.usda.gov

Los Estados Unidos es el principal productor con una participación histórica de un 25 por ciento. Sus sistemas de producción combinan el pastoreo extensivo en la fase de cría con un engorde intensivo en corral a base de granos. La Unión Europea produce sus bovinos para carne en sistemas de producción intensivos en todas sus fases. Los otros países productores (Brasil, Australia, Argentina) usan sistemas basados en el pastoreo. Ello implica períodos más prolongados de engorde, sobre todo en Australia y Brasil donde los pastos son de menor valor nutritivo.

El comercio de carne es limitado en relación a su producción. El pollo y el bovino se comercializan internacionalmente en un poco más del 10 por ciento de lo producido, mientras que el cerdo no pasa del 5 por ciento. Ello ocurre debido a que su producción se da en prácticamente todos los ecosistemas del mundo y a que son productos perecederos que requieren refrigeración para su comercialización.

El comercio de carne bovina, al igual que la producción, está concentrado en pocos países. Algunos de ellos son primordialmente exportadores, otros participan en el comercio mundial exportando e importando y existe un grupo que es primordialmente importador. La Figura 3 describe a los principales actores en el comercio de carne bovina durante el 2001. Los países netamente exportadores están localizados en Oceanía (Australia, Nueva Zelanda), y en Sudamérica (Brasil, Argentina y Uruguay). Los principales países importadores netos son los del lejano oriente (Japón, Corea y Taiwán), Rusia y México. Existe además otro grupo de países que tienen una participación muy importante en el comercio mundial de carne bovina tanto como exportadores como en la importación (Estados Unidos y la Unión Europea).

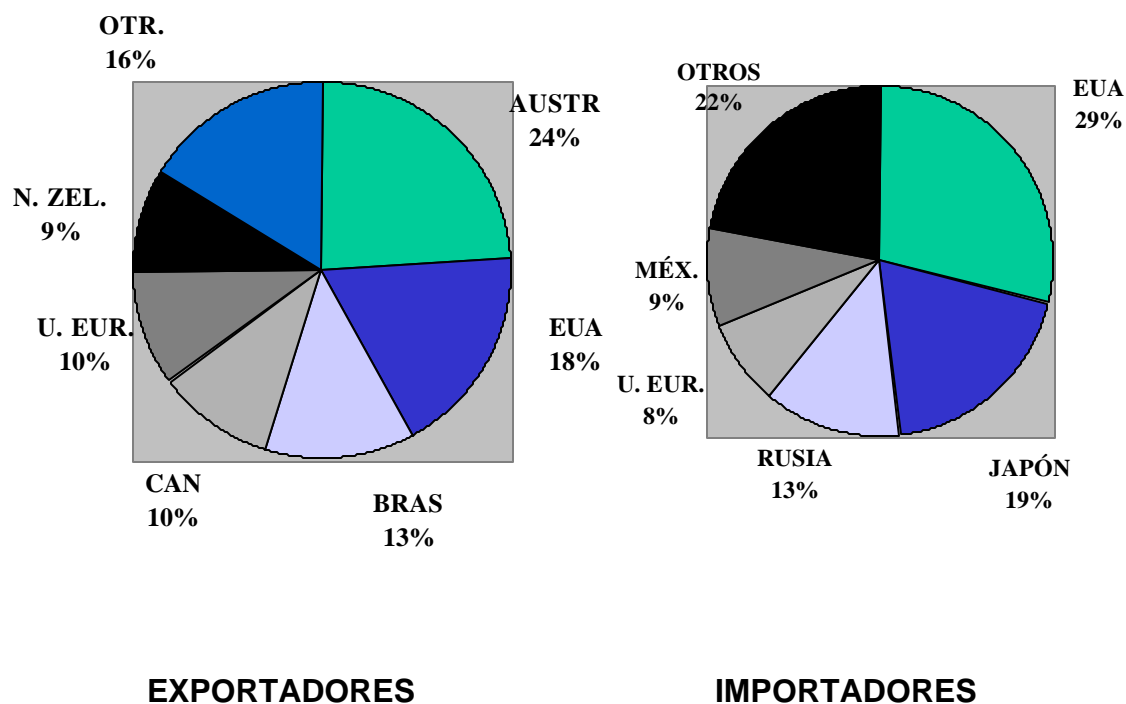


Figura 3. Principales países comercializadores de carne bovina en 2001.

Fuente: www.fas.usda.gov

La principal barrera al comercio de carne es la sanitaria. La presencia de la zoonosis conocida como Fiebre Aftosa, y más recientemente la Encefalopatía Espongiforme Bovina, mejor conocida como la “Enfermedad de las Vacas Locas” limitan severamente el comercio entre países y regiones. Otros aspectos de inocuidad asociados con productos elaborados (contaminaciones bacteriales con *E. Coli* y *Listeria*) también han sido noticia recientemente en todas las carnes. Hacia el futuro se vislumbra un aumento de las exigencias asociadas a la sanidad e inocuidad, como lo son el uso de hormonas, alimentos para el ganado producidos mediante modificaciones genéticas y exigencias de trazabilidad de animales y carne. Otras regulaciones asociadas con el “trato ético” de los animales y consideraciones de protección al medio ambiente asociadas a la producción bovina también serán barreras al comercio.

Existen también barreras arancelarias, cuotas y otros mecanismos que bloquean el libre comercio, que han sido negociados entre países y bloques de países en rondas de la Organización Mundial del Comercio o en tratados específicos.

Entorno Regional

La producción bovina en América Central está en manos de pequeños productores. Existen casi 400 mil fincas ganaderas con una población bovina promedio de menos de 30 cabezas. El pastoreo extensivo de bovinos (menos de una cabeza por hectárea) de doble propósito (producción de carne y leche) es el sistema predominante.

La Figura 4 describe la participación por país en la producción de cerdos, bovinos y pollos para el año 2000 en los países de la Región. Guatemala es el país de mayor desarrollo avícola, mientras que Costa Rica y Panamá dominan la producción de carne bovina y porcina.

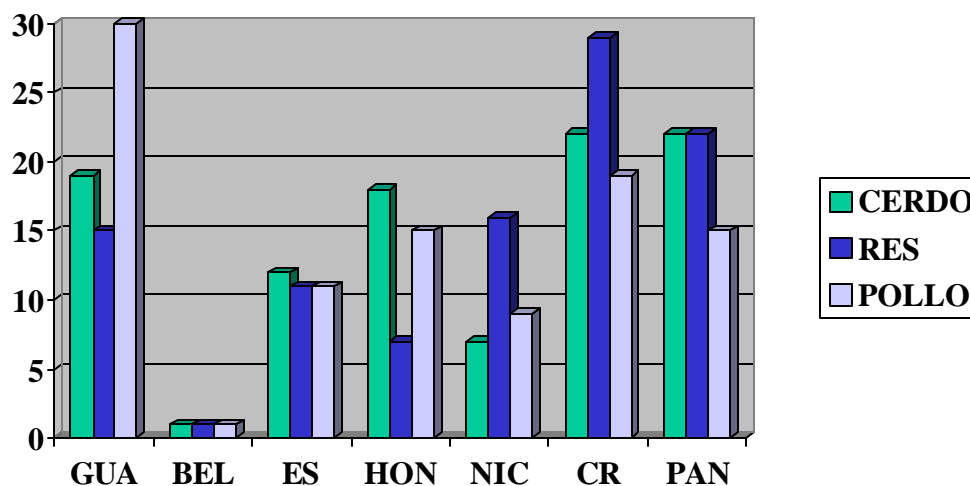


Figura 4. La producción de carne en América Central durante 2000.
Datos en porcentaje de participación.

Fuente: Base de datos de FAO.

El comercio extraregional de pollo y cerdo solamente es importante en cuanto a las importaciones estacionales de cerdo (congelado de los EUA y Canadá), con destino principalmente a las industrias de fabricación de embutidos. Los consumos *per capita* regionales de pollo y cerdo son de alrededor de 15 y 3 Kg. por año, respectivamente.

La ganadería bovina ha pasado por diversos períodos de expansión y de contracción, asociados a políticas de gobierno (disponibilidad de crédito para el sector, incentivos a la exportación), conflictos bélicos (El Salvador y Nicaragua) y desastres naturales (“Mitch” en Honduras y Nicaragua). Durante la última década solamente Nicaragua ha incrementado de forma significativa su población ganadera, gracias a políticas de fomento emprendidas por el gobierno. Costa Rica ha sido el país con mayores pérdidas de inventario bovino.

La producción de carne bovina no ha crecido durante la década de los 90 en América Central. Ello es el resultado de problemas presentes a lo largo de toda la cadena productiva. Destacan los siguientes:

- a) Existe una baja productividad a nivel de finca resultante de bajos niveles de inversión (falta de créditos, altas tasas de interés) y escasos programas de servicios a los productores (transferencia de tecnología, oferta y costo de insumos).
- b) La industria en general está atomizada, con bajos niveles de higiene, poca recuperación de subproductos e inadecuados sistemas de reducción de impacto ambiental. Son excepción una decena de plantas que tienen un buen nivel tecnológico, de higiene y control de calidad, y que están aprobadas para exportar a mercados tan exigentes como lo es el de los EUA.
- c) El comercio de animales y carne tiene niveles muy altos de intermediación, así como problemas de manipulación de la carne.
- d) Las políticas de desarrollo agropecuario en general, y de desarrollo ganadero en particular, han perdido importancia dentro de las agendas de los gobiernos.

Costa Rica y Panamá han sido los países de mayor producción de carne bovina. Ello se da por un mejor nivel tecnológico (mejor comportamiento reproductivo y animales más pesados y jóvenes al sacrificio) y, en el caso de Costa Rica, porque ha sostenido sus niveles de sacrificio a costa de su inventario. En el presente se observan esfuerzos para una reactivación ganadera en la Región. Argumentos para ello son los siguientes:

- a) el fortalecimiento de las organizaciones de productores en casi todos los países, y la creación de la Federación Centroamericana del Sector Cárnico Bovino.
- b) La existencia de nuevos programas de incentivos a la actividad (programas de crédito, incentivos a las exportaciones, mejoras tecnológicas incluyendo mejoramiento de pastos) en los gobiernos de algunos de los países y en todos los gremios..
- c) La importación de animales para cría que se ha dado en algunos países mediante programas de ayuda internacional (Nicaragua y Honduras).

El consumo *per capita* de carne bovina en la Región es bajo. Se estima en alrededor de 10 Kg. por año, ligeramente superior al promedio mundial, pero muy bajo si se compara aún con otros países en vías de desarrollo. Dado el estancamiento en la producción y el crecimiento de la población humana, es claro que ha descendido significativamente. Esta pérdida de mercado

frente a la carne de pollo, no se puede explicar, como sí ocurre en países desarrollados, por los precios relativos.

El pollo es producido a partir de tecnología, insumos y equipos importados, que hacen que el costo al consumidor no sea muy diferente. Otros factores, entre los que destacan la publicidad, el valor agregado y una comercialización más desarrollada (presentaciones, tamaño de porciones, presencia en puntos de venta, incorporación en restaurantes de comidas rápidas, etc.) son los que explican el aumento del consumo de pollo a expensas de la carne bovina en América Central.

Dos características definen el comercio centroamericano de carne bovina durante la década de los 90: el descenso de las exportaciones hacia los Estados Unidos, y el aumento del comercio intraregional de carne.

Los Estados Unidos fue, en las décadas de los 70 y 80, el principal destino de las exportaciones de carne de la Región. Durante la década de los 90 la participación de Centroamérica ha disminuido significativamente, al punto de que para el año 2000 solamente Nicaragua y Costa Rica mantienen algún nivel de exportaciones. El Cuadro 8 describe esta evolución.

Las razones por las que la participación centroamericana ha disminuido están asociadas con un ligero descenso en la producción regional, a que la demanda regional crece con el aumento poblacional y a que los precios a nivel intraregional han sido competitivos con los de los EUA. Debe recordarse que el mayor volumen de carne que va hacia los EUA corresponde a cortes para uso industrial, que son genéricos de precios bajos.

El comercio intraregional de carne bovina sí ha tenido un fuerte incremento, tanto en ganado en pie como en canales y cortes. Las importaciones de ganado en pie y carne, que son en prácticamente en un 100 por ciento el resultado de intercambios intraregionales, han crecido de forma significativa. El Salvador, Guatemala y Costa Rica son los principales importadores y Nicaragua, es el principal proveedor debido a su relativamente alta producción y su bajo consumo interno.

Existe además un activo comercio de animales en pie, tanto para sacrificio como para engorde y cría. El ganado gordo para sacrificio fluye desde Nicaragua hacia Costa Rica, Honduras y El Salvador y desde Honduras también se llevan animales hacia El Salvador. Los terneros para engorde se mueven hacia México desde Honduras, El Salvador y Guatemala y las terneras para cría se han desplazado desde Panamá y Costa Rica hacia Honduras y Nicaragua.

La Figura 5 describe la evolución de las importaciones de ganado en pie y carne para los últimos 7 años. sin embargo debe enfatizarse que una porción importante del ganado en pie se “trasiega” a través de las fronteras sin pasar los controles oficiales; esas cifras se desconocen y no están incluidas en esta Figura.

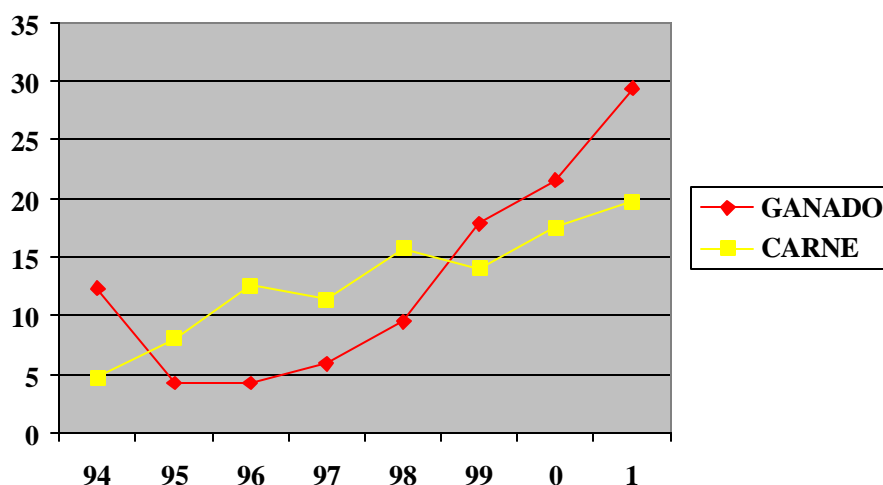


Figura 5. Las importaciones de ganado y carne bovina en Centroamérica durante el período 1994-2001. Datos en miles de TM; no se incluye a Panamá.

Fuente: www.sieca.org.gt

1.1.2 Productos Lácteos

Generalidades

A diferencia de la carne bovina, que tiene competencia directa del cerdo y el pollo, la leche de origen bovino representa casi todo el mercado de leche del mundo (84%). La producción de leche de búfala (12%), de cabra (2%), de oveja (1%) o de camella (< 1%) son marginales con relación a la leche de vaca. En el Cuadro 3 se ilustran las producciones de las diferentes leches durante la década de los 90. Además solamente la producción de leche de vaca y de búfala crecieron en el período.

Cuadro 3. Evolución de la producción de leches de distintas especies en el mundo durante la década de los 90.

En TM x 10 ⁶	1990	1993	1995	1998	1999	2000	2001
VACA	479.2	460.2	463.9	478.7	483.6	488.2	493.8
BÚFALA	44.1	48.2	54.4	63.5	66.0	68.2	69.2
CABRA	10.0	10.9	11.8	12.0	12.1	12.3	12.5
OVEJA	8.0	7.7	8.0	8.0	8.0	8.0	7.8
CAMELLA	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
TOTAL	542.6	528.3	539.4	563.6	571.0	578.0	584.6

Fuente: Base de datos de FAO.

La producción mundial de leche tuvo un incremento lineal de 1970 a 1990, pasando de 336 millones de TM a 479 millones. Durante la década de los 90 este crecimiento se ha desacelerado, tal como se observa en el Cuadro 4. De ello se desprende un descenso significativo del consumo *per capita*.

Cuadro 4. Evolución de la producción y consumo de leche de vaca durante la década de los 90.

	1980	1990	1995	1998	1999	2000	2001
PRODUCCIÓN DE LECHE, millones de TM	422	479	464	478	483	488	494
CONSUMO <i>PER CAPITA</i> , Kg./año.	95	91	81	81	80	80	80

Fuente: Base de datos de FAO

Entorno internacional

Al igual que en la producción de carne, la mayor parte de la producción lechera se concentra en pocos países. En la Figura 5 se observa que 4 países son responsables del 53 por ciento del total producido en el año 2001 y 9 representan el 65 por ciento de la producción mundial.

Al igual que en la carne, la fracción de la producción que se comercializa internacionalmente es baja (menos del 10%). La leche fluida es poco comercializada; los principales productos lácteos que se tranzan en el mercado internacional son las leches en polvo (entera y descremada), las grasas lácteas incluyendo la mantequilla y los quesos.

En cuanto a las exportaciones existe también una gran concentración en pocos países (3 exportan el 73%). Nueva Zelanda, que es el sexto productor mundial de leche (menos del 3 por ciento del total), es el principal exportador, con una participación de casi el 30 por ciento del comercio. Le sigue la Unión Europea y Australia.

Los principales importadores varían dependiendo del producto lácteo. En el Cuadro 5 se enumeran los compradores con mayor participación porcentual.

Cuadro 5. Principales importadores de productos lácteos durante el año 2000.

LECHE EN POLVO ENTERA	LECHE EN POLVO DESCREMADA	GRASAS LÁCTEAS	QUESOS
BRASIL (13%) ARGELIA (12%) CHINA (8%) VENEZUELA (7%) EL RESTO (60%)	MALASIA (11%) MÉXICO (8%) FILIPINAS (7%) INDONESIA (6%) EL RESTO (68%)	RUSIA (28%) U. EUR. (19%) EGIPTO (17%) EUA (10%) EL RESTO (26%)	JAPÓN (25%) EUA (24%) U. EUR. (17%) RUSIA (9%) EL RESTO (25%)

El comercio mundial de productos lácteos tiene algunas características adicionales que deben señalarse.

- a) Existe una gran participación de empresas transnacionales en la industria y el comercio de lácteos con un gran poder económico y operando sin ningún criterio de consideración a la producción de un país específico.
- b) El sector productor de leche es uno de los más subsidiados en los países desarrollados, lo cual provoca quejas constantes por competencia desleal desde los países que no subsidian.
- c) Las normas de origen son una barrera comercial importante, dada la “tentación” de producir y mercadear internacionalmente productos manufacturados con leche en polvo de otros países.

Entorno regional

La producción de leche en América Central se basa primordialmente en el pastoreo bajo el sistema de doble propósito (pocas vacas por finca) en hatos muy pequeños (menos de 20 vacas). Las lecherías especializadas (dos ordeños con razas lecheras y uso intensivo de recursos) solo son significativas en Costa Rica y en menor grado en El Salvador; menos del 10 por ciento de hato centroamericano corresponde a razas especializadas lecheras (las razas más abundantes son la Holstein, Jersey y Pardo Suizo). El común de las vacas que se ordeñan son cruces de ganado cebuino con las razas lecheras grandes (Pardo Suizo y Holstein).

La Figura 6 describe la producción de leche de los 7 países de América Central en el período 1990 - 2001. El total producido pasó de 8 millones de TM en 1990 a 11.1 millones en el año 2001. Solamente Costa Rica, Honduras y El Salvador han tenido un avance importante. Guatemala, Belice, Nicaragua y Panamá no han logrado incrementar su producción a lo largo de la década.

Otro factor importante presente en la Región Centroamericana es la marcada estacionalidad que se da en la producción, asociada a la disponibilidad de forrajes (principal fuente de alimentación). Esfuerzos para disminuir esta estacionalidad se dan mediante estrategias de conservación de forrajes y de suplementación; ambas acciones elevan los costos de producción.

La industria centroamericana de lácteos es, en general de muy bajo nivel tecnológico. Solo el 30 por ciento de la leche se procesa en plantas industriales (pasteurización, valor agregado); el resto es comercializado como leche “cruda” o quesos artesanales, que tienen problemas de calidad (inocuidad, uniformidad). Se estiman en alrededor de 25 las industrias formales, mientras que las queserías artesanales son varios miles. Ello deriva que el comercio de lácteos hacia lo interno de los países (con excepción de Costa Rica) es muy informal, con altos niveles de intermediación y con malas condiciones de manipulación de los productos (cadena de frío, contaminación bacterial), sobretodo en el medio rural.

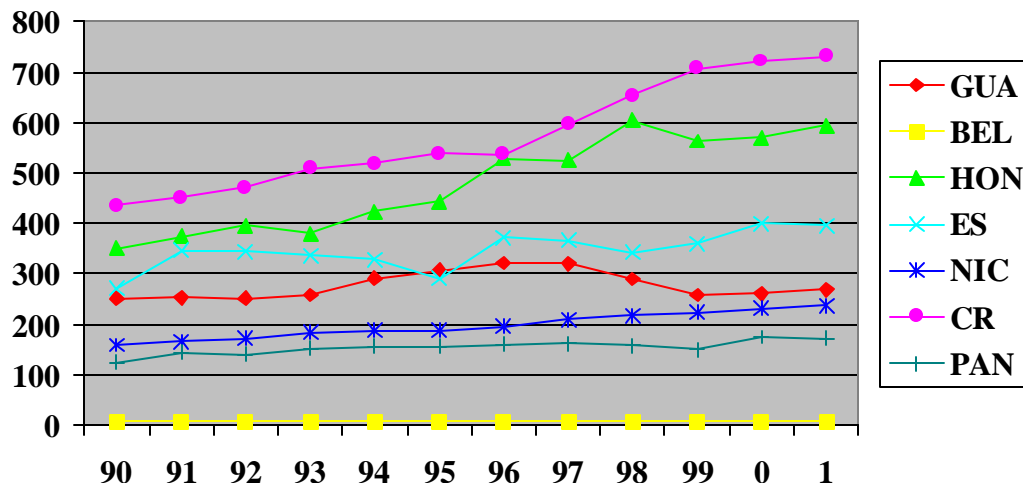


Figura 6. Evolución de la producción de leche en América Central durante el período 1990-2001. Datos en miles de TM.

Fuente: FAOSTATS.

El consumo *per capita* anual de leche (ELF) es de 85 Kg., apenas superior al promedio mundial. Crece a una tasa de alrededor de un 5 por ciento anual y alrededor del 30 por ciento de las necesidades son abastecidas por las importaciones. El principal producto importado es la leche en polvo (más del 60%) cuyo origen es europeo, neozelandés o de los EUA; solamente Costa Rica es productor y exportador de leche en polvo dentro de la Región. El segundo producto comercializado en volúmenes importantes es el queso. También se importan, leches condensadas y evaporadas, grasas lácteas, la leche fluida, el lactosuero, las leches fermentadas y los helados. La Figura 7 compara las importaciones de 1990 con las de 1999, observándose que la variedad de productos tranzados se ha incrementado, triplicándose además el valor de lo importado. La participación de la leche en polvo (principal producto importado) pasó de ser un 82 por ciento en 1990 a ser un 62 por ciento en 1999.

El 99 por ciento de las exportaciones de la Región se hacen entre los mismos países. El principal producto es el queso (37% del valor de las exportaciones), seguido por la leche en polvo (24%), la leche fluida (17%) y los helados (14%). Las exportaciones totales pasaron de 5.3 millones de dólares en 1990 a la cifra de 43.7 millones en 1999.

El comercio intraregional (sin incluir a Panamá) es libre. Sin embargo se dan algunas regulaciones como los pagos de derechos compensatorios por maíz amarillo, pagos de impuestos de ventas, barreras sanitarias (exigencia de pasteurización para la materia prima) y conflictos asociados con el origen de la materia prima (quesos hechos a partir de leche en polvo importada). Existe además un activo comercio "informal" (contrabando) sobretodo de quesos. Otro factor de discordia entre países y entre productores, industriales y gobiernos a nivel de países, es el manejo de las donaciones de leche en polvo. Los países desarrollados

ofrecen comúnmente productos lácteos en polvo para mejorar la alimentación de las clases más desposeídas; en algunas oportunidades se ha denunciado la comercialización de estas donaciones, causando serios conflictos.

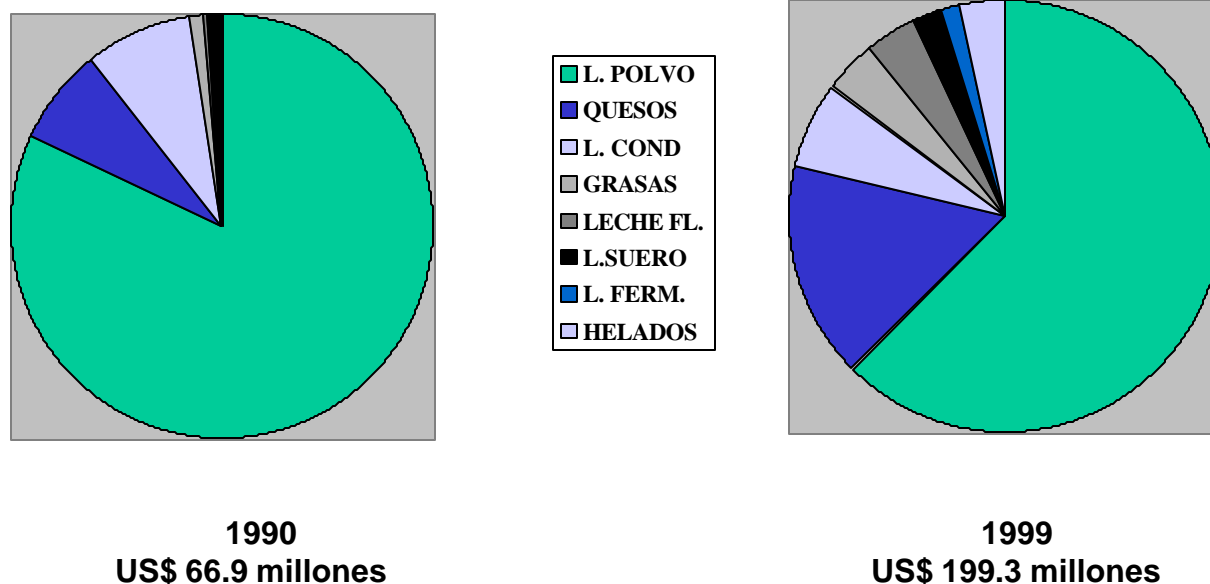


Figura 7. Valor de las importaciones de productos lácteos en Centroamérica. 1990 vs 1999. Datos no incluyen Panamá ni Belice.

Fuente: SIECA.

El comercio extraregional es complejo dado que no existe una armonización del “Arancel Externo Común”. Ello abre la posibilidad de “triangular” productos al usar se materias primas importadas para fabricar productos lácteos. Costa Rica es el país con el arancel más alto (60% para leches en polvo y mantequilla) y tiene además contingentes arancelarios.

1.2. Caracterización de la ganadería salvadoreña

El análisis de la ganadería en El Salvador debe hacerse incluyendo no solo a la producción como tal, sino a sus industrias afines (elaboración de productos lácteos y mataderos), los servicios asociados a la agroindustria y el consumo de dos alimentos básicos como lo son la carne de origen bovino y la leche. El papel del Estado, como facilitador del desarrollo de la actividad y como ente regulador (políticas de apoyo al sector, políticas comerciales y regulaciones sanitarias) es otro aspecto de importancia para explicar la historia, la situación actual, y para orientar la actividad hacia el futuro.

1.2.1. Participación en la economía

El sector agropecuario salvadoreño aporta alrededor del 12 por ciento del PIB nacional. La economía salvadoreña en general es mucho más dinámica que el sector agropecuario; el PIB total pasó de 36 mil millones de colones en 1990 a 57 mil millones en el 2000, mientras que el agropecuario pasó de 6.2 a 7 mil millones. Alrededor de una tercera parte del PIB agropecuario corresponde al aporte del subsector pecuario, del cual la ganadería bovina es el más importante. La Figura 8 ilustra la evolución del PIB agropecuario, pecuario y ganadero durante la década de los 90. A partir de 1994 el PIB ganadería bovina tiene un crecimiento sostenido, que debe reconocerse es bajo, pero está subestimado por los niveles de autoconsumo de leche y por la comercialización no registrada de ganado. Además usualmente el aporte de la agroindustria (en este caso la láctea y los mataderos) se asigna al componente industrial y no al agropecuario en las estimaciones del PIB.

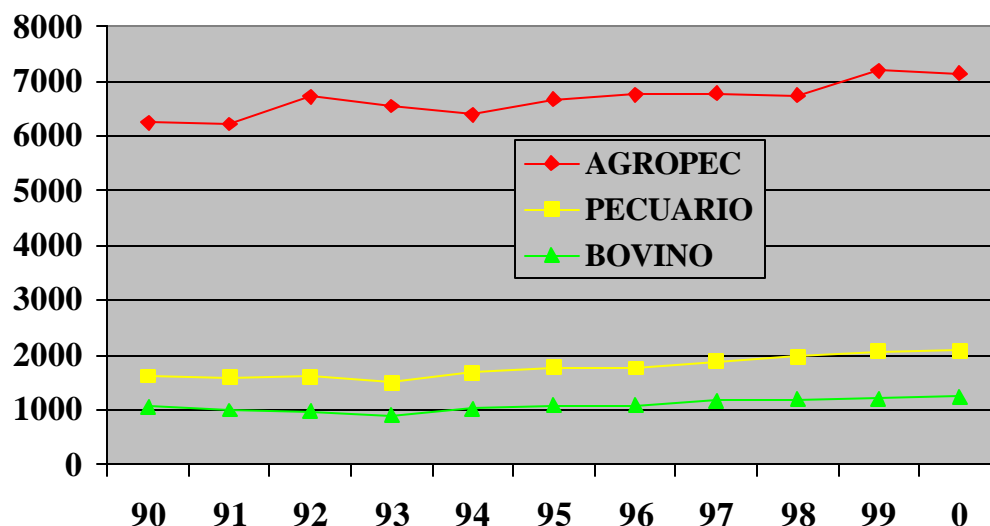


Figura 8. Evolución del PIB Agropecuario, Pecuario y del Subsector Ganadero Bovino durante la década de los 90. Datos en miles de millones de Colones

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

1.2.2. La producción, comercio y consumo de carne bovina

El sacrificio de ganado bovino durante el período 1990-2000 se describe en la Figura 9. La matanza de machos (línea roja) ha sido muy constante, mientras que la de hembras ha crecido linealmente, a razón de más de 5 mil por año ($Y = 47\,000 + 5\,500 X$, $R^2 = 0.82$). Ello no podría ocurrir en un hato cerrado, a menos que disminuyese el inventario nacional de

forma dramática, cosa que no ha ocurrido. Existe un volumen importante de ganado de origen nicaragüense y/o hondureño que se sacrifican en El Salvador y cuya entrada no se documenta. Las estimaciones de ganado que ingresa de contrabando oscilan entre 1000 y 5000 reses por mes (entre un 6 y 30% del sacrificio total).

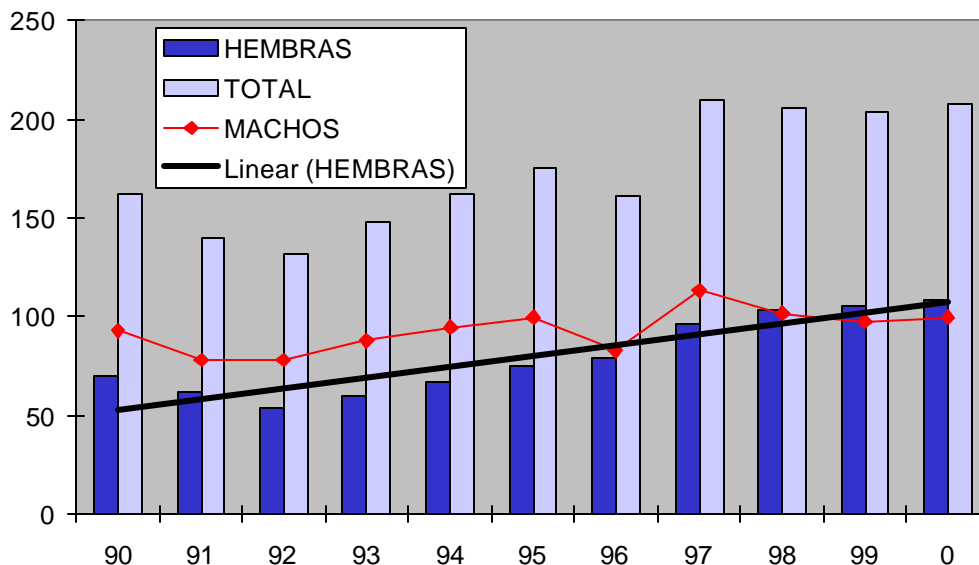


Figura 9. Evolución del sacrificio de bovinos en El Salvador durante el período 1990-2000, estratificado por sexo. Datos en miles de cabezas por año.

Fuente: Dir. Gral. de Economía Agropecuaria, MAG.

Cuadro 6. Parámetros usados para la estimación de producción y consumo de carne

	MACHOS	HEMBRAS
Peso en pie, lbs	850	700
Rendimiento canal/pie, %	54	50

Las estadísticas oficiales de El Salvador estiman la producción a partir de un peso promedio (machos y hembras) de 700 lb. y un rendimiento en canal de 52%. En la Figura 10 se describe la producción de carne comparando ambas metodologías. Se da una diferencia importante de entre 3 y 4.2 millones de Kg. producidos por año, debido a que las proporciones de machos y hembras sacrificados han variado a través del período. Para las estimaciones posteriores se utilizará la estimación de producción de los autores de este trabajo.

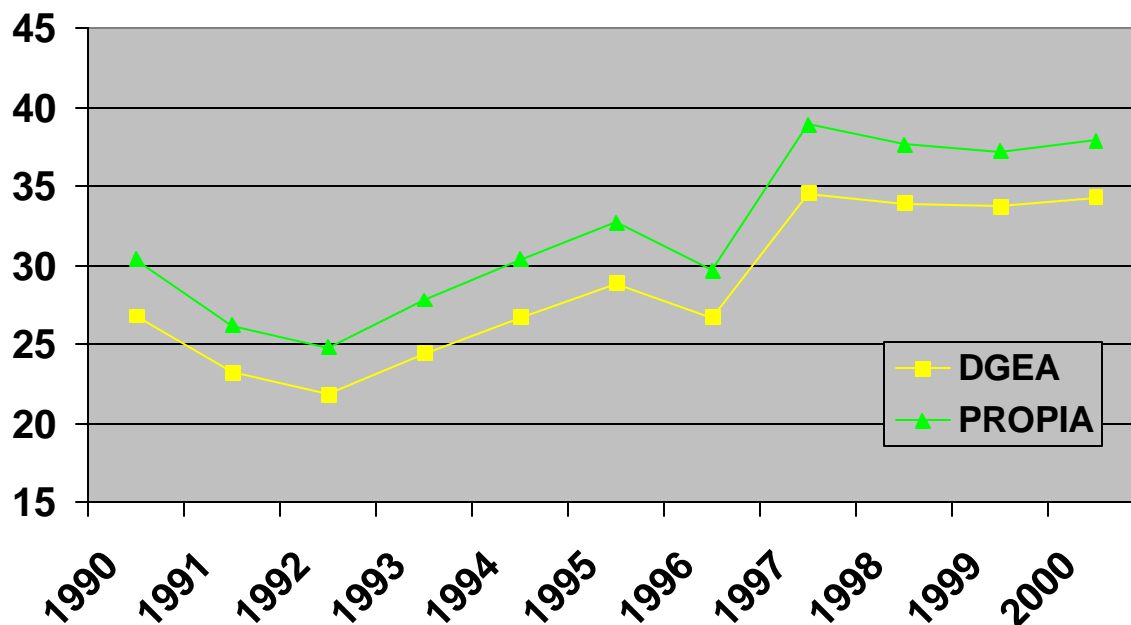


Figura 10. La evolución de la producción de carne en El Salvador estimada mediante dos metodologías.

Las exportaciones de ganado y carne bovina de El Salvador son, para efectos prácticos, nulas. Durante algunos años se reporta algún contenedor (1996, 2001) o algunas reses (85 cabezas en 1997). Las importaciones documentadas de ganado en pie han pasado de solamente 35 reses en 1990 a 32 mil en el año 2000; estas importaciones se han acelerado durante los últimos 4 años. El origen de este ganado es nicaragüense, que es el país con mayor disponibilidad de ganado en la Región. Este ganado se encuentra dentro de las cifras de sacrificio de ganado ya discutidas.

Las importaciones de carne se dan en canal, en cortes refrigerados y en cajas (producto congelado). Los productos frescos (no congelados) son mayoritariamente canales y cortes que provienen en un 90 por ciento de Nicaragua; otros países proveedores Honduras, Guatemala y Costa Rica. Los productos congelados (partida 0202) corresponden a recortes de carne para la industria y provienen también de Nicaragua y otros países de la Región. Es importante mencionar que en ambas categorías se dan importaciones esporádicas de los EUA, pero en volúmenes bajos. La Figura 11 ilustra la evolución de las importaciones de carne y de ganado en pie. La tendencia sostenida a importar ganado en pie y el relativo estancamiento de las importaciones de canales y cortes frescos parece obedecer a una estrategia de usar la capacidad industrial salvadoreña para el sacrificio de ganado. La carne congelada para uso de la industria de los embutidos también tiene un crecimiento sostenido de sus importaciones a partir de 1997.

El consumo *per capita* de carne bovina se estima, en Kg. en canal por habitante, a partir de los datos de producción, sumados a las importaciones y restándole las exportaciones. La Figura 12 describe la evolución reciente del consumo de carne en El Salvador. Estas cifras muestran que, a pesar del reciente aumento en el consumo, apenas se compara con el promedio mundial y debería duplicarse para alcanzar los niveles, por ejemplo de Panamá o Costa Rica.

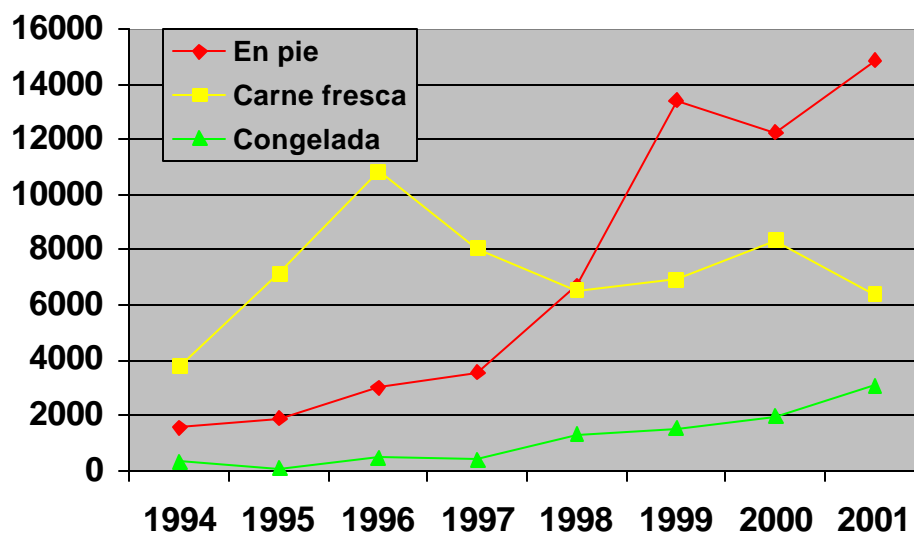


Figura 11. Evolución de las importaciones de carne bovina y ganado en pie de El Salvador en el período 1994 – 2001. Datos en TM.

Fuente: www.siega.org.gt

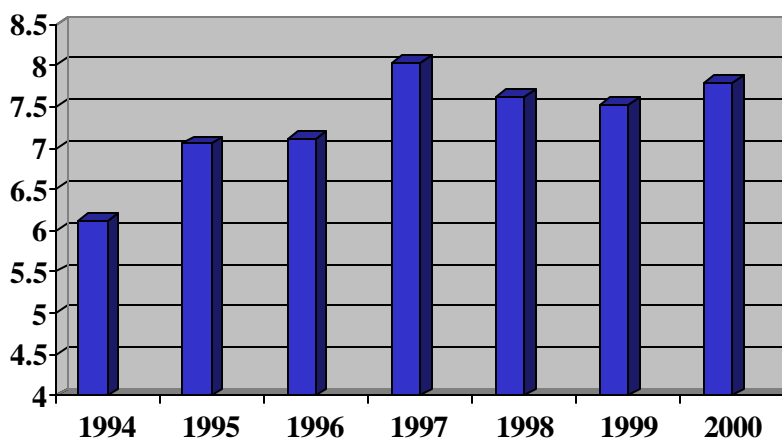


Figura 12. El consumo *per capita* de carne bovina en El Salvador. Estimado por los autores.

1.2.3. La producción, comercio y consumo de leche y productos lácteos

La producción de leche de El Salvador es de casi 400 millones de litros por año. Al igual que en el resto de la Región, la leche proviene de explotaciones de doble propósito y se produce con una estacionalidad derivada de la disponibilidad de forraje para alimentar los animales. La evolución de la producción lechera durante la última década se describe en la Figura 13. A partir de 1995-96 se observa el inicio de un crecimiento sostenido, que sin duda se debe a un mejoramiento de las relaciones entre el sector productor e industrial lácteo, que ha generado un clima de estabilidad para la actividad.

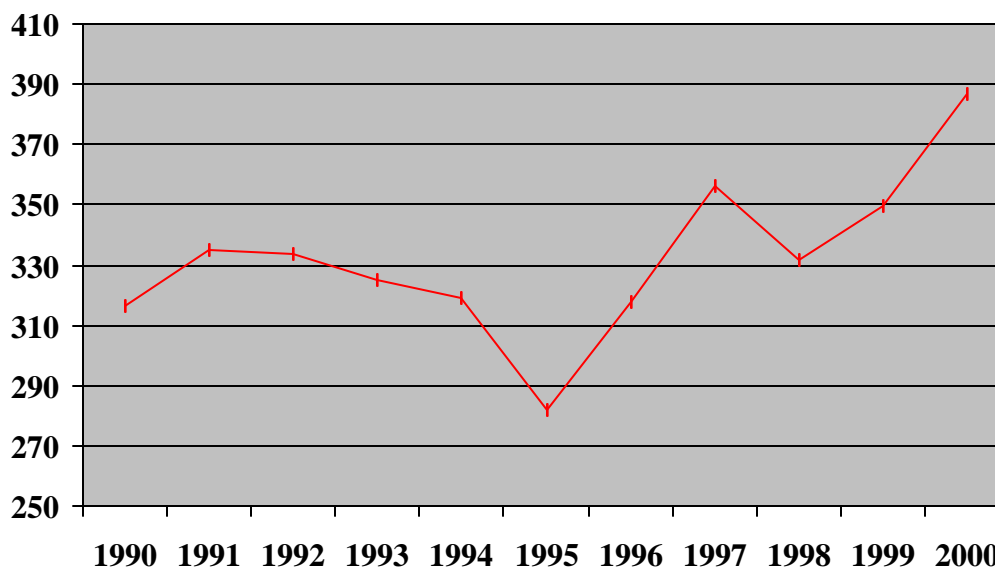


Figura 13. La evolución de la producción de leche en El Salvador en el período 1990-2000. Datos en millones de litros.

Fuente: DGEA, MAG.

A pesar de este crecimiento en la producción, todavía se importan cantidades significativas de productos lácteos, como se aprecia en la Figura 14. El principal producto de importación es la leche en polvo (Partida 0402) que llegó en 1999 a 20 mil TM, venidas principalmente de Nueva Zelanda, Costa Rica y Australia. Los quesos son el segundo producto en importancia cuyo volumen supera ya los 8 millones de Kg. por año. Las leches fluidas han tenido también un crecimiento importante, sobretodo con la introducción de empaques de larga duración (tipo UHT), que hacen que el producto no requiera refrigeración para su transporte y almacenamiento.

El año pasado (2001) el 35 por ciento de la leche en polvo provino de Nueva Zelanda, seguida por México (24%), los EUA (12%), Costa Rica (6%) y Australia (5%). Los quesos provienen mayoritariamente de Nicaragua (36%), Honduras (30%), los EUA (13%) y Dinamarca (9%). La leche fluida tiene solamente dos orígenes importantes: Costa Rica (78%) y Honduras (23%).

Las importaciones en el año 2001 fueron de \$ 72 millones de dólares, de los cuales el 55 por ciento se gastó en leche en polvo y el 32 por ciento en quesos. Es importante recalcar que la participación de la leche en polvo en el valor de las importaciones ha disminuido de ser un 80 por ciento en 1994 a un 55 por ciento en el 2001.

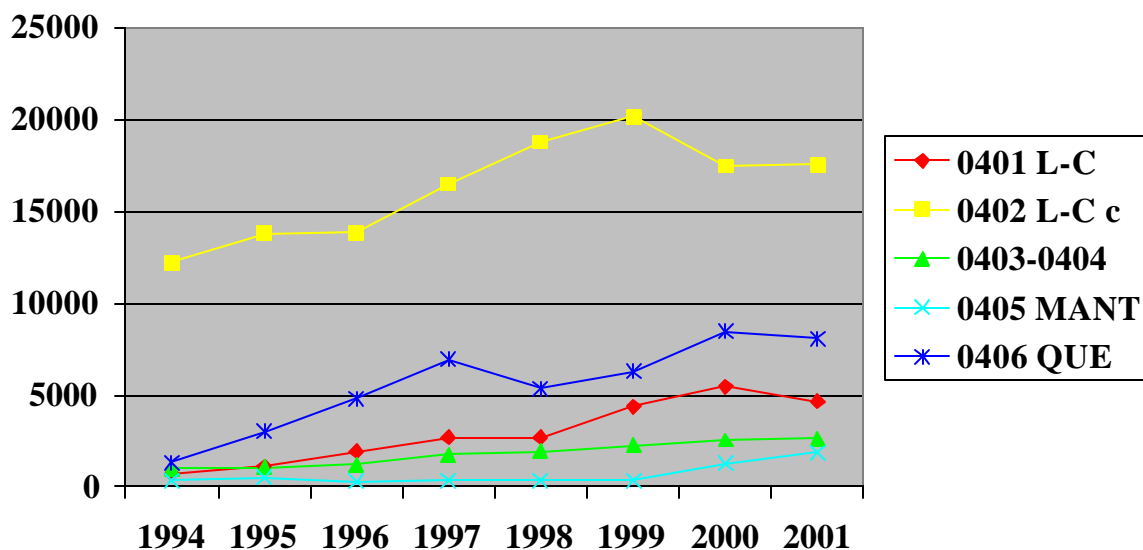


Figura 14. Evolución de las importaciones de productos lácteos durante el período 1994-2001. Datos en TM.

Fuente: www.sieca.org.gt

El consumo *per capita* de leche, expresado en equivalente de leche fluida (ELF), sí ha tenido un incremento importante, como resultado del crecimiento de la producción y de las importaciones. Ha aumentado un promedio de 4 Kg. por persona por año. La evolución se muestra en la Figura 15.

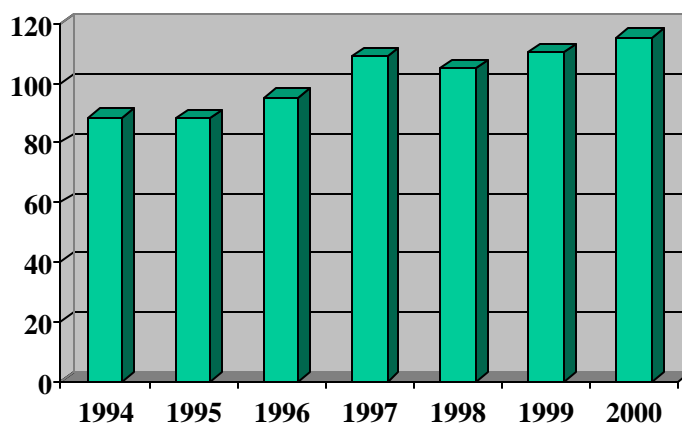


Figura 15. Evolución del consumo *per capita* de leche (ELF) en El Salvador.

Estimado por los autores.

1.3. La producción primaria y su problemática

1.3.1. Los productores y sus sistemas de producción

Los ganaderos de El Salvador son mayoritariamente pequeños productores. Datos de 1992 indican que el 73 por ciento de los más de 65 mil productores poseían menos de 20 cabezas; en estas pequeñas fincas se concentra casi el 30 por ciento del hato nacional (359 mil cabezas).

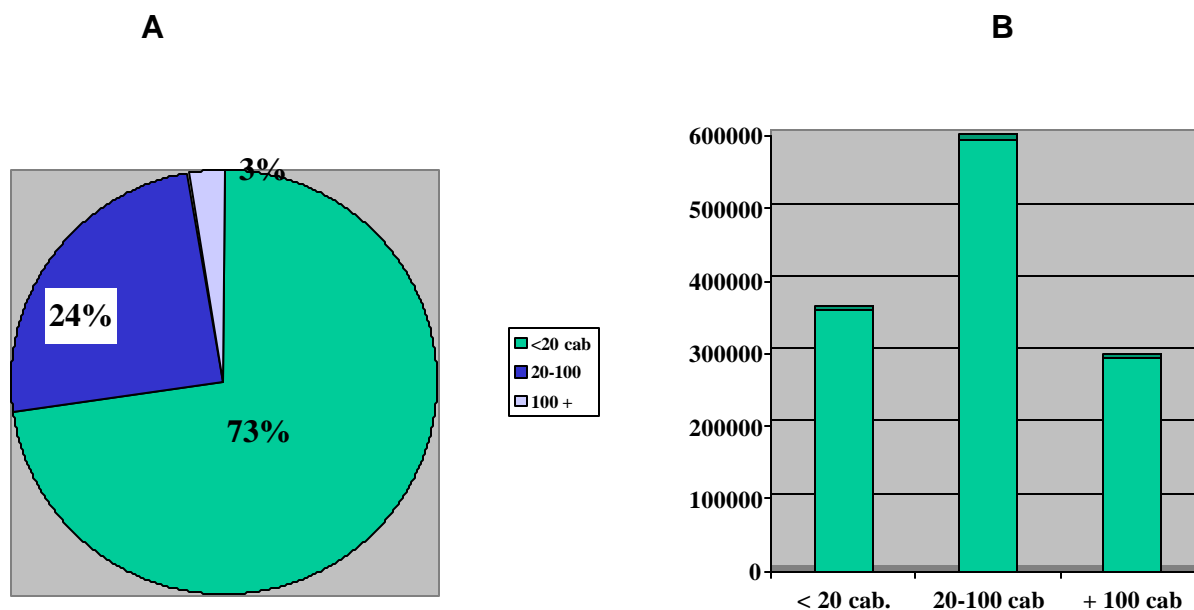


Figura 16. Distribución de los ganaderos salvadoreños en función del tamaño de su hato (A) y del número de cabezas en cada estrato (B).

Fuente: UAPA-MAG, 1992.

Existe una pequeña cantidad de fincas de lechería especializada (no más de 200), en las que se usan razas lecheras (Holstein), tecnología más intensiva en el uso de la tierra (altas cargas animales, estabulación, ensilajes, pastos de corte), inseminación artificial, ordeño mecánico y suplementación con alimentos balanceados. En la lechería especializada también abundan las pequeñas fincas; el proyecto PROLECHE, que opera con tecnología muy intensiva, y que agrupa productores de avanzada, con acceso a créditos blandos y asistencia técnica de muy buen nivel cubre alrededor de 150 fincas, de las cuales el 87 por ciento tienen menos de 100 cabezas.

1.3.2. Aspectos de tecnología

La alimentación errática: causa de la estacionalidad de la producción.

La climatología salvadoreña se caracteriza por un régimen estacional de precipitación. Ello provoca una época del año en que ocurre crecimiento de los pastos (junio-noviembre) y una época en la que la escasez de lluvia produce una escasez de forrajes. Dado que el pasto es el alimento base para la producción bovina, se tiene un período de mayor producción de leche y mejor crecimiento de los animales y una época de muy baja producción lechera y pérdida de peso de los animales.

Esta es una ineficiencia que afecta de forma importante a los productores debido al descenso en los ingresos por venta de leche y al aumento en el tiempo de crecimiento de los animales. Además usualmente ocurren pérdidas adicionales por enfermedad y muerte de animales debilitados por la mala nutrición.

A nivel del agro-negocio la estacionalidad afecta a la industria (suministro variable de materia prima) y a los comerciantes de leche, quesos y ganado, que deben competir por el producto escaso.

Para combatir la estacionalidad existen diversas alternativas tecnológicas que deben validarse y/o difundirse entre los productores. Entre ellas se enumeran:

- a) El uso de pastos de piso de mayor producción y resistencia a los períodos secos.
- b) El uso de pastos de corte en las áreas donde sea factible utilizar el riego, para producir altos tonelajes de forraje por unidad de superficie
- c) El uso de la caña de azúcar como forraje, debido a que no pierde su valor nutritivo durante la época seca.
- d) El uso de tecnologías de conservación de forrajes, de manera que se produzca durante la época de mayor precipitación todo el forraje que se requiere. El ensilaje ya se utiliza con mucho éxito entre los productores lecheros especializados de El Salvador, pero la henificación podría ser otra alternativa.

La suplementación alimenticia

Además de los pastos, que son sin duda el principal alimento del ganado en El Salvador, existen una serie de estrategias de suplementación que deben ser usadas por los productores para mejorar su producción y productividad. Entre ellas deben considerarse:

- a) La suplementación mineral, durante todo el año. Ello es de especial cuidado en los animales que pastorean.
- b) La suplementación proteica, sobretodo en la época seca, donde los pastos secos llegan a tener valores de "proteína cruda" de menos del 3 por ciento.
- c) La suplementación energética, para mejorar los niveles de producción; se recomienda usar fuentes locales, sobretodo para los pequeños productores.

La problemática sanitaria

Tres han sido los problemas sanitarios identificados por los diversos sectores entrevistados:

- a) Combate de parásitos, tanto externos (garrapatas y tórsalos), como endoparásitos. El ataque de murciélagos fue mencionado también como un problema para el sector productor.
- b) La prevención de diversas enfermedades mediante programas de vacunación (Brucelosis, Ántrax y Carbón Sintomático) y prácticas de manejo (Mastitis, diversas enfermedades metabólicas).
- c) La erradicación de zoonosis como la Brucelosis, la Tuberculosis y la Rabia, que no solo afectan los animales sino que son serios riesgos para la salud humana.

Se reconoce que algunos de estos problemas deben ser combatidos por los productores (y sus organizaciones) pero le compete al sector oficial participar sobretodo en la vigilancia de las zoonosis y en sus programas de erradicación o control.

La problemática del mejoramiento genético

Este es un tema que compete no solo a la ganadería de El Salvador sino a toda la Región. La mejora genética se basa en nuestros países en la producción de machos reproductores de adecuada calidad, ya que en las hembras son pocas las fincas que desarrollan programas de selección para identificar “madres de toros”.

La lechería especializada se apoya para su progreso genético en el uso de toros de los Estados Unidos y Canadá, que están disponibles a través de casas comercializadoras especializadas. Se usan primordialmente las razas Holstein, Pardo Suiza y Jersey. El Salvador es el segundo usuario más importante de semen congelado de la Región, luego de Costa Rica. El mejoramiento genético que se da en la lechería especializada es además fuente de toros para las fincas de doble propósito que tienen un buen nivel de manejo.

La producción de toros aptos para los pequeños productores de doble propósito representa un importante reto tecnológico para todos los países. Se requieren reproductores que, además de mejorar la producción lechera y el crecimiento de sus hijos, puedan sobrevivir y reproducirse bajo un manejo muy simple. Usualmente las limitaciones nutricionales y las condiciones climáticas impiden que toros de razas europeas sean adecuados para la mayoría de las fincas. No es el objetivo de este documento ahondar en detalles respecto a esto, pero nos atrevemos a enumerar algunas estrategias que deberían explorarse:

- a) Producción de toros cruzados usando razas lecheras especializadas y razas cebuínas más lecheras (Sahiwal, AMZ) o criollos (Reyna, Romosinuano, Salmeco).
- b) Desarrollo de hatos Criollos a partir de grupos raciales que ya existen en otros países y que han demostrado ser mejoradores en sistemas de doble propósito.

1.3.3. Los servicios de apoyo al productor

La transferencia de tecnología

Uno de los problemas que enfrenta el sector ganadero es el de acceder tecnologías para mejorar su competitividad. En la época de los 80 el Estado manejó programas de extensión agrícola como parte de los servicios públicos. En tiempos recientes se ha reducido la presencia del sector público en esta oferta directa de servicios. Hacia el futuro mucho de este esfuerzo deberá ser ejecutado por el sector privado a través de sus organizaciones.

Un buen ejemplo de un esfuerzo exitoso en este sentido es el del proyecto PROLECHE, en el que una organización privada se unió al Estado (CENTA) y a la cooperación internacional (en este caso al Gobierno de Israel) para desarrollar un programa de modernización de la lechería especializada de El Salvador, con un buen éxito. Programas similares para productores de doble propósito deberían desarrollarse.

El crédito

Las necesidades de inversión y de capital de trabajo de los productores requieren de apoyo crediticio. Este se ha dado históricamente a través de la Banca Estatal, pero deben surgir esquemas adicionales que agilicen el acceso a crédito, sobretodo en el pequeño productor. De nuevo las organizaciones locales tienen un papel que jugar en este esfuerzo, no solo como pequeños “bancos de segundo piso” sino en programas de “ganado a medias”, fondos ganaderos u otros mecanismos que ya funcionan en otros países.

El Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario (Fase II) que opera actualmente en El Salvador, es un ejemplo de que con voluntad política y buenas organizaciones en el sector privado se pueden desarrollar programas crediticios adecuados para la ganadería.

Otros servicios al productor

Las organizaciones de los productores deben iniciar procesos de fortalecimiento, que les permitan desarrollar diversos programas de apoyo a sus asociados. Se enumeran a continuación algunas acciones que organizaciones de productores desarrollan en otros países y que podrían hacerse realidad a futuro:

- a) Provisión de insumos (maquinaria, equipos, productos de uso agropecuario) a precios razonables
- b) Provisión de servicios (adicionales a la asistencia técnica) como elaboración de henos o ensilajes, registros varios de fincas (incluyendo contabilidad), centros de comercialización de productos, centros de información (mercados, tecnología).
- c) Industrialización, tanto en leche como en carne.

1.4. La Industria de la Carne Bovina

1.4.1. Los “Rastros” o Mataderos.

La Figura 17 describe la estructura de la industria de la carne bovina de El Salvador. El matadero de mayor volumen de procesamiento es el de San Salvador (llamado Soyapango), que tiene capacidad para sacrificar solo el 23 por ciento de la matanza nacional. Los siguientes tres mataderos procesan entre 10 y 14 mil reses por año (unas 1000 por mes). Luego existe un grupo de 18 pequeños mataderos que sacrifican entre 2 y 10 mil reses por año, y el último grupo corresponde a 14 mataderos que sacrifican menos de 2000 reses por año.

De la Figura 17 se concluye que, al igual que en el resto de la Región Centroamericana, existe una gran cantidad de pequeños rastros, usualmente asociados a los municipios, que procesan cantidades muy pequeñas de ganado individualmente.

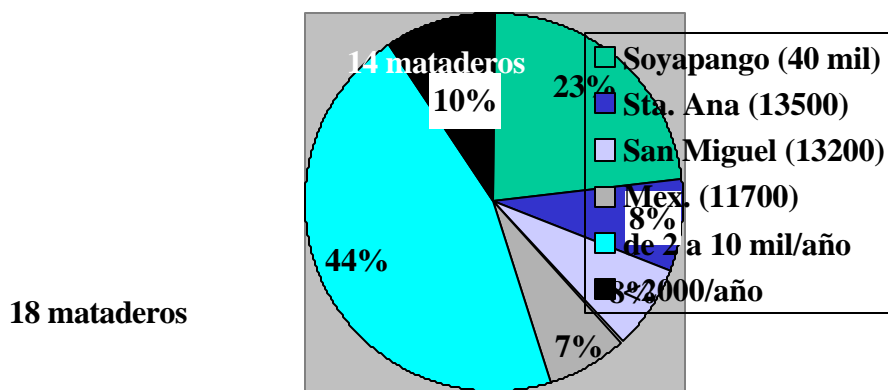


Figura 17. Distribución del sacrificio de ganado de El Salvador entre los 36 mataderos más importantes. Datos del año 2000.

Fuente: DGEA, MAG.

1.4.2. La problemática de la industria de la carne

Las industrias del procesamiento del ganado tienden en el mundo a crecer en capacidad y a disminuir en número. Vastas regiones del mundo con poblaciones ganaderas muy significativas, no poseen mataderos y prefieren transportar los animales grandes distancias. El Estado de La Florida en los EUA, que tiene un inventario ganadero de más de 1.5 millones de cabezas no posee ningún matadero.

Ello ocurre por dos razones:

- a) Economías de escala.
- b) Factibilidad de aprovechar subproductos.

El uso de muchos de los equipos para un sacrificio moderno de bovinos (sistema para izar reses, descueradora, sierra de pecho y canales) tienen un costo que exige un volumen determinado de sacrificio para poder amortizarlos. Con matanzas pequeñas no se pueden instalar estos equipos y se sustituyen por mano de obra, que no opera con igual eficiencia ni con las normas de higiene requeridas. A modo de ejemplo, las sierras operan con esterilizadores de agua caliente, por lo que además de acelerar el proceso garantizan la desinfección del aparato entre cada animal.

El aprovechamiento de los subproductos es vital en la industria de la carne para factibilizar los proyectos. Equipos como una descueradora o un "rendering" permiten obtener dos subproductos de mucho valor que de otra manera se pierden parcial o totalmente.

- a) Los cueros extraídos manualmente (sin la descueradora) tienen un precio mucho más bajo debido a que en el descuerdo manual "se pican" con el cuchillo.
- b) La inversión en un equipo para fabricar harinas de carne y hueso, sangre o de una mezcla de ellos ("Rendering") solo puede costearse con un volumen importante de matanza. Su instalación no solo produce un quintal de harinas por animal sacrificado, sino que evita la contaminación ambiental (o el costo de manejo del desecho) si no se procesan esos desechos sólidos y líquidos.

En los mataderos salvadoreños no opera actualmente ninguno de estos equipos, básicamente por el escaso volumen de reses que individualmente cada uno de ellos procesa.

Otro aspecto que requiere volumen para amortizarse son los controles para garantizar la inocuidad de la carne. El equipo de inspección (recurso humano especializado), equipos accesorios (termómetros, cuartos de frío, etc.) y los laboratorios para análisis (grasa, bacteriológicos) también requieren cierto volumen de matanza para factibilizar su operación. Ello es otro serio problema de los mataderos pequeños.

Históricamente ha existido resistencia a eliminar los mataderos pequeños por pertenecer a los municipios; ello ocurre en todos los países Centroamericanos. Ellos derivan algunos ingresos por su administración, alquiler o impuestos asociados a la matanza de ganado y no quieren

perder esos privilegios. Esta organización municipal de mataderos no tiene ninguna razón de ser en países pequeños.

En términos generales la industria de la carne en El Salvador, que sacrifica en conjunto una cantidad muy importante de animales por año (más de 200 mil en los últimos años) requiere de una urgente transformación hacia unos pocos centros de procesamiento de carne (no más de 4 en todo el país) que operen con infraestructuras y equipos modernos que garanticen un sacrificio eficiente (rentable) de ganado y que produzcan canales y cortes de calidad (higiénicos e inocuos).

1.5. La industria Láctea de El Salvador

1.5.1. Las Plantas Industriales y su problemática

El procesamiento de la leche en El Salvador está polarizado en dos extremos: existen unas pocas industrias formales bien instaladas y una gran cantidad de pequeñas queserías artesanales.

Las industrias lácteas formales utilizan primordialmente leche nacional como materia prima, aunque en épocas de escasez de leche han complementados sus necesidades con producto en polvo importado, utilizado para elaborar varios productos finales³. Todas ellas poseen una adecuada tecnología que incluye pasteurización, la elaboración de variados tipos de productos lácteos (leches, cremas, quesos, mantequilla, yogurts) y sistemas de empaque automatizados. El rango de procesamiento diario oscila entre 60 mil y 10 mil litros por día. Dentro de este grupo se mencionan las siguientes: Empresa Lácteos FOREMOST S. A. de CV, Cooperativa Ganadera de Sonsonate La Salud, Lactosa de CV, Luis Torres y Cia. (Petacones) y Lácteos San Julián. Existen además unas pequeñas empresas productoras de helados.

Históricamente la industria formal de El Salvador ha tenido serios problemas para un abastecimiento de materia prima de calidad, distribuido a través de todo el año. La escasez de leche adecuada para un buen procesamiento industrial, sobretodo en la época seca, ha sido la principal debilidad de la industria lechera. Ello se ha venido solucionando a través del mejoramiento de las relaciones entre la industria y los productores organizados. Se han venido fortaleciendo organizaciones como APPLE (de los procesadores), PROLECHE (de los productores) y ASILECHE (de ambos grupos) y con ello la industria ha mejorado su abastecimiento. Un ejemplo de ello ha sido el establecimiento del pago a los productores reconociendo las diferencias de calidad de la leche.

La necesidad de mejorar la calidad de la leche cruda salvadoreña continúa siendo una realidad. Si bien es cierto que ya existen productores (sobretodo lecheros especializados) con una “cultura de producción de leche limpia” (ordeño higiénico, refrigeración de la leche en finca, prevención y control de mastitis) la gran mayoría de la producción todavía proviene de

³ Es oportuno anotar que en El Salvador está prohibida la rehidratación de leche en polvo importada para producir leche fluida.

fincas con un mal manejo de la leche. El crecimiento de la industria láctea salvadoreña debe estar asociado con mejoras en la calidad de la leche a nivel de finca.

El transporte de la leche de las fincas a plantas también debe mejorarse. Muchas veces el esfuerzo realizado a nivel de finca (manejo, infraestructura y equipos para mejorar calidad de leche) se pierde debido a que el manejo del producto durante su transporte a las plantas no es el adecuado. Es urgente masificar la recolección mediante tanques cisternas.

Otro aspecto que ha afectado a la industria láctea formal salvadoreña ha sido la competencia desleal de productos:

- Que utilizan leche en polvo importada como materia prima
- Que no tienen los controles de calidad que una agroindustria láctea moderna
- De donaciones o productos de precios bajos (por ejemplo leches en polvo de próximo vencimiento) que se comercializan al margen de las regulaciones existentes.

Ello ocurre con producto nacional (industria artesanal) y con productos importados de países vecinos.

1.5.2. La industria artesanal y su problemática

Las procesadoras artesanales son muy abundantes, están distribuidas por todo el país y se estima que existen más de 3 mil. Su producto principal es el queso. Una encuesta reciente realizada por el IPOA (Inspección de Productos de Origen Animal) a 650 queserías del país confirma la atomización de este sector; el 84 por ciento de las queserías encuestadas procesan diariamente menos de 500 botellas, y el 52 por ciento menos de 100 botellas/día. Solamente el 6 por ciento de las queserías procesan más de 1000 botellas por día y solo 10 de ellas pasan de 2000 botellas procesadas diariamente.

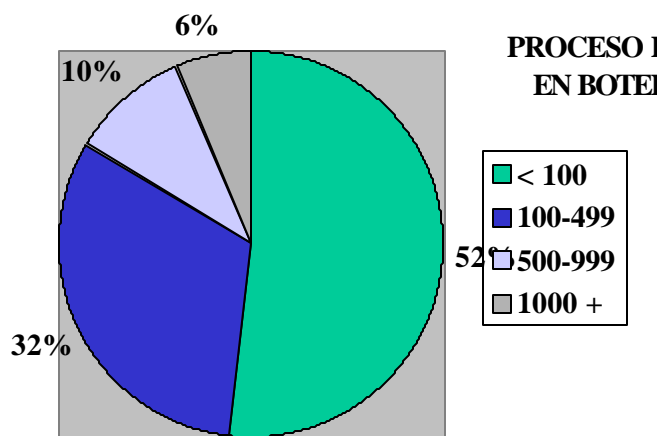


Figura 18. Distribución del procesamiento diario de leche por tamaño en las queserías de El Salvador.

Fuente: Encuesta del IPOA, 2000.

La problemática del sector industrial artesanal de El Salvador gira alrededor de dos conceptos: inocuidad y problemas de competencia.

A partir de 1998 se decretó en El Salvador (Decreto N° 272) la obligatoriedad de pasteurizar leche a toda planta que procese más de 2000 botellas. Sin embargo el 99 por ciento de las queserías artesanales caen dentro de este rango, además de que no se tiene control sobre las condiciones de ordeño, la falta de enfriamiento de leche y las condiciones sanitarias del ganado (Brucelosis, TB, y otros) de los hatos proveedores. Estos factores se conjugan para justificar un serio cuestionamiento a la inocuidad de la mayoría del producto lácteo producido en el sector artesanal. Esto debe mejorarse.

Además de los problemas de inocuidad, el sector artesanal tiene competencia de quesos de origen hondureño y nicaragüense, producidos tal vez en peores condiciones de higiene, pero sin duda más baratos. Este sector artesanal requiere re-organizarse, de manera que se factibilice la mejora de la calidad de sus productos, incluyendo la pasteurización, para así competir con un producto “diferente”, de mayor valor agregado en términos de empaque e inocuidad.

1.6. Aspectos de comercialización interna

Esta sección pretende describir la comercialización de ganado, leche “cruda” y carne hacia lo interno de El Salvador. Las importaciones, que son significativas, ya han sido discutidas en este documento.

Una característica común del mercado interno del ganado y sus productos es el elevado nivel de intermediación. Ello disminuye el margen de los productores y eleva el precio a los consumidores, de forma tanto el productor como el producto final pierden competitividad. La pérdida de competitividad del productor se da a expensas de otras actividades agropecuarias o de competidores de países vecinos. En el caso de los productos, los grandes ganadores han sido los productos importados (principalmente de países vecinos) y otros productos de competencia, como la carne de pollo o bebidas no lácteas.

1.6.1. La comercialización del ganado y los problemas asociados

En el siguiente Cuadro se enumeran los principales centros de comercialización de ganado o “Tiangues” de El Salvador. Los tiangues operan en días específicos de la semana, donde los oferentes de ganado se presentan con los animales y los negocian con compradores.

Estas son transacciones de oferta y demanda, donde algunas veces participan los productores (proveedores primarios) y los carniceros o representantes de supermercados (usuarios finales del ganado) pero, en la mayoría de los casos, son intermediarios los que

acopian y transportan el ganado a los Tiangues, y son intermediarios los que compran los lotes para sacrificio, que luego venden el ganado o las canales a las carnicerías.

Además del sacrificio, también se comercializa ganado para reproducción (machos y hembras) cuyo destino son otras fincas del país, y ganado macho para engorde. Una parte significativa de los terneros o novillos para engorde son acopiados y luego exportados hacia Guatemala y México. El análisis de las cifras de sacrificio muestra claramente que el engorde de machos no es un sistema de producción predominante en El Salvador.

La presencia de los tiangues tiene un aspecto positivo, asociado al “descubrimiento” del precio del ganado. Si no existiese algún esquema de comercialización en pie de ganado, la información de precios sería aún más escasa. Sin embargo, existen otros mecanismos de generación de información de precios (subastas públicas de ganado, mataderos modernos que compran en canal) que no se dan en el país.

Cuadro 7. Principales Tiangues que operan en El Salvador y su ubicación.

TIANGUE	REGIÓN
Santa Rosa de Lima El Tránsito Nueva Guadalupe San Miguel San Francisco Gotera Chapeltique	Oriental
San Rafael Cedros Sensuntepeque Ilobasco Zacatecoluca Santiago Noualco	Para Central
Soyapango Aguilares Chalatenango Quezaltepeque San Juan Opico	Central
Metapán	Occidente

1.6.2. La comercialización de carne bovina

Asociada a la proliferación de muchos mataderos pequeños, la comercialización de la carne (principalmente en canal) está también muy atomizada. Existen serios problemas de inocuidad asociados a la falta de camiones refrigerados, a la manipulación de esas canales dentro de los mataderos (también sin refrigeración), y a su manipulación durante el “deshuese” en las carnicerías.

La inexistencia de sistemas de valoración de la calidad de las canales y cortes de carne es otro factor de distorsión importante del mercado. Para el consumidor es imposible distinguir mediante etiquetado o empaque, si los cortes que adquiere provienen de novillo, vaca o buey (sexo, edad), o si han sido procesados en un sitio adecuado. Ello ha permitido a través del tiempo el aumento de las ventas de cortes importados de Nicaragua, que aunque tampoco tiene buen etiquetado, tienen un empaque “al vacío” que garantiza que provienen de mataderos modernos, con inspección veterinaria y en general controles de calidad (en cuanto a inocuidad) adecuados. Debe recordarse que en Nicaragua operan actualmente al menos tres mataderos que exportan adicionalmente a los Estados Unidos (San Martín, Amerrisque y Carnic).

Los supermercados son cada vez más importantes como comercializadores de carne. El desarrollo de una industria y de un comercio de carne asociado que pueda proveerlos con la calidad requerida es urgente en El Salvador. Si ello no ocurre, la importación de carne continuará creciendo como único proveedor que, en el mediano plazo, ofrece un producto aceptable.

1.6.3. La comercialización de los productos lácteos

La venta de leche hacia la industria láctea formal la hace directamente el productor. Ello permite que exista un adecuado control sobre la calidad de la leche que cada planta procesa y evita la intermediación de leche cruda. Deben mejorarse los sistemas de transporte de leche entre las fincas y las plantas de proceso.

La leche cruda cuyo destino son las queserías artesanales sí presenta niveles altos de intermediación. Los acopiadores van recogiendo leche de las fincas (usualmente unos pocos litros por finca) y la transportan para venderla en las queserías. Ello se traduce en serios problemas de calidad (leche no es refrigerada, se mezclan leches de fincas diferentes para su transporte) y precios deprimidos para los productores. Existe también una significativa producción de quesos a nivel de las mismas fincas. Existe además una proporción de leche cruda que se comercializa como tal, especialmente en las áreas rurales.

Los productos lácteos tienen una amplia distribución en El Salvador. Se observan en el mercado una gran cantidad de marcas nacionales así como productos importados de Nueva Zelanda, Australia, los EUA, Costa Rica, Honduras y de varios países europeos. El producto importado es más abundante como leche en polvo, mantequilla y quesos; sin embargo existe una presencia importante de leche fluida de Costa Rica (Dos Pinos) y Honduras (Sula). Los principales productos de origen local son la leche fluida y los quesos, de los cuales existe una gran cantidad de tipos y marcas.

Los quesos no pasteurizados que se comercializan pueden provenir de las queserías artesanales salvadoreñas o pueden ser importados de Honduras y Nicaragua. Es interesante mencionar que existen queserías artesanales en los países vecinos que son propiedad de salvadoreños y cuyo propósito es la elaboración de los tipos de queso que el mercado salvadoreño demanda. Aún cuando existen dispositivos legales que norman este comercio, la importación de quesos no pasteurizados suele hacerse cumpliendo con los requisitos de

frontera (inspección de los productos, pago de impuestos) pero es claro que una porción significativa de estos quesos penetran al país sin esos controles (contrabando).

Los productos lácteos pasteurizados se comercializan mayoritariamente en supermercados y mercados que cuentan con sistemas de refrigeración (para los productos que así lo requieren), urnas exhibidoras y en general buena presentación de los productos. El queso de origen artesanal se maneja más a nivel de mercados y de pequeñas tiendas. No son extraños los problemas de intoxicación de la población por el consumo de quesos que no han sido producidos ni manipulados adecuadamente.

1.7. Las organizaciones de apoyo

1.7.1. El Sector oficial

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) es el principal organismo oficial relacionado con la actividad ganadera. Existe un trabajo reciente⁴ que evaluó las dependencias del MAG con responsabilidades de apoyo al sector ganadero. Se presenta a continuación una breve síntesis de las funciones de la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal (DGSVA) y del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y forestal (CENTA).

La DGSVA es la unidad responsable de la protección fitozoosanitaria del país. Tiene alrededor de 400 empleados y financia su operación mediante presupuesto ordinario (solo para salarios), fondos generados por sus servicios y fondos de cooperación (OIRSA y otros). Tiene a su cargo una división de Sanidad Animal, una de Registro y Fiscalización, Cuarentena Agropecuaria y un Programa de Reproducción Animal. En el Cuadro 8 se resumen sus funciones.

Cuadro 8. Funciones de la DGSVA.

SANIDAD ANIMAL	REGISTRO Y FISCALIZACIÓN	CUARENTENA AGROPECUARIA	REPRODUCCIÓN ANIMAL
DIAGNÓSTICO. PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y CONTROL DE ENFERMEDADES. 4 laboratorios. IPOA. Inspección de Productos de Origen Animal	GARANTIZAR LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS. INSPECCIÓN A DISTRIBUIDORES Y PRODUCTORES DE INSUMOS.	PROTECCIÓN DE INGRESOS DE PRODUCTOS QUE ARRIESGUEN "STATUS" SANITARIO Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN.	REGISTRO GENEALÓGICO. INSEMINACIÓN ARTIFICIAL. PRUEBAS DE FERTILIDAD.

⁴ "Limitaciones actuales y perspectivas que tienen las dependencias del MAG para mejorar los servicios que proporcionan a los medianos productores y procesadores de leche". JICA-TECHNOSERVE. 2001.

El IPOA es la unidad responsable de la inspección de las plantas procesadoras de carne y leche. Dada la atomización que se da en los rastros y en las queserías y a sus propias restricciones de personal, sus funciones se limitan a inspecciones ocasionales, dándoles preferencia a los establecimientos de mayor tamaño.

El CENTA tiene a su cargo las funciones de generación y transferencia de tecnología. Posee agencias de extensión y equipos de investigación, pero su acción es bastante limitada en el área ganadera. Debe destacarse el convenio CENTA-PROLECHE, dentro del cual técnicos del CENTA desarrollan programas de transferencia a alrededor de 140 fincas lecheras, con apoyo técnico del gobierno de Israel.

El Ministerio de Salud tiene pocas acciones asociadas con inspección de establecimientos de producción o industria pecuaria, así como de sus productos. Básicamente se apoyan en el trabajo del IPOA.

El Ministerio de Economía, con su Dirección de Comercio e Inversión, ha tenido una activa participación en negociaciones internacionales relacionadas sobretodo con el comercio de productos lácteos.

1.7.2. Las organizaciones gremiales

Las organizaciones ganaderas de El Salvador han tenido, en el pasado reciente, algunas transformaciones importantes. Históricamente han existido grupos de productores que se han asociado, con criterios casi siempre de ubicación geográfica. Asimismo el sector industrial lácteo tiene una asociación (APPLE).

El sector productor lechero tiene una organización relevante que ha asumido el liderazgo en la defensa del sector (PROLECHE). Cumple funciones de fomento a la producción de leche mediante un convenio con el CENTA y apoyo del gobierno Israelí. Estas acciones incluyen transferencia de tecnología y capacitación. Adicionalmente representan a sus asociados en diversos foros relacionados con la producción, industria y comercio de leche. Tiene alrededor de 140 productores afiliados, de los cuales el 85 por ciento tiene menos de 100 cabezas de ganado.

Recientemente se logró la creación de una organización mixta de productores e industriales denominada ASILECHE. Esta asociación ya se ha incorporado a su homóloga centroamericana (FECALAC) y sin duda será de mucho beneficio para el sector lácteo salvadoreño. Tiene especial injerencia en las negociaciones comerciales, y a través de FECALAC participa en la definición de una estrategia para el sector lácteo regional ante la perspectiva de la creación de la unión aduanera centroamericana.

Como una instancia mixta en que participan el sector privado y público, es importante referir la Comisión Ganadera, la cual dio origen a la Agenda Ganadera. La labor de dicha Comisión, y el trabajo realizado, han dictado las bases para la elaboración del Plan Ganadero que es objeto de este trabajo.

1.7.3. Las empresas veterinarias y de servicios

Con relación a los proveedores privados de insumos y servicios, se reconoce que existen distribuidos en todo el país, sin embargo no se dispone de un registro ordenado de tales actores privados.

En esta categoría se reconocen a los profesionales independientes, las veterinarias y las tiendas de insumos y equipos y los proveedores de alimentos balanceados. No existe exclusividad en cuanto a la oferta de determinadas categorías de servicios y productos, y por lo tanto hay veterinarias donde se venden alimentos y tiendas de insumos en donde se consiguen concentrados, sales minerales y lagunas medicinas.

En general es sector de servicios es extenso, sin embargo la oferta privada de servicios de asistencia técnica, capacitación y asesoría a los productores y queserías es limitada. La reducida voluntad de pagar por estos servicios y la oferta de servicios gratuitos de parte del Estado y en algunos casos de los gremios, es una factor que limita el desarrollo de la actividad privada en este campo.

1.8. Conclusiones del Diagnóstico

Del análisis realizado como parte del diagnóstico se han derivado conclusiones en cuanto a los mercados, la ganadería, la industria, el comercio y las organizaciones del sector. A continuación se resumen los principales aspectos de este diagnóstico.

En cuanto a los mercados es necesario destacar que en general se están haciendo cada vez más competitivos tanto en lo que concierne a los productos lácteos como a la carne bovina, comercializada esta última en distintos tipos de productos. La producción mundial de lácteos está creciendo de forma más significativa que la de carne bovina; sin embargo en ambos casos el comercio internacional es todavía residual. En cuanto a las carnes la bovina sigue perdiendo espacio relativo con relación a la carne de aves y en el caso de los lácteos, los productos sustitutos también muestran una dinámica considerable.

En el mercado regional es importante destacar que en general han aumentado las importaciones tanto de lácteos como de carne bovina, y especialmente se ha incrementado el comercio intraregional. Destaca el hecho de que El Salvador es el país cuyas importaciones han crecido en forma más significativa, tanto para los productos finales como para productos primarios y también en cuanto a la importación de ganado en pie. Los principales abastecedores de lácteos al mercado salvadoreño son Costa Rica, Honduras y Nicaragua; y en el caso de la carne y el ganado provienen primordialmente de Nicaragua y Honduras. Es oportuno anotar que se han iniciado esfuerzos de exportación de quesos salvadoreños, especialmente dirigidos a la población salvadoreña en los Estados Unidos.

La ganadería bovina, desde el punto de vista de su contribución al PIB es relativamente pequeña en la economía salvadoreña, pero importante en el PIB agropecuario. Sin embargo

debe reconocerse que al tomar en cuenta las industrias pequeñas y medianas en la cadena láctea y en la carne, así como el sector de servicios, esta importancia relativa aumenta especialmente en las economías locales. A esto debe sumarse el reconocimiento de que en un alto porcentaje de las pequeñas unidades de producción se tiene ganado, lo cual requiere una consideración especial. La razón para ello está en las imperfecciones de los mercados financieros (el ganado como alcancía) y de los productos lácteos (la leche procesada se compra a más del doble que el precio que se paga por la leche cruda).

La cría de ganado está dominada por el sistema de doble propósito para la producción de leche fluida y la venta de animales, con alta participación de pequeños productores. Existe además un segmento de lechería tecnificada (sistemas intensivos, razas especializadas). En el sector de doble propósito se observa en general baja productividad, estacionalidad en la producción, e inadecuadas condiciones de inocuidad de la leche. Los problemas de alimentación (especialmente en la época seca), manejo reproductivo y sanitario son los de mayor impacto. También en este sector los problemas ambientales asociados a la producción en laderas y la erosión de suelos tienen alta relevancia en algunas regiones. En el sector especializado el desafío más importante se encuentra en los costos de producción y los requerimientos de energía eléctrica.

En la industria láctea se observa una polarización entre unas pocas industrias formales con adecuados niveles tecnológicos (maquinaria y equipo, productos varios), y una gran cantidad de queserías artesanales pequeñas. Con excepción de los productores que suplen a la industria formal, existen escasos vínculos entre la producción primaria y la industria. La industria formal confronta el serio desafío de la competencia de productos elaborados y procesados desde dentro de la Región y de terceros países y también la competencia de la industria informal y de los productos importados que no cumplen la normativa sanitaria y aduanera.

En la industria de la carne se aprecia un gran número de mataderos de pequeña escala que no tienen la tecnologías adecuada para competir y que además incumplen principios básicos de sanidad, inocuidad y normas ambientales. Su estado actual representa un alto riesgo no solo para el sector ganadero sino para la imagen del país en la medida que quiera competir con la carne importada.

La comercialización interna de ganado, carne y lácteos está caracterizada por dos segmentos diferenciados. En el primero se ubica el abastecimiento de los supermercados y restaurantes de calidad con productos importados y de la industria láctea formal. En el otro segmento se ubica el abastecimiento de mercados populares, tiendas en pequeños poblados y en el medio rural, con productos que no cumplen las normas de inocuidad y que significan riesgos potenciales para la salud. A esto debe sumarse la importación no registrada de ganado, que, más allá de no contribuir al fisco representa un riesgo desde el punto de vista de la sanidad, además de ser una ventanilla para el abigeato en los otros países.

En cuanto a las organizaciones de apoyo al sector ganadero, éstas se agrupan en tres grandes categorías. Primero las organizaciones locales de ganaderos, las cuales son numerosas y caracterizadas por una limitada capacidad de servicio a los asociados y con membresía poco participativa. Segundo, las organizaciones especializadas del sector lechero,

las cuales han progresado notablemente en los últimos años. Y tercero el sector público agropecuario que a través del MAG y sus instancias especializadas provee servicios a los ganaderos en los campos de la sanidad y de la tecnología.

A manera de comentario final es oportuno destacar que el sector de la ganadería e industrias afines en El Salvador, durante los últimos 10 años, ha tenido una evolución positiva. Sin embargo ésta no ha sido suficiente para competir exitosamente en el mercado interno pero sí se ha logrado incursionar en las exportaciones, sobretodo de quesos. Estos elementos del diagnóstico serán tomados como punto de partida para el análisis de perspectivas en la parte II de este trabajo y en la Parte III de propuestas de acción

2. LAS CONDICIONES DE ENTORNO

2.1 *El Contexto Internacional*

2.1.1 Globalización vs. Relaciones Comerciales

A manera de introducción, es oportuno hacer un breve comentario sobre la globalización, la cual ha sido homenajeadada por muchos y criticada por otros. En esta globalización es importante distinguir dos dimensiones diferentes, ambas de crucial importancia.

La globalización tiene una dimensión como proceso de expansión de las comunicaciones, las crecientes relaciones entre personas y sociedades, la extensión del conocimiento y el acercamiento de las culturas. Este proceso ha traído grandes beneficios y en general ha significado un aumento de las oportunidades; pero también debe reconocerse que no toda la sociedad de un país, ni todos los países, están sacando de ella el mismo provecho.

La otra dimensión es la económico comercial, más guiada por los principios de un modelo económico que se pretende que sea universal y que se piensa ilusamente que crea beneficios para todos. Esta dimensión es la que se ha alimentado con el liberalismo económico y la que a ultranza desconoce las grandes fuerzas de poder económico y político, el poder de las transnacionales, las economías de escala en la publicidad y el poder del capital.

Es esta segunda dimensión de la globalización, la que inquieta y merece ser cuestionada como modelo. Los últimos años han demostrado que este modelo no ha servido o no ha estado acompañado de las medidas necesarias para extender los beneficios y resolver la pobreza. Los defensores del modelo argumentarán lo primero; es decir que no estuvo acompañado de las otras medidas que permitiesen extender los beneficios. Los demás argumentaremos que no es posible adoptar las otras medidas, porque las estructuras de poder y la organización política de los países no dan espacio para ello, a menos que se

diesen cambios más profundos, viables solo por la vía de serias reformas estructurales en la sociedad.

El Salvador es un país que está inmerso en la globalización y ya ha demostrado que le está sacando provecho a esa globalización. Sin embargo aún hay un gran esfuerzo por realizar al respecto. En el caso de la actividad ganadera y sus industrias afines, se confronta también oportunidades y desafíos.

2.1.2 La Dependencia de Importaciones

La globalización ha traído consigo la expansión de los mercados para bienes y servicios, y es correcta la apreciación de que en la década de los noventa, el comercio mundial se expandió en forma sustantiva, mucho más que en las décadas pasadas. Los países en desarrollo fueron a la luz de la evidencia, los grandes importadores y aunque también lograron exportar más, su *déficit* de balanza comercial se hizo más severo. El Salvador no es la excepción.

El argumento para no detener este proceso ha sido que era obvio que no se tenía ventaja comparativa para esos productos, especialmente los de origen agropecuario. Ello desconoce que los productos agropecuarios que se han importado tienen detrás de ellos cuatro condiciones: elevados subsidios a la producción en sus países de origen; créditos preferenciales para financiar las exportaciones desde esos países; empresas transnacionales de altísimo poder económico y estrategias globales; y grupos nacionales con alta influencia política para conseguir que se liberalicen las importaciones. Bajo esas reglas, cómo se podía ser competitivo frente a los productos importados?

Los subsidios a la producción en los países desarrollados han continuado siendo cuantiosos y su modalidad de aplicación se ha ido modificando a través del tiempo. Ahora se orientan más hacia mejorar capacidades de las personas y los recursos naturales, proveyendo así mejores elementos para hacer la competitividad más duradera. Es de observar que en los últimos días (noviembre 16) el propio Banco Mundial, por medio de su Jefe de Economistas, ha reprochado con energía las medidas de los países desarrollados para continuar con los subsidios a la agricultura. Sin embargo, casi como una respuesta inmediata, Japón ha indicado en un documento presentado ante la OMC, el 21 de Noviembre, que no bajará la protección y que aumentará los apoyos a la agricultura.

Los subsidios y créditos preferenciales para las exportaciones, han facilitado que se comercialicen los excedentes de productos como los granos y los lácteos. Estos subsidios, como se dice explícitamente en las normas que los rigen, están allí para que los interesados puedan obtenerlos para facilitar sus operaciones comerciales en el exterior. Incluyen los subsidios directos a los precios y el subsidio al crédito para exportación.

La influencia de las empresas transnacionales es innegable y se evidencia en la presencia creciente de sus productos a la venta en los supermercados. La situación es bastante notoria en el caso de las transnacionales en el sector lácteo. La alianza entre Nestlé y New Zealand Dairy, por medio de FONTERRA, ha creado una superestructura que controla el 35 por ciento del comercio mundial de lácteos. En el sector de la carne, la situación se evidencia con la

adquisición de Iowa Beef Packers, IBP (la empresa más grande de la industria de la carne bovina en Estados Unidos) por parte de Tyson, el gigante mundial de la industria avícola.

Las empresas transnacionales tienen también creciente participación en la venta de maquinaria y equipos, servicios y en la producción agropecuaria y las exportaciones de productos de la agricultura. Su expansión hacia los países de la región ha sido sustantiva en la última década y en general el valor de sus ventas ha crecido a una tasa anual del 12 por ciento, en contraste con el 3 por ciento al que crecieron las economías nacionales.

Además de las empresas en la agricultura y la agroindustria, ahora se han acelerado las fusiones de las transnacionales propietarias de supermercados: La reciente alianza del Grupo Holandés Ahold, con las más grandes cadenas de supermercados en Guatemala y Costa Rica crea un conglomerado dominante en el sistema de distribución de alimentos en Centroamérica. En otra ocasión será de utilidad analizar la forma en que estas nuevas estructuras influenciarán la competitividad de los supermercados salvadoreños, grandes y pequeños.

Este proceso tiene importantes implicaciones para definir la estrategia y las políticas para la ganadería, pues debe tomar muy en cuenta que El Salvador puede verse expuesto a cambios en sus niveles de competitividad debido a factores externos; que la dependencia de importaciones de alimentos (especialmente carne y leche) se ha convertido en una situación casi estructural (y que por lo tanto no es fácil de dismantelar) y que las condiciones en los mercados internacionales difícilmente van a modificarse, a menos que se eliminen los subsidios. En pocas palabras, no se podrán definir políticas para la ganadería e industrias afines dentro del marco de ingenuidad.

2.1.3 El Acceso a Mercados Externos

Los países desarrollados han establecido un sistema multilateral de normas para el comercio que favorece sustancialmente su desempeño, en relación con el de los países en desarrollo. Los países de ALC, y El Salvador no es excepción, confrontan el desafío del acceso limitado a esos mercados. En algunos casos las restricciones se han ido acrecentando por la vía de las exigencias sobre aplicación de medidas sanitarias y requerimientos sobre la inocuidad de los alimentos. En tal caso debe reconocerse que los países importadores con justo derecho, desean garantizar la seguridad a los consumidores y minimizar el ingreso de plagas y enfermedades. Lo lamentable es que con frecuencia se recurre a esas medidas solo con el fin de impedir el ingreso de productos importados que tienen el potencial para desplazar productos nacionales.

A estas medidas se suman ahora las exigencias de carácter ambiental. Nuevamente en este caso, si las normas se apegan a las reglas técnicas que deben cumplir los productos exportados, según lo establecido en la OMC, los países están en el derecho de hacerlas cumplir. Este es el caso por ejemplo, de los requerimientos de empaques y materiales que no sean lesivos para el ambiente en el país importador. Sin embargo, cuando estas normas se extienden a cuestionar los procesos productivos, para que no dañen el ambiente en el país donde se producen, se está extendiendo los asuntos ambientales mas allá de lo meramente comercial.

A esto debe sumarse el requerimiento creciente de la certificación ambiental. Si bien es cierto que la producción certificada trae beneficios al propio país exportador, se puede caer en el riesgo de una nueva condicionalidad. Ello ocurre especialmente si el país importador exige que la certificación la otorgue una empresa de su territorio y en muchos casos una subsidiaria de la propia empresa importadora.

Sin embargo, más pernicioso que todo lo anterior ha sido la persistencia de las reglas de los países importadores para limitar el acceso de los productos con más valor agregado por la vía de tarifas crecientes, cuanto mayor el valor agregado del producto que se exporta. Por ejemplo, el arancel promedio para productos agropecuarios procesados es de 27 por ciento pero el rango se extiende entre 0 y 826 por ciento. Las limitaciones a la importación de café procesado (empacado al vacío) son una clara forma de asegurar que el valor agregado se da en Europa y no en El Salvador, por ejemplo.

Las posibilidades de exportar quesos al mercado salvadoreño en los Estados Unidos, han sido mencionadas con frecuencia. Ya hay algunas iniciativas al respecto. Sin embargo, la factibilidad de proyectos de una dimensión razonable va a estar dada por el cumplimiento de todas las normas a las que se ha hecho referencia. Por lo tanto en el marco de un TLC con Estados Unidos, son este tipo de temas los que deben estar claramente planteados en las negociaciones.

Las implicaciones de estas medidas son de extrema importancia para viabilizar el desarrollo de la ganadería e industrias afines en El Salvador. En el caso particular del café por ejemplo, tales condiciones limitan severamente las posibilidades de generar empleo y divisas y condicionan al país, a seguir siendo proveedor de materias primas. Eso es insostenible e inaceptable. Por lo tanto, si esas reglas no cambian, no es factible pretender que la economía se va a levantar exportando productos primarios de la agricultura, la ganadería o de cualquier otro sector.

El corolario de este comentario se ofrece en dos aspectos. Por un lado, para el sector agropecuario de El Salvador la crisis del mercado del café impone serias restricciones económicas, pero quizás también una oportunidad para lograr alguna diversificación e intensificación en la ganadería, en las zonas donde es ambiental y económicamente factible, especialmente en sistemas intensivos. Por otro lado, es de suma importancia definir políticas que valoren con realismo el acceso a los mercados y que se posicionen en forma enérgica en los foros internacionales para cambiar estas condiciones.

2.1.4. Innovaciones tecnológicas relacionadas a la Agricultura y la Ganadería

Como parte del proceso de globalización se han generado y extendido innumerables innovaciones tecnológicas que ofrecen nuevas oportunidades para la agricultura y la ganadería, tanto en la alimentación del ganado como en su manejo. Las nuevas variedades de pastos para pastoreo y corte (y el uso de estiércol de lecherías) han demostrado proveer rendimientos extraordinarios. Esto ha significado que en los países y en las fincas en donde se han usado estas innovaciones, ha sido posible reducir los costos unitarios, mejorar los

rendimientos, bajar el uso de agroquímicos y en algunos casos, crear productos de cualidades especiales que no tienen sus homólogos genéricos.

Los productos genéticamente modificados usados en alimentación animal (maíz y soya) se han constituido en un porcentaje creciente de las exportaciones desde países como Argentina, y Estados Unidos, gracias a que se venden a menores precios. Debe admitirse que son rechazados por un pequeño segmento de consumidores, pero para la gran mayoría son la mejor alternativa en términos de precio. Dada la situación de conseguir alimentos baratos, puede esperarse que las importaciones continuarán en forma notable, tanto para los productos primarios como los que de ellos se derivan. Para la ganadería (pero también para la avicultura) esto significa la posibilidad de usar insumos importados baratos para la alimentación animal y por lo tanto aumentar la intensificación.

En el caso de la ganadería se han logrado avances importantes en cuanto a la genética y el manejo reproductivo. La inseminación artificial y el transplante de embriones ya son prácticas conocidas y que pueden extenderse en forma sustantiva. A ello debe sumarse los logros en métodos y productos para el control de la sanidad del ganado.

Además de las innovaciones referidas en el campo de las semillas y material genético, se han extendido otras en cuanto a nuevos materiales como agroquímicos menos dañinos para el ambiente, materiales biodegradables, procesos para la conservación de productos lácteos y jugos (*tetrabrick*), hormonas, nuevos equipos, etc. Estas innovaciones están disponibles como bienes de mercado y representan invaluables oportunidades para producir con mayor eficiencia. Su aprovechamiento está limitado por el insuficiente conocimiento y la capacidad de endeudamiento.

A estas innovaciones en la agricultura y la ganadería se suman aquellas en el campo de la informática y las comunicaciones. El teléfono celular y el acceso a Internet han cambiado sustancialmente la forma de hacer negocios en la agricultura y para la comercialización de productos pecuarios.⁵ Quienes están aprovechando estas facilidades para los agro-negocios ya les llevan ventaja a quienes se quedaron con los antiguos métodos.

Las implicaciones de esta disponibilidad de tecnología, deben tomarse muy en cuenta para definir la política tecnológica para la ganadería y las industrias relacionadas. En particular el tema concierne a la dedicación de recursos para hacer investigación o para captar resultados de investigaciones en el mercado internacional y realizar acciones de difusión.

2.2 El Entorno Centroamericano

2.2.1 La salida de la Crisis Regional

El Salvador, al igual que los otros países de Centroamérica vivió mas de veinte años sumido en una profunda crisis económica y política, que se extendió hasta finales de los 80's. En la

⁵ Desde luego que también son aprovechadas por quienes se dedican al cuatreroismo, los secuestros y el contrabando de ganado

región este periodo ha sido referido como la época de la Crisis Centroamericana. La década de los 90's, durante la cual se dio el cambio hacia regímenes democráticos, la pacificación y un fuerte flujo de ayuda externa, permitieron una recuperación económica considerable para la región en conjunto.

El despegue lento de algunos vecinos (Honduras y Nicaragua) ha significado oportunidades de mercado para los productos salvadoreños. Por otro lado, algunos vecinos han aumentado su capacidad productiva (Costa Rica, Guatemala) lo cual ha significado creciente competencia. Las importaciones de helados desde Guatemala se han incrementado. La creciente participación de la empresa Dos Pinos, de Costa Rica en el mercado salvadoreño de lácteos es una clara evidencia de las oportunidades encontradas en el mercado nacional.

En los casos de Nicaragua y Honduras, la ganadería ha sido una de las mejores opciones para la recuperación sectorial. Por otro lado, la baja capacidad adquisitiva de sus poblaciones ha significado que el excedente exportable sea considerable. En esos países las exportaciones de queso a El Salvador, son el producto de una agroindustria informal que en poco cumple las normas de inocuidad. La propia salida del ganado en pie (regular e irregularmente) es un reflejo del poco desarrollo de la industria nacional de la carne.

La posibilidad de aumentar la cría de ganado en Nicaragua y Honduras es considerable y está recibiendo importante apoyo de políticas y ayuda externa. Las inversiones salvadoreñas ya hechas en Honduras y Nicaragua en la industria quesera y los negocios establecidos para importar ganado son un claro reflejo de la sinergia que se puede lograr complementando capacidades y recursos de ambos países con el propósito de exportar a El Salvador y eventualmente a terceros países.

Por otro lado, en la región se confrontan serios desafíos en cuanto a la triangulación de productos procedentes de terceros países. Aunado a ello, se tiene el uso de insumos importados subsidiados en los países de origen, en sustitución de insumos nacionales. La situación es particularmente desafiante para el sector lácteo. El establecimiento de un arancel externo común y acatar las normas establecidas, son fundamentales.

2.2.2 El interés extraregional: Los TLCs y ALCA

El Salvador al igual que los otros países de Centroamérica ha pensado en los tratados de libre comercio como una gran oportunidad para exportar y para generar beneficios para el país. Dentro de esta visión y guiado por el entusiasmo y las expectativas, ha firmado el tratado del triángulo del Norte y el TLC con México en el año 2001.

La relación comercial con México no ha cambiado sustancialmente el patrón que ya se venía dando desde 1995, que revela que las importaciones desde México están creciendo en forma notable. Así por ejemplo en el caso de los productos lácteos las importaciones desde México (se incluye helados) pasaron de 3.54 millones de US\$ a 15.56 millones de US\$ entre 1996 y el 2001. Ello significó que las importaciones de lácteos desde este país se incrementaron del 6.7 por ciento al 18.7 por ciento del total de los productos lácteos y helados en sólo cinco años.

En la actualidad está en proceso de concretarse la participación en TLCs con Chile, República Dominicana, Panamá, Canadá y EUA. Más adelante, se viene la participación en las negociaciones para suscribir el ALCA. Al igual que los otros países de la región, en relación con estos tratados, en El Salvador se tiene un gran entusiasmo, pero limitada capacidad negociadora, a pesar e que se han hecho algunos avances al respecto. La situación es más notoria aún en el caso del comercio de productos de la agricultura y productos pecuarios. En este último caso, la posición más probable es la exclusión de los productos agropecuarios sensibles. Por lo menos en el caso de los productos lácteos, la participación de los gremios salvadoreños en la FECALAC asegura que el análisis se hará compartiendo información adecuada y criterios congruentes con los intereses regionales.

En el caso de la carne bovina, debe advertirse que el interés de Argentina y Uruguay por colocar sus productos en el mercado Centroamericano es creciente. La reciente reanudación de las exportaciones Uruguayas a EUA y la apertura del mercado de Canadá implican que el producto uruguayo está muy cerca de ingresar a la región. El mercado salvadoreño resulta muy atractivo para esos intereses comerciales.

Lo antes expuesto implica que el país debe ser muy acucioso en el desarrollo de su capacidad negociadora y en la propia instrumentación de su política comercial para los productos cárnicos y lácteos. Ello es indispensable para que los tratados que se suscriban permitan aumentar la inversión y las exportaciones y no que sirvan para ahondar el déficit de balanza comercial.

2.2.3 El surgimiento de la Unión Aduanera

A partir del Plan de Acción para la Integración Centroamericana, aprobado por los Presidentes en Marzo del 2002, el proceso de creación de la Unión Aduanera (UA) Centroamericana se ha acelerado. Centroamérica ha definido la UA como un territorio aduanero donde hay libre movilidad de bienes sin importar su origen, libre comercio de servicios, principalmente aquellos relacionados con el comercio de mercancías; un arancel externo común; y consecuentemente una administración aduanera común.

Bajo los principios que rigen una UA, según lo establecido en la OMC, tal acuerdo entre los países contratantes tendrá el propósito de hacer más fluido el comercio con terceros y de ninguna manera servir para erigir barreras para el comercio. Por otro lado, el arancel externo común (AEC) que acuerde la UA reflejará de alguna manera el promedio de los aranceles vigentes.

En tal sentido es de esperarse entonces dos hechos de importancia para El Salvador. El primero, es que el país deberá sujetarse a una política comercial común; y por otro que el nuevo AEC podría ser algo mayor que el actualmente aplicado por El Salvador en el caso de algunos productos. Este podría ser el caso por ejemplo, en el evento que se trate de subir el AEC para los productos lácteos hacia el nivel del de Costa Rica.

La importancia de la participación del sector ganadero y de las industrias relacionadas en sus distintos subsectores en el análisis y debate sobre la UA es de suma importancia. Como parte

de este proceso se definirán las bases de la política comercial común en general y para los productos cárnicos y lácteos en particular.

2.2.4 La institucionalidad regional

La década pasada y en particular los últimos años, han significado un avance muy notable en cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad regional. Se han alcanzado logros importantes en el sector público y el privado.

Al máximo nivel, las cumbres de Presidentes han dado a la región un espíritu de cooperación, una proyección de imagen de unión y armonía y han merecido el aprecio de la comunidad internacional. En el marco de las instituciones públicas se estableció el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y se han fortalecido sus distintas instancias sectoriales como la SIECA (en el capo económico comercial); la CCAD (en lo ambiental) y el CAC (en agricultura) entre otros. De particular importancia es el CAC, como Concejo de los Ministros de Agricultura, para armonizar las políticas para la agricultura, a partir de una visión común.

En el ámbito privado se han consolidado varias organizaciones gremiales agropecuarias regionales. Entre ellas destacan las de avicultores, sector de ganadería e industrias de la carne bovina (FECESCAB), sector lácteo (FECALAC) entre otras. Las instancias regionales del sector privado vinculadas a la ganadería y sus industrias afines, están comenzando a desempeñar un papel importante en la armonización de estrategias para las negociaciones comerciales en el terreno de los sectores específicos.

En el sector financiero, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) constituye un importante recurso para el desarrollo y financiamiento de iniciativas agroindustriales, con la visión de conglomerados regionales. Las primeras ideas al respecto están tomando forma para los conglomerados regionales del café, el azúcar y los lácteos.

El Salvador requiere aprovechar en la mejor forma posible la institucionalidad regional pública y privada, con tres ideas en mente: la armonización de políticas para el desarrollo de la agricultura y la ganadería; para la atracción de inversiones y para las negociaciones comerciales. Es necesario por lo tanto definir una política nacional al respecto.

2.3 Las Condiciones de Entorno Nacional

2.3.1 Urbanización y Consumo

Sin que sea necesario entrar en detalles estadísticos, es evidente que el factor más serio que se confronta en el país es la pobreza. La aseveración común de que en El Salvador más del 35 por ciento de la población es pobre, tiene dos implicaciones muy serias. La primera, es que esta población tiene requerimientos alimentarios básicos, que es necesario garantizar. Ante las condiciones en los mercados, es más fácil importar alimentos como granos y lácteos, que se benefician de los subsidios internacionales. Por otro lado, es necesario crear oportunidades de empleo y para ello producir los productos agrícolas tradicionales, como los granos, no es la

mejor opción, dados los pocos jornales que se generan por cada hectárea en producción. La crisis del café ha creado requerimientos adicionales de empleo en otras alternativas.

Sumado al reconocimiento de la pobreza estructural, uno de los factores más importantes a considerar, es la creciente urbanización. La población urbana del país representa hoy en día el 67 por ciento del total, en relación con el 38 por ciento hace solo veinte años. La falta de oportunidades en el campo, sumada a las condiciones de degradación de los recursos naturales y los desastres, han sido los factores que han alentado este proceso.

Estos cambios en la población tienen profundas implicaciones para el abastecimiento de alimentos y la competencia entre los proveedores. Ahora viven en las principales ciudades del país y alrededores inmediatos, más de cuatro millones de pobladores, quienes compran sus alimentos en tiendas, mercados y supermercados urbanos. Ellos constituyen una masa crítica importante de consumidores a los cuales tienen mejor acceso los importadores de alimentos, que los productores nacionales.

De otro lado, el proceso migratorio significa que aun cuando una parte creciente de la población se mueve hacia las ciudades, especialmente San Salvador, más de la mitad de la población aun vive en el medio rural y en pequeños poblados. Esta población no solo tiene bajo poder adquisitivo, sino que han quedado en el campo los mayores y los menos capaces para desempeñarse en trabajos urbanos. Esta situación es crítica pues un proceso de modernización de la agricultura y la ganadería, pasa fundamentalmente por la capacidad de las personas. Al respecto se trata de un doble problema, por un lado la desnutrición y quebranto de la salud; y por otro, la baja capacidad productiva.

Es necesario acotar que, aun cuando son evidentes estas condiciones estructurales, las remesas desde los Estados Unidos representan un flujo sumamente importante de recursos. Las cifras oficiales revelan que estas remesas hechas directamente a familiares, constituyen alrededor de un diez por ciento del ingreso de las familias que lo reciben. La otra cara de la moneda es que la población salvadoreña en los Estados Unidos representa un segmento de mercado de alto potencial.

2.3.2 Los desastres naturales y sus implicaciones

Los desastres naturales han sido el flagelo más dañino y que más impacto han tenido para impedir el desarrollo de los países de Centroamérica. Huracanes, inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas y sequías, cuentan entre los desastres más frecuentes. Los desastres son usualmente de mayor impacto económico y social en los países más pequeños y más densamente poblados. Entonces, El Salvador cuenta primero en esa lista.

Los daños más significativos de los desastres sin embargo son poco valorados. Por un lado, se tiene la desmoralización de la población y por otro, la ocupación del tiempo de las personas en tareas de reconstrucción, dejándose de lado las actividades productivas. Por lo tanto, aunque con la ayuda externa la reconstrucción crea empleo, éste no está ligado a los procesos productivos.

Debe considerarse también que como parte de la ayuda externa, cada vez que ocurren desastres se crean oportunidades para la importación de nuevos productos, que luego se establecen en los mercados locales. A ello se suman las distorsiones que surgen por la inadecuada y a veces corrupta comercialización de los productos de las donaciones.

Esta particularidad de los países de Centroamérica y en especial en el caso de El Salvador, debe tomarse muy en cuenta al definir la estrategia y políticas para la ganadería. Por un lado, para poner en práctica las medidas preventivas y por otro, aquellas que permitan amortiguar los efectos y resarcirse de los daños. De particular atención para el país es la política sobre el manejo del agua en las cuencas y el fomento del riego. Al respecto debe recordarse que el ganado es una de los activos más importantes de la población rural pobre; que su cría es en general menos riesgosa que los cultivos, pero que las sequías son el enemigo principal de la baja productividad y la mortalidad del ganado.

2.3.3 La Capacidad de las Organizaciones

Uno de los factores más importantes para la definición de una estrategia y las políticas que permitan su aplicación, es la capacidad de los entes responsables de su aplicación. Al respecto en El Salvador se han hecho varias reformas y cambios institucionales; sin embargo, a pesar de ello, aún subsisten limitaciones que deben superarse dada la relevancia que tienen para la agricultura y la ganadería. Deben reconocerse algunos avances en el caso de la capacidad para administrar la normativa comercial y las aduanas; aunque en ambos casos aún hay mucho por hacer.

En el Ministerio de Agricultura y Ganadería, los cambios hechos en los últimos años, han permitido mejorar algunos servicios como el de sanidad agropecuaria y el fomento de la empresa agropecuaria y los agronegocios. También se ha puesto en operación una pequeña unidad responsable de la política comercial agropecuaria, que aunque con limitados recursos, cumple una función bastante efectiva. En el caso particular de la ganadería se ha definido una Agenda Ganadera como un primer paso para orientar el desarrollo del Sector. En otros casos sin embargo, la capacidad ha mejorado en forma más limitada, como es el caso del apoyo para las innovaciones tecnológicas y la información.

Uno de los aspectos que limita la capacidad del Estado en la agricultura es el deseo de hacer mucho abrogándose exceso de responsabilidades, porque otros actores no las asumen, especialmente en el campo de la entrega de servicios a los agricultores. El cambio en tal sentido tendría que ser hacia una política de fomento, bajo la cual el Estado facilita e induce a los actores privados para que sean ellos los proveedores de servicios. Es probable que en esta forma se puedan tener logros más significativos, tanto en las organizaciones de productores como de industrias de la carne y de la leche.

2.4 *Recomendaciones*

Cada una de las condiciones referidas merece una consideración especial. Esto plantea la importancia de que al definir la estrategia y las políticas para la ganadería e industrias afines hay que hacerlo en aspectos no tradicionales.

A continuación se exponen en forma breve algunas recomendaciones para definir la agenda de medidas de política para la ganadería e industrias afines, a partir de una valoración de las condiciones del entorno internacional, regional y nacional.

- Definir una estrategia que oriente la dirección en la que debe encaminarse el sector ganadero en forma integral; y a partir de ello identificar las áreas de política en las que es necesario actuar.
- Definir medidas de política, en respaldo a la estrategia, las cuales creen confianza de que el Estado y los gremios adquieren un compromiso de largo plazo.
- Considerar las tres dimensiones: cadena, espacio geográfico y tiempo, como elementos básicos del análisis, a fin de que se aborden los aspectos medulares a la competitividad, la equidad y la sostenibilidad.
- Actuar con prudencia y realismo en cuanto a las propuestas de política, de modo de no crear falsas expectativas y especialmente en cada caso, analizar los requerimientos de recursos.
- Reconocer las condiciones estructurales que limitan la capacidad del sector para recuperarse y crecer y admitir que por la naturaleza misma de la ganadería, el proceso de cambio debe ser gradual.
- Valorar adecuadamente la capacidad institucional para instrumentar políticas y fortalecer la capacidad de los entes públicos y de los gremios, para poder asumir compromisos y responsabilidades específicas en la instrumentación de las medidas.

Es importante destacar que la estrategia y la agenda de políticas para el sector ganadero, es el resultado de pronunciamientos y compromisos en primera instancia del sector privado gremial, que define hacia donde quiere dirigir y; en segunda instancia, un compromiso del Estado, sobre aquellas cosas en las que va normar y apoyar al sector. Es esta acción sinérgica la que permite avanzar en las metas que se defina al respecto.

3. PERSPECTIVAS EN EL CONSUMO, LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO

3.1 Introducción

Habiendo hecho un diagnóstico de la producción, la industria y el comercio y de las condiciones de entorno en las que se han desempeñado la ganadería e industrias afines, en esta sección se analizan los posibles escenarios en cuanto a la demanda por carne y lácteos, la producción y los requerimientos de importaciones.

Este análisis tiene el propósito de valorar la magnitud del desafío, con el fin de hacer posteriormente una estimación en cuanto a inversiones necesarias para poder aumentar la producción y modificar la tendencia en la dependencia de importaciones. Visto desde otra perspectiva, permite apreciar también la medida en la que se debe asumir la tarea de ganar competitividad en el mercado interno y externo.

De este análisis de perspectivas se podrá concluir también si el país debe desplegar tal esfuerzo para mejorar la cría de ganado para aumentar la producción. Éste permite a su vez valorar en qué medida se tendría que seguir dependiendo de importaciones de animales y productos primarios. El análisis de las tendencias de producción y de capacidad de la industria y de las exportaciones en los países vecinos y aun en terceros, revela que ésta no debe ser una opción deseable.

3.2 Continuación de Tendencias nacionales en el Consumo y la Producción

En los Cuadros 9 y 10 se muestran las tendencias en el consumo y la producción de carne bovina y lácteos (equivalente de leche fluida). El factor más importante en determinar los déficit, ha sido la relativamente alta tasa de aumento del consumo *per capita*, aunque esto es más notorio en el caso de los lácteos. La urbanización y el aumento en el ingreso *per capita* (que incluye las remesas) explican en gran medida este cambio. A ello debe sumarse en el caso de los lácteos, la publicidad de las empresas interesadas, especialmente las extranjeras. Es de esperarse que estas tendencias continúen en los próximos años.

En cuanto a las estimaciones de consumo esperado, se usan solamente los datos de promedios nacionales de carne y lácteos (equivalente de leche fluida, (ELF). Ellos naturalmente no revelan las brechas en cuanto a consumo *per capita* entre los distintos segmentos de consumidores, ni para los diferentes tipos de productos cárnicos y lácteos. En el caso de la carne bovina, las diferencias en el consumo se dan especialmente en cuanto a cortes de diversa calidad y precio. En el caso de los lácteos, se refieren a la gran diversidad de productos consumidos por distintos segmentos de edad, sexo y condición económica.

Cuadro 9. Perspectivas en el Consumo, Producción e Importaciones de Leche

Variable	Cantidad	1994	2002	2010 tendencias	2010 6 % Prod. Anual	2010 8 % Prod. Anual
Población	Mill	5.64	6.52	7.64	7.64	7.64
Consumo/cápita	Kg	88.49	119.84	140.42	140.42	140.42
Consumo Total	1000TM	499.260	781.972	1073.481	1073.481	1073.481
Producción	1000TM	329.574	410.349	514.037	715.138	862.123
Importación	1000TM	169.686	371.623	559.344	358.342	211.358
IDI	--	0.34	0.48	0.52	0.33	0.20

Cuadro 10. Perspectivas en el Consumo, Producción e Importaciones de Carne

Variable	Cantidad	1994	2002	2010 tendencias	2010 4 % Tasa Prod. Anual
Población	Mill	5.64	6.52	7.64	7.64
CPC	Kg.	6.13	8.10	9.50	9.50
Consumo Total	1000T M	34.585	52.882	72.596	72.596
Producción ⁶	1000T M	29.564	33.253	35.629	46.662
Importación	1000T M	5.021	19.629	36.967	25.964
Indice de dependencia		0.15	0.37	0.51	0.36

El análisis de perspectivas que se muestra a continuación se ha hecho hasta el año 2010. Se considera que éste es un período razonable, dadas las incertidumbres en los mercados internacionales. Por otro lado, es un mínimo para poder definir una estrategia para el sector y que de ella surjan las decisiones de inversión privada.

En el caso de los lácteos, se ha asumido que el consumo *per capita* continuará aumentando, pero a una tasa menor; 2 por ciento; comparado con 4 por ciento en los años previos. La razón para este supuesto es el patrón tradicional en todos los países. Aún a esta tasa, se puede apreciar que el consumo *per capita* en el año 2010 sería de 140 Kg; menor que 165 Kg. en Costa Rica, que tiene el consumo más alto en Centro América.

En este caso, a pesar de la tendencia muy positiva en la producción nacional de leche (tasa de crecimiento anual del 4 por ciento), los requerimientos de importación se harían cada vez más significativos. Los volúmenes requeridos implicarían que el índice de dependencia pasaría de 34 por ciento en 1994 y 48 por ciento en el 2002 a 52 por ciento en el año 2010.

⁶ Incluye la producción nacional de carne de ganado importado.

Al respecto es importante observar que una tasa de aumento en la producción de leche del 4 por ciento anual es bastante elevada, pero no es suficiente, dado el aumento en el consumo. De allí que se puede esperar tales niveles de dependencia externa.

En el caso de la carne bovina, las importaciones de ganado en pie han permitido que se sostenga una industria nacional artesanal, que con muchas limitaciones, ha abastecido una parte importante del mercado. Solo una empresa asociada a uno de los supermercados, tiene un matadero que procesa animales de buena calidad y en condiciones adecuadas de inocuidad. Han continuado aumentando también las importaciones de carne en canal y empacada. Si continúan las tendencias en la producción nacional de ganado, es de esperarse que, tanto las importaciones de ganado como de carne, aumenten en una forma muy considerable. El índice de dependencia se elevaría de 15 por ciento en el año 1994, y 37 por ciento en el año 2002, a 51 por ciento en el año 2010.

Estos análisis se han hecho en términos del equivalente en leche fluida y carne bovina, en general; pero es necesario anotar dos aspectos con relación al aumento del valor de las importaciones. La tendencia en el ingreso de la población salvadoreña (aumento y distribución), más el turismo y las exportaciones (formales e informales) implican que aumentará la demanda por productos de mayor calidad y valor agregado. En el caso de los lácteos puede esperarse aumentos significativos en el crecimiento de la demanda por los quesos frescos y maduros, y helados. Y en el caso de la carne bovina, se incrementaría la demanda por cortes finos. En ambos casos el valor unitario de los productos es mayor; lo cual implicaría un aumento de los valores totales de importaciones. El factor que podría limitar esta situación sería el desarrollo considerable de la industria nacional.

3.3 Mayores Tasas de Aumento de la producción

La situación referida en la sección anterior expondría al país a una dependencia considerable de importaciones y los consecuentes requerimientos de divisas. Si el país desarrolla actividades alternativas en las tierras actualmente dedicadas a pastos y si se generan divisas por medios que permitan sostener el patrón de importaciones, no sería tan necesario un plan agresivo de reactivación de la ganadería y podría confiarse en que el esquema seguido hasta ahora podría permitir mantener las tendencias. Sin embargo, no se han definido las alternativas para el uso de las tierras, ni se tiene seguridad sobre la generación de divisas. Mas aún, no se tiene seguridad de que se pueda disponer de una cantidad creciente de remesas. Por lo tanto, es razonable pensar en analizar las implicaciones de una producción nacional más acelerada y que a su vez genere mayores ingresos para los productores.

El sector ganadero y el Estado se han comprometido en la elaboración de este Plan de Desarrollo Ganadero con la intención explícita de definir una estrategia y proponer las medidas que permitan llevarla a la práctica con el objetivo de aprovechar las oportunidades del mercado interno (y externo); desarrollar capacidad competitiva en donde esto es factible y disminuir la dependencia de importaciones. A continuación se presenta un análisis de los requerimientos de producción que permitirían una disminución de la dependencia de las importaciones, pero no definitiva. Una eliminación de las importaciones requeriría niveles de

producción difícilmente alcanzables y podría no tener mucha viabilidad, dado que tanto en carne como en lácteos se comercian internacionalmente productos muy diversos, estos responden a las preferencias particulares de los diferentes segmentos de consumidores.

Para el propósito de este análisis, se ha considerado que se mantendrían las tasas de aumento del consumo *per capita*, igual a las consideradas en la sección anterior. Así mismo, se asume que el país puede alcanzar estos niveles de producción en forma competitiva a las importaciones. Es decir que no será necesario elevar los aranceles a los productos importados.

Si la tasa de aumento de la producción de leche se elevase al 6 y al 8 por ciento respectivamente, los resultados en cuanto a dependencia alimentaria para este rubro y los consecuentes requerimientos de divisas, son los que se observan en el Cuadro 9. El índice de dependencia al año 2010 bajaría al 33 por ciento y al 20 por ciento respectivamente. Puede apreciarse que los impactos en cuanto a volúmenes producidos son considerables, sin embargo alcanzar tasas de aumento de la producción a los niveles indicados, requeriría un esfuerzo considerable.

En el caso de la carne bovina la situación es similar, como se aprecia en el Cuadro 10. En este caso sin embargo, es poco probable que la producción nacional (con animales nacidos en el país) pueda crecer más del cuatro por ciento anual, en parte con animales de desecho y recría de las lecherías. Debido a ello, las importaciones de animales para la matanza y las importaciones de carne continuarían aumentando. Sin embargo, debido al menor aumento en la demanda total, dado el reducido consumo *per capita*, la dependencia al año 2010 bajaría al 36 por ciento.

Para lograr los aumentos deseados en producción, y ganar competitividad en el mercado nacional, es indispensable concentrar la atención en tres aspectos: El aumento de la productividad, a fin de lograr más carne y leche por unidad animal en pastoreo; bajar los costos unitarios de producción en finca; y mejorar la capacidad competitiva y la estrategia de mercadeo de las industrias.

Con estas apreciaciones, en la próxima sección se presentan los elementos de la estrategia para el Plan de Desarrollo Ganadero. Al respecto es oportuno anotar que los elementos de la estrategia son los mismos ante tasas alternativas de crecimiento esperado de la producción. Lo que varía en cada caso es la magnitud de los recursos que se deben aportar a los programas de apoyo y los montos de recursos requeridos para la inversión privada.

4. ESTRATEGIA PARA LA GANADERÍA E INDUSTRIAS AFINES

4.1 Introducción

La estrategia para la ganadería e industrias afines en El Salvador parte del reconocimiento de las condiciones encontradas en el diagnóstico; la valoración de las condiciones de entorno, y las perspectivas en cuanto a los requerimientos del mercado interno y el potencial para las exportaciones. La segunda consideración importante es el reconocimiento del conglomerado ganadero en conjunto, tal como fue analizado en la sección del diagnóstico, en la Figura 1 se presentó este conglomerado con sus principales segmentos.

A partir del reconocimiento del conglomerado ganadero, la estrategia se fundamenta en los siguientes factores de orden estructural; los cuales a su vez requieren que en cada caso se identifiquen los actores en el conglomerado:

a. Los mercados nacional y regional para carne y (especialmente para lácteos) muestran gran dinamismo, y por lo tanto, constituyen una oportunidad, dada la gran variedad de segmentos de consumidores intermedios y finales. Es de esperarse que en dichos mercados habrá creciente competencia.

b. Las industrias de la carne y de la leche (actualmente atomizadas y con serias limitaciones para producir con calidad y bajo normas internacionales, con pocas excepciones en ambos casos) constituyen un eslabón fundamental en el desarrollo del sector. Ellas no solamente son el punto de entrada al mercado con productos finales, sino que pueden jugar un papel central en el proceso de formar consorcios de desarrollo ganadero para producción de carne y leche. Como se verá mas adelante, este concepto se sugiere como una forma de establecer una relación mas articulada entre todos los actores de las cadenas de valor de la carne y la leche en las diferentes regiones del país.

c. La producción ganadera está segmentada en tres categorías de actores, con características bastante diferentes y que es preciso reconocer en forma explícita:

- El sector de la lechería especializada, intensiva y con relativamente elevados índices de productividad y calidad. En este segmento de corte empresarial, la lechería es un componente importante del ingreso de los productores, pero ellos derivan también otros ingresos en la agricultura y en otras actividades.
- El sector de la ganadería de doble propósito, con énfasis en la producción de leche, representa el componente más amplio en términos de la combinación de volumen producido y número de productores para quienes la lechería es el componente principal de su ingreso
- El sector de la ganadería social, el cual representa el mayor número de personas que tienen ganado; pero para quienes el ganado cumple funciones múltiples y en la mayor parte de los casos no representa la principal fuente de ingresos. Sin embargo, la

importancia del ganado es mayúscula por cuanto provee leche, crema y queso para la familia; activos de capital de fácil disponibilidad y fuerza de trabajo; además de que logran algún ingreso por la venta de leche. Entre la población pobre, quienes tienen ganado usualmente están en mejor condición que los que no lo tienen.

d. En el sector de proveedores de servicios a la producción y la industria, la gama es amplia, pero poco desarrollada. Los servicios básicos (información, extensión, capacitación) son provistos especialmente por el Estado: en menor grado por los gremios y en muy poca cuantía, por actores privados. La excepción son las tiendas de insumos ganaderos y productos veterinarios. En cuanto a los servicios, existe un importante potencial para el desarrollo, lo cual sería una de las mejores formas de contribuir a la competitividad del sector ganadero en conjunto.

e. En el campo del comercio nacional e internacional de ganado, productos de la ganadería y productos finales, los actores se diferencian en los formales (tiendas, supermercados) y los informales (personas) incluyendo en este segundo segmento quienes realizan el comercio en condiciones irregulares. Estas se refieren por lo menos en tres campos: la adulteración de productos, la falta de inocuidad y el contrabando.

Reconocer estos cinco factores de orden estructural es de suma importancia para que al definir la estrategia se identifique quienes deben participar en cada actividad y con qué nivel de responsabilidad en cada caso.

4.2 Objetivos de Desarrollo del Sector Ganadero

El desarrollo del sector ganadero de El Salvador requiere la definición de un objetivo general y de objetivos específicos. El primero, se plantea a nivel del conglomerado en su conjunto y el segundo, al nivel de los segmentos de dicho conglomerado. Las acciones propuestas más adelante se dirigen a encontrar soluciones de acuerdo a los objetivos específicos.

4.2.1 Objetivo general

El objetivo general de desarrollo del sector ganadero de El Salvador es mejorar la competitividad del conjunto de actores que participan en las actividades de producción, industrias y servicios afines, dentro de un marco de equidad y asegurando que en forma sistemática se mejora la calidad de los recursos naturales; para acceder una proporción creciente del mercado nacional y el de otros países.

4.2.2 Objetivos específicos:

Objetivo 1: Que las fincas de tipo familiar y empresarial dedicadas a la ganadería (especializada o de doble propósito) aumenten la producción (animales y leche) y que lo hagan en forma más rentable y competitiva; y mejoren la calidad de sus recursos naturales.

Objetivo 2. Que las industrias (mataderos, plantas queseras e industrias lácteas) incrementen la eficiencia y la producción de productos de mejor calidad, en forma rentable y competitiva; asegurándose de cumplir las normas ambientales y de inocuidad.

Objetivo 3. Que los actores nacionales que participan en las actividades de comercio nacional e internacional, lo hagan en forma competitiva, con relación a actores internacionales, de modo que todos operen en un ambiente en el que se eliminen las distorsiones, trabas e irregularidades.

Objetivo 4. Que las empresas, técnicos y profesionales independientes e instituciones del sector público, dedicados a ofrecer insumos y servicios para el sector ganadero, logren una participación más efectiva, de manera que contribuyan a la creciente competitividad de los actores privados en los distintos segmentos.

Como se puede deducir de la definición de estos objetivos, ellos están muy claramente dirigidos a actores en los principales segmentos del conglomerado ganadero. La razón para ello es que se considera que un plan de desarrollo atañe a las personas y organizaciones; y que son ellas las que logran el cambio.

4.3 Componentes del Programa

El programa para el desarrollo de la ganadería e industrias afines en El Salvador se ha definido a través de un proceso de consulta con actores privados, dirigentes gremiales técnicos y autoridades del sector público.

Con el propósito de hacer una diferenciación clara de las acciones, éstas se han agrupado en cuatro ejes; y en cada uno de ellos se diferencian componentes y propuestas específicas.

4.3.1. Innovación y Competitividad en la producción primaria

- Intensificación, gestión ambiental y capitalización
- Mejoramiento de la calidad de leche
- Renovación genética del hato
- Mejores prácticas de sanidad ganadera
- Manejo de costos y gestión

4.3.2 Modernización de las industrias

A. Integración e innovación en la industria de la carne

- Ordenamiento total de los mataderos rurales
- Programa de inversión en mataderos
- Sistema de Clasificación de canales y cortes
- Creación de Consorcios de engorde

B. Integración e innovación en la industria láctea

- Ordenamiento total en la industria artesanal
- Modernización de las plantas industriales
- Marco legal sobre los productos lácteos
- Pagos por calidad de leche
- Empresas extranjeras

4.3.3 Desarrollo de los Mercados y Mayor participación nacional

A. Desarrollo del mercado nacional y externo para productos salvadoreños

- Programa de promoción de consumo para productos lácteos nacionales
- Alianzas para la venta de productos salvadoreños en EUA y en otros mercados
- Tratados de libre comercio

B. Regulación del Comercio Nacional e Internacional

- Sanción a la sub-facturación aduanera
- Cumplimiento de normas de origen y sanciones a la triangulación
- Control y sanción del contrabando de ganado y lácteos
- Certificación de exportaciones e importaciones

4.3.4 Modernización de los servicios a los Agronegocios Ganaderos

A. Desarrollo del sector de Servicios Privados a la Ganadería

- Programa de información ganadera
- Fondo competitivo para fomento del mercado de servicios
- Asistencia en la elaboración de proyectos privados
- Fortalecimiento del sistema gremial ganadero

B. Modernización de los Servicios del sector Público

- Programa de readecuación de servicios
- Fortalecimiento del servicio de sanidad agropecuaria
- Fortalecimiento de la Unidad de Política Comercial
- Creación de Oficina del Programa de Desarrollo Ganadero

Se ha considerado que la creación de una oficina para la instrumentación del Programa es indispensable. Ella debe crearse como una instancia que facilite la concreción de cada una de las acciones propuestas. Sin este apoyo se corre el riesgo de que estas propuestas no lleguen a materializarse.

4.4 Los Resultados Esperados

Los resultados esperados de la aplicación de estas acciones se apreciarán en los siguientes indicadores generales. Sin embargo, en la sección 5 de este Informe se ofrece una referencia a los resultados específicos a alcanzar en el caso de la instrumentación de cada acción propuesta.

En el mercado, aumentará el consumo total de productos lácteos y carne de ganado salvadoreño, especialmente entre los consumidores de menos recursos, y mejorarán las condiciones nutricionales de la población

En la industria de la carne, se logrará una mayor concentración de la industria, es decir un menor número de mataderos y que todos funcionen en condiciones adecuadas de sanidad, inocuidad y bajo los principios de gestión ambiental; y que generen mayores ingresos para los propietarios y mejores condiciones para los trabajadores

En la industria artesanal de quesos, habrá un menor número de plantas y que todas funcionen en condiciones adecuadas de sanidad, inocuidad y bajo los principios de gestión ambiental; y que generen mayores ingresos para los propietarios y mejores condiciones para los trabajadores

En la industria láctea formal, se alcanzará una mejora en la eficiencia y la calidad de los productos, con una estrategia más efectiva de competitividad en el mercado interno y con mejor acceso a los mercados externos.

En la comercialización de productos (carne y lácteos) se obtendrán condiciones más transparentes en el flujo internacional, productos más seguros en cuanto a inocuidad, menores distorsiones en la formación de precios y eliminación del contrabando.

En la actividad primaria, se producirá más leche, de mejor calidad y en forma mejor distribuida en el año y animales de mejor calidad para carne; los productores mejorarán sus ingresos netos, capitalizarán sus fincas y mejorarán la calidad de los recursos naturales en ellas.

En el mercado de servicios ganaderos, se crearán condiciones de competencia, surgirán más empresas de servicios y ellas generarán ingresos para sus propietarios, al mismo tiempo que contribuyen a la competitividad del sector.

La magnitud de los impactos en cada caso dependerá de tres factores. Primero, la cuantía de recursos que aporte el sector privado en nuevas inversiones; segundo, la efectividad de las acciones de apoyo de parte del sector público y gremial; y tercero, el nivel de desarrollo de la economía nacional como determinante de la expansión del mercado interno. Sin embargo es muy importante anotar que El Salvador no está solo en este afán de desarrollo de su sector ganadero. Otros países en la región están haciendo lo propio para ganar competitividad en mercados externos, entre ellos el mercado salvadoreño.

5. PROPUESTAS DE ACCION

5.1 EJE 1. Innovación y Competitividad en la Producción Primaria

5.1.1 Intensificación, Gestión Ambiental y Capitalización.

Descripción: Los índices de productividad del sector ganadero, en general, son muy bajos (producción por vaca, por unidad de superficie, por jornal, índices reproductivos). Esta situación se agrava durante la época seca, especialmente debido a la deficiente alimentación. Considerando que el recurso más escaso en El Salvador es la tierra, para poder competir con sus vecinos centroamericanos en el largo plazo los productores salvadoreños deberán recurrir a sistemas de producción más intensivos. Como es de suponer los sistemas intensivos requieren innovaciones tecnológicas y mayores niveles de capitalización, y debe cuidarse que no tengan impactos ambientales negativos.

En el sector lechero una pequeña proporción de las fincas en el país posee altos índices de productividad y son manejadas con criterios netamente empresariales. Una cantidad aún mayor está en proceso de intensificar su producción gracias al efecto multiplicador de proyectos público-privados como el de MAG-CENTA-PROLECHE. La mayoría de los hatos lecheros en proceso de intensificación suplen al sector formal de la industria, el cual representa un 30% de la producción nacional. Existen, sin embargo, decenas de miles de operaciones que no poseen los recursos, conocimientos o capacidad gerencial para asegurar su competitividad en el largo plazo.

El proceso de innovación tecnológica y capitalización que se observa en algunas fincas no se extiende debido a múltiples limitaciones, entre ellas el financiamiento y los riesgos que implica adquirir deudas. Por ello se hace necesario viabilizar métodos y sistemas alternativos que permitan tener operaciones exitosas con inversiones menores.

Propuesta de Acción: El modelo de finca ganadera debe sustentarse en la intensificación (más animales por unidad de superficie) durante todo el año. Para ello deberá producirse más forraje por unidad de área, para lo cual se requiere la introducción una gestión ambiental integral de la finca, nuevas especies forrajeras, programas de suplementación (mineral, energético-proteica) tecnología de riego, equipos, infraestructura y personal.

El logro de esta meta se dará mediante acciones de capacitación, asistencia técnica y elaboración de proyectos de inversión al nivel de finca o de grupos de productores; pudiéndose incluir en dichos proyectos el uso de sistemas de mini-riego, cercas eléctricas, la henificación y construcción de pequeños silos o silos comunitarios que provean el servicio a usuarios miembros y adquisición de maquinaria en conjunto.

Resultados esperados: Disponibilidad de un sistema productivo rentable y competitivo como alternativa al que actualmente prevalece en la mayor parte de las fincas y que requiere de algunas inversiones en infraestructura de finca, maquinaria y capacidad gerencial para asegurar su viabilidad. La intensidad con la que se dé este proceso dependerá de la magnitud de la inversión privada; la cual está limitada por un lado por la disponibilidad de recursos y por otro por la capacidad y voluntad de endeudamiento de los productores. Las acciones de promoción serán decisivas en cuanto al número de productores que hacen las innovaciones.

Un resultado importante esperado es la mejora de las condiciones ambientales en las fincas y por lo tanto su aumento de valor: esto incluye la arborización y el contenido de materia orgánica de los suelos, la retención de aguas, la biodiversidad y el manejo y aprovechamiento del estiércol. Este será un paso importante para lograr sistemas ganaderos que favorezcan otras actividades como el agroturismo en fincas ganaderas, la lombricultura, la acuicultura y producción de hortalizas y otras prácticas que permitan ingresos complementarios.

5.1.2 El Mejoramiento de la Calidad de la Leche.

Descripción: Además de la baja productividad, especialmente en cuanto a litros de leche por vaca y por finca, la gran mayoría de las fincas producen leche bajo limitadas condiciones de higiene, resultante de malas prácticas de ordeño y de manejo del producto, después del ordeño. A esto se suman el riesgo de contaminación por mastitis y otros problemas sanitarios del ganado, que contribuyen a la falta de inocuidad de la leche cruda.

Los problemas de manejo de la leche se agravan cuando no se dispone de las condiciones adecuadas para el acopio, extendiéndose así los períodos expuestos a altas temperaturas entre el momento del ordeño y la entrega del producto a las industrias o a los consumidores. Esta situación surge debido a la ausencia de sistemas de enfriamiento de leche y de mecanismos de acopio en las zonas de producción, lo cual es más severo en las zonas más aisladas y afectan más a los pequeños productores.

Propuesta de acción: Implementar un sistema de control de calidad en fincas y de centros de recolección y enfriamiento de la leche, los cuales sean de propiedad de pequeños grupos de ganaderos. Esto les permitirá dar valor agregado a su producción y asegurar mejor calidad. Se sugiere la creación de organizaciones que asocien a los ganaderos y obtenga un contrato de compra-venta firme con un procesador y asegure al procesador la calidad de la leche. Esto debe acompañarse de capacitación y monitoreo de calidad de leche en finca y a nivel del centro de recolección.

Este programa requeriría de una inversión privada (por parte de los socios del centro de recolección), y apoyo de una instancia gremial superior y de las industrias. Es importante que estas últimas valoren que su aporte tiene un alto retorno para el logro de productos de calidad. El mayor costo de estos centros de recolección lo constituyen los tanques refrigerados, pero estos pueden ser adquiridos usados con garantía en el extranjero a una fracción del costo de uno nuevo.

Resultados Esperados: Incremento de la disponibilidad de leche de mejor calidad, refrigerada en el ámbito rural, lo cual les permite a los productores recibir mejores precios y a la industria, minimizar los riesgos de daño a los volúmenes colectados. Estas condiciones son además indispensables para dar valor agregado a la producción primaria. La meta debe ser llegar a refrigerar el 100 por ciento del acopio que se recibe en las plantas industriales y las queserías.

5.1.3 La Renovación Genética del hato

Descripción: La producción de carne y leche proviene, en gran parte, de ganado de mezclas de razas, y por ello el sistema dominante es el doble propósito, pero caracterizado por baja productividad. En el sector especializado está claramente definido el uso de la raza Holstein por su conocida capacidad de producción.

La cría de ganado de mezclas de razas es el resultado de los cruces locales sin mayor planificación. Si bien estos cruces se caracterizan por baja productividad, se reconoce su tolerancia a los periodos críticos de calor, sequía y resistencia a enfermedades y parásitos; de allí su aceptación dentro de la lógica de minimización de riesgos y gastos sanitarios. Conservando la rusticidad es necesario mejorar la productividad del ganado, tanto para la producción de leche como para obtener terneros de mejor calidad..

Para la producción de doble propósito se ha considerado que debe hacerse una renovación genética mediante el encaste planificado de animales de mejor calidad, teniendo el cuidado de no perder las características de adaptabilidad (resistencia al calor y a enfermedades y parásitos). La consideración de cruces con razas como Simmental y Pardo Suizo debe recibir atención especial.

Propuesta de acción: Establecer un programa que incluya la producción de sementales para doble propósito y el uso de inseminación artificial, a través de las asociaciones de ganaderos. Asimismo, capacitar a ganaderos y técnicos en inseminación artificial, generando la necesidad del servicio por una parte y, por otra ampliar la oferta del mismo.

La tecnología de la inseminación artificial no es de fácil aceptación por parte de los pequeños ganaderos y por ello el programa debe considerar la producción de toros en fincas estratégicamente ubicadas a lo largo de las zonas que se designen como prioritarias. El programa incluiría mecanismos financieros que permitan que los toros puedan ser fácilmente adquiridos por los ganaderos, ya sea bajo un sistema de compra directa o sistemas que permitan compartir los animales. El canje por animales de desecho que se pueden poner en engorde intensivo es una práctica que también debe considerarse.

Resultados Esperados: Se aumentará la producción en el mediano plazo mediante el mejoramiento genético de los hatos. Si bien este es un proceso a largo plazo, la disponibilidad de genética mejorada es de vital importancia para asegurar la productividad de las operaciones ganaderas. La larga duración de este proceso no debe verse como un problema sino más bien como una ventaja ya que permite ir capacitando, en forma paralela, al recurso humano en el manejo de animales que requieren, por su naturaleza, de mejores cuidados.

5.1.4 Mejores Prácticas de Sanidad Ganadera

Descripción: La baja productividad del ganado está asociada también a problemas de orden sanitario que tienen incidencia en la ganancia de peso de los animales, la producción de leche, la capacidad reproductiva, la tolerancia a los períodos de crisis y la vida útil de los animales. Algunos de estos problemas sanitarios incluyen las diarreas, enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias, zoonosis como la brucelosis y la tuberculosis y enfermedades reproductivas.

Las pérdidas (o ganancias no percibidas) por motivo del estado de salud y muerte de los animales, están entre las primeras causas de la baja rentabilidad de la ganadería. Los ahorros en control veterinario y en medicina preventiva cuentan entre los ahorros peor hechos y que a la larga contribuyen a alta mortalidad y baja productividad.

Abordar los problemas sanitarios es una responsabilidad de los productores en sus fincas, pero también requiere la cooperación entre los productores a nivel de regiones específicas, A ello debe sumarse la cooperación público-privada a nivel nacional para el diagnóstico y la prevención de problemas sanitarios relacionados con el flujo internacional de animales y productos.

Propuesta de Acción: Se propone un programa integral cuyo objetivo sea mejorar las condiciones de sanidad en la ganadería nacional, con componentes de información, capacitación y asistencia técnica, complementada con campañas nacionales.

La información debe estar orientada a dar a conocer a los productores la gran importancia que tiene el manejo sanitario en la economía de la finca y los riesgos que implica el no-cumplimiento. La información debe orientarse por lo tanto a que se reconozca que se trata de una inversión y que por lo tanto tiene sentido pagar por el servicio que se recibe y no esperar que sea gratuito.

La capacitación debe orientarse a desarrollar habilidades para identificar enfermedades, realizar prácticas sanitarias y participar en la acción colectiva. La asistencia técnica estaría orientada al establecimiento de programas sanitarios a nivel de finca. Las campañas nacionales por su parte, se orientarán hacia el control y/ó erradicación de enfermedades específicas (brucelosis, tuberculosis, rabia) y parásitos (garrapatas, tórsalos).

Resultados esperados: El programa tendría un impacto muy positivo en la productividad y rentabilidad en las fincas, permitiendo un hato nacional más sano, especialmente considerando que será complementario al programa de renovación genética. Además, el programa permitirá mejorar la imagen sanitaria del país, lo cual es de suma importancia en el contexto de las relaciones comerciales internacionales.

5.1.5 Manejo de Costos y Gestión.

Descripción: La mayor parte de los ganaderos no han implementado sistemas de costos en sus operaciones, ni tienen acceso a sistemas de información sobre precios de insumos,

servicios y productos. Por ello, las decisiones se toman a la luz de impresiones más que sustentadas en buena información. Por otro lado debe reconocerse que mucha de la información que se genera es de poca utilidad para decisiones de producción e inversión. Es imprescindible que todos los ganaderos, en particular los más tecnificados con operaciones intensivas bajo confinamiento total, posean una buena información acerca de sus costos de producción para tomar las decisiones más adecuadas respecto al rumbo del negocio.

Por otra parte, el nivel de gestión de la gran mayoría de productores es muy limitado, lo cual se refleja en deficientes planes de manejo del hato, ausencia de criterios técnicos y económicos para la selección de animales, escaso planeamiento de mediano plazo y ausencia de planes de capitalización. Ello implica que es necesario crear capacidad para generar, organizar e interpretar información al nivel de las fincas.

Propuesta de Acción: El programa que se propone para superar las limitaciones encontradas parte del reconocimiento de las diferencias en capacidades y nivel de educación de los distintos segmentos de ganaderos. Mientras en algunos casos deben establecerse sistemas avanzados de manejo de registros y costos, en otros debe iniciarse con acciones muy básicas.

Este programa se sustenta básicamente en acciones de capacitación a través de los grupos de productores organizados de acuerdo a sus características particulares. El diseño y administración de sistemas de información de costos y manejo de hatos (por ejemplo el utilizado por PROLECHE) sería una de las formas de ofrecer este servicio a los pequeños productores.

Resultados esperados: Los productores tomarán mejores decisiones y harán un uso más eficiente de sus recursos con base a la información que generan en sus propias fincas (resultado de su experiencia) y la información que reciben del entorno. Con base a la información generada en las fincas se puede cuantificar los rendimientos de los potreros, la productividad de los animales y con base a ello tomar decisiones de manejo, compras y ventas y de uso de insumos que contribuyen a la productividad. Por ejemplo, se puede conocer la efectividad del uso de minerales en la alimentación y con base a ello tomar las decisiones pertinentes sobre su adquisición. Esto contribuirá a tener operaciones que permitan la producción de carne y leche a menor costo, identificando los factores críticos que contribuyen a dichos costos.

5.2 EJE 2 Modernización de las Industrias

5.2.1 Integración e innovación de la industria de la carne

Descripción: La cadena de formación de valor y de relación entre los actores privados en el negocio de la carne bovina funciona en forma bastante desarticulada, lo cual contribuye a elevados costos de transacción e ineficiencias. Esta situación se da debido a varios factores entre los cuales destacan: la abundancia de mataderos municipales que operan en condiciones inadecuadas; la existencia de tiangués que funcionan con alto grado de

informalidad, la inexistencia de sistemas de clasificación de canales y la muy escasa operación de fincas de engorde de ganado.

Estos factores han contribuido a que el país dependa de forma creciente de la importación de animales para la matanza, y un desaprovechamiento sustantivo de los animales producidos en el país, para lograr sacar de ellos mayores volúmenes de carne. El único caso exitoso de una integración entre la cría, engorde y procesamiento de ganado por parte de uno de los supermercados constituye un modelo interesante a seguir procurando una alianza de la industria con los productores.

Además es de suma importancia reconocer las inadecuadas condiciones sanitarias en las que funcionan la mayor parte de mataderos. Esta situación debe superarse sin dilación, dado el alto riesgo que implica para la salud humana, transmisión de enfermedades al ganado e impactos ambientales negativos.

Propuestas de acción: Para abordar los asuntos referidos en el conglomerado de la carne bovina, se plantean cuatro acciones independientes, pero de alta complementariedad:

- a) Ordenamiento total de los mataderos rurales. Mediante un estudio debe establecerse las condiciones actuales de los mataderos municipales, y aplicar las normas establecidas para su funcionamiento. Como resultado de ello se podrá identificar cuáles de estos mataderos califican para un programa de restructuración y cuáles deben cerrarse por incumplimiento y por incapacidad para modernizarse.
- b) Programa de inversión en mataderos. Los mataderos que han precalificado o considerando otras alternativas (construcción de nuevos mataderos) deben generar proyectos de inversión privada (o municipal), que cumplan todas las exigencias ambientales, de sanidad e inocuidad, para ser sometidos a consideración de la Banca. En todos los casos debe considerarse la posibilidad de capital accionario por parte de los productores, engordadores e importadores de ganado.
- c) Sistemas de clasificación de canales y cortes. Con el propósito de motivar la producción de animales de mejor calidad, canales y cortes diferenciados y para llegar al consumidor con carnes de mejor calidad se desarrollará, se establecerá en la industria y se difundirá el uso, de un sistema de clasificación de canales y cortes adaptado a la realidad nacional.
- d) Creación de consorcios de engorde. Considerando que los animales machos de la ganadería de doble propósito y las hembras de desecho y no aptas para la reproducción, constituyen un activo importante para la producción de carne (y que ahora se subutilizan) se propone el establecimiento de consorcios de engorde de ganado con participación de los mataderos y las asociaciones locales de productores. Estos proyectos privados requieren fundamentalmente inversiones de bajo costo, adquisición de suplementos alimenticios y pueden financiarse con aportes de las partes interesadas y préstamos bancarios de corto plazo.

Considerando la alta complementariedad en estos cuatro componentes es indispensable que se mejore en el corto plazo la situación de los mataderos (acciones a y b), para luego impulsar los componentes c y d.

Resultados esperados: Se aumentará la producción nacional de carne, haciendo un uso más eficiente del capital animal y se dependerá cada vez menos de la importación de animales y carne; se minimizarán los riesgos de contaminación ambiental y de salud de las personas y se mejorarán los ingresos de los productores y la calidad de la carne que llega a los consumidores.

5.2.2 Innovación e integración en la industria láctea

Descripción: Del diagnóstico se ha hecho evidente que la industria láctea nacional y la industria artesanal de quesos funciona en forma bastante desarticulada, con pocas excepciones de industrias que han establecido relaciones contractuales adecuadas con los productores. Es evidente que se ha perdido competitividad y que el mercado interno está siendo ganado por las importaciones.

Se han identificado algunos problemas específicos que requieren atención inmediata. La existencia de más de 600 queserías artesanales requiere un ordenamiento significativo para evitar la actual proliferación; las plantas industriales requieren modernizarse en aspectos de gestión y tecnología y estrategias de mercadeo; es necesario regular con mayor firmeza el comercio y uso de insumos importados para la industria; se requiere generalizar el sistema de pagos de la leche diferenciando la calidad del producto y por último, es importante disponer de una estrategia para tratar con las empresas extranjeras.

Propuestas de Acción:

- a) Ordenamiento total de la industria artesanal. Considerando que la existencia de más de 600 microplantas de producción de queso en condiciones inadecuadas es incongruente con una estrategia de desarrollo de una industria láctea de calidad y que genere productos con valor agregado, se propone que del estudio realizado por el MAG (IPOA) se identifique aquellas en el 10 a 15 por ciento superior que reúnen un mínimo básico de condiciones. Que se aplique con severidad las reglas sobre sanidad ambiente e inocuidad de productos para inducir a crear empresas más viables. Estas reunirán las condiciones de pasteurización, marca registrada, mejores empaques, registros sanitarios, contabilidad, legalización de la Empresa, plan de negocios, pago de impuestos, etc. El programa incluirá la capacitación en la preparación de quesos típicos salvadoreños (de capitas, capa roja, petacones, etc.) a fin de ayudar a las empresas nacientes a posicionarse en el mercado nacional y externo con productos de calidad.
- b) Modernización de la plantas industriales. Se apoyará el análisis de situación de las 5 industrias lácteas nacionales para evaluar sus condiciones de competitividad, requerimientos de innovación tecnológica para nuevos productos y perfeccionar los actuales y estrategias de mercadeo. Esto daría lugar a proyectos de inversión privada para la expansión y mejora de la competitividad de estas industrias.
- c) Marco legal sobre los productos lácteos. Se requiere una revisión y modernización de la legislación que afecta los productos lácteos. Se hará una aplicación estricta de la ley de pasteurización y de etiquetado a todos los procesadores mediante el mismo sistema de

certificadores particulares e inspecciones y análisis periódicos. Aunque la pasteurización representa una inversión alta por parte de los procesadores artesanales, es necesario reconocer que no se puede asegurar la salud del público consumidor cuando de una forma u otra, éste consume productos de cientos de pequeñas “plantas” que no cumplen las reglas. En forma complementaria, se ejercerá el estricto cumplimiento de la legislación vigente en lo referente a reconstitución de leche. Además de lo anterior, es conveniente establecer estándares de identidad para los productos lácteos más comunes, para evitar que los productos elaborados con leche reconstituida puedan etiquetarse de la misma manera que los elaborados con leche fresca.

- d) Pagos por calidad de leche. Se apoyará a las industrias para establecer sistemas de clasificación de la leche basados en estándares internacionales.. En conjunto con los gremios y la industria (PROLECHE, ASILECHE), se publicarán las normas técnicas y los precios de referencia para las diferentes calidades.
- e) Estrategia sobre las empresas extranjeras. Considerando el interés creciente de las empresas transnacionales de la industria láctea, para ingresar al mercado salvadoreño, como comercializadoras o procesadoras; se creará un programa cuyo propósito será el de informar y asesorar a la industria nacional sobre cómo relacionarse con las empresas transnacionales a fin de sacar ventaja de esa relación.

Resultados esperados: Se aumentará la producción nacional de leche y de productos lácteos de calidad, y se dependerá cada vez menos de su importación; se minimizarán los riesgos de contaminación ambiental y de salud de las personas y se mejorarán los ingresos de los productores y de las industrias y la calidad de los productos lácteos que llegan a los consumidores.

5.3 EJE 3. Desarrollo de los Mercados y Mayor Participación Nacional

5.3.1 Desarrollo del mercado nacional y externo para productos salvadoreños

Descripción: El mercado nacional está siendo abastecido en forma creciente por productos importados, restando espacio a la carne y a los productos lácteos nacionales, debido a la agresividad de los importadores y al limitado nivel productivo interno. Por otro lado, se reconoce alguna segmentación del mercado para los productos nacionales (quesos artesanales), lo cual ofrece oportunidades para los consumidores residente en el país y para los salvadoreños radicados en el exterior.

El factor positivo al respecto consiste en reconocer que el mercado está creciendo en forma significativa y que es necesario hacer un esfuerzo para ganar parte de ese mercado. Ello implica una estrategia publicitaria dirigida a ampliar la demanda por los productos nacionales, sancionar la adulteración de productos en base a insumos que sustituyen a los lácteos. A ello

debe sumarse un programa especial para promover la venta de los productos salvadoreños en los Estados Unidos.

Propuestas de Acción

- a) Programa de promoción de consumo para productos lácteos nacionales. Este programa ya ha sido considerado parcialmente (campaña de publicidad) por ASILECHE y está en proceso de afinamiento antes de ser lanzado. Al respecto, se recomienda revisarlo con el propósito de que su contenido sea lo más efectivo posible en cuanto a mejorar la demanda por los productos nacionales. Otras acciones incluyen la información nutricional y las campañas de consumo en escuelas.
- b) Alianzas para la venta de productos salvadoreños en los Estados Unidos. Este programa debe iniciarse con el estudio del mercado de quesos salvadoreños y centroamericanos en los Estados Unidos. La mayor parte de los estudios que se han realizado a la fecha (el reciente estudio realizado por el PEP de Honduras por ejemplo) poseen mucho detalle de las características demográficas o encuestas al detallista, pero no poseen mucho detalle de cuál es la cadena de distribución; es decir, cómo y cuánto llega y por qué vías y a quienes. Luego del estudio es importante un programa de alianzas con los supermercados a fin de evitar excesos de intermediación en el comercio internacional. El programa debe contemplar además la formación de una comercializadora cooperativa entre los queseros artesanales, para que entre varias plantas pequeñas puedan almacenar suficiente producto durante días que debe durar la cuarentena para quesos elaborados con leche cruda. A través de la embajada de El Salvador en los Estados Unidos se debe tomar acción inmediata para registrar los productos salvadoreños, y evita que sean patentados por parte de empresas establecidas en los Estados Unidos.

Resultados Esperados: Este es uno de los factores más importantes del plan de acción y se espera que permita que los productores e industriales salvadoreños aumenten el volumen de sus ventas y que generen mayores ingresos. Tanto en el mercado nacional como en el mercado en los Estados Unidos, existe un potencial y para ello no solo es importante producir en forma eficiente sino también abrir mercado. Para ello la estrategia de información, educación y negociación resultan vitales.

5.3.2 Regulación del comercio Nacional e Internacional

Descripción: El comercio nacional e internacional de animales, carnes y productos lácteos entre El Salvador y otros países, especialmente dentro de Centroamérica adolece de una serie de limitaciones que se originan especialmente por el incumplimiento de las normas establecidas. Ello conduce a que la industria nacional se vea expuesta a una competencia desleal que surge a veces por el lado de la informalidad, y en otros casos por la corrupción.

Entre los factores críticos identificados en este ámbito se tiene la importación de productos sin etiqueta y registro de origen (caso de los quesos de Honduras y Nicaragua); la subfacturación aduanera, especialmente para los productos con mayor valor agregado, y por lo tanto la respectiva evasión tributaria; el incumplimiento de las normas de origen y la triangulación en el

caso de las leches en polvo; y por último, aunque no menos importante, el contrabando de ganado y de quesos. Además de los problemas que surgen por la competencia desleal, la forma en la que se da este comercio implica riesgos en el campo de la salud humana y la sanidad animal.

Propuestas de Acción

- a) Sanción a la subfacturación aduanera. La insuficiente desagregación en las partidas arancelarias o la declaración de productos en partidas equívocas, permiten que los importadores de productos lácteos y cárnicos de mayor valor agregado los registren a precios de importación FOB menores que los que corresponden. Como resultado de ello los impuestos a la importación son menores y por lo tanto constituyen una evasión tributaria, dándoles ventaja a los importadores sobre la industria nacional. Para resolver esta situación se requiere documentar la evidencia, y ofrecer sanciones fuertes a los evasores por parte de la Dirección de Aduanas.
- b) Cumplimiento de normas de origen y sanciones a la triangulación. El establecimiento de empresas importadoras e insumos lácteos en otros países de la región y la falta de control sobre el cumplimiento de las normas de origen, implica que se importen libres de gravámenes productos reempacados y que se registran como productos centroamericanos. El cumplimiento de estas normas escapa a la posibilidad de control de las autoridades de El Salvador, pero debe ejercerse por la vía de un comité de vigilancia al comercio intraregional de lácteos, promovido por FECALAC.
- c) Control y sanción del contrabando de ganado y de quesos y del incumplimiento de las normas sanitarias. Si bien las importaciones de ganado desde otros países de la Región está libre de aranceles, el riesgo del comercio no registrado ocurre especialmente por cuestiones sanitarias y porque se presta al comercio de animales robados. Ante la posibilidad de que el flujo irrestricto de ganado sea el mecanismo de incorporación de enfermedades, es preciso redoblar los controles aduaneros y sancionar severamente las infracciones. Los acuerdos bilaterales al respecto con los países vecinos deben aplicarse con más energía, para ejercer un verdadero control sanitario de fronteras.

Resultados esperados. Las acciones propuestas en este campo proveerán al país una mayor protección de las irregularidades en el comercio internacional y darán a los productores y la industria nacional una mayor garantía de que pueden competir en condiciones equitativas. Estas son condiciones indispensables por cuanto los programas expuestos para la producción primaria y las industrias y para estimular la demanda nacional, no tendrían sentido si van a ser aprovechadas por comerciantes inescrupulosos de industrias establecidas en otros países, que violan las reglas del comercio internacional.

5.4 EJE 4. Modernización de los Servicios a los Agronegocios Ganaderos

5.4.1 La Modernización de los Servicios del Sector Público.

Descripción: Los servicios que provee el MAG a la actividad ganadera y de industrias afines están relativamente bien identificados en los campos de la información, la asistencia tecnológica, los servicios de sanidad agropecuaria, la promoción de empresas de agronegocios y en proceso de concretarse, el servicio de apoyo a la transformación productiva. Debido a las limitaciones de carácter presupuestario, la cobertura de estos servicios no es tan amplia y por lo tanto el porcentaje de productores que los reciben es limitado.

Además de esta situación, es importante reconocer que el sector público está en proceso de transformación, y que ello implica la necesidad de que transfiera a actores de la empresa privada y a las organizaciones gremiales algunas de las funciones relacionadas a la entrega de servicios. Sin embargo, hay algunos de los servicios en los que el Estado debe continuar ejerciendo funciones básicas. Con estas consideraciones se han propuesto las acciones que se presentan a continuación.

Propuestas de acción:

- a) Programa de readecuación de servicios. Este trabajo requiere un estudio que le permita al MAG redefinir sus funciones, responsabilidades, requerimientos de personal, acciones específicas y recursos en cada uno de los servicios; así como los mecanismos a usar para ir transfiriendo algunas de las responsabilidades a los actores privados y gremiales. Esta tarea es de carácter prioritario, y especialmente justificada ante las limitaciones presupuestarias del MAG.
- b) Fortalecimiento del servicio de Sanidad Agropecuaria. En este campo el MAG debe mantener una alta responsabilidad, y por lo tanto, es necesario preparar un proyecto para financiamiento externo que le permita actuar en este campo con una mayor cobertura y eficiencia. El tema es de particular relevancia ante las crecientes relaciones comerciales internacionales en el ámbito de Centroamérica, otros tratados bilaterales, el ALCA y la OMC.
- c) Fortalecimiento de la Unidad de Política Comercial. Esta unidad ha venido cumpliendo una función de alta utilidad para el diseño de políticas comerciales agropecuarias y en las negociaciones internacionales. Sin embargo, su capacidad es limitada ante los crecientes desafíos y la agenda que se tiene en el campo comercial. Será necesario preparar un proyecto que permita la contratación de más personal, actividades de capacitación, participación en eventos de negociación y apoyo más amplio al sector privado, especialmente al sector ganadero y de industrias afines, en los aspectos comerciales.

- d) Creación de la Oficina Técnica del Programa de Desarrollo Ganadero. Poner en práctica todas las acciones recomendadas dentro del Programa, requiere que desde el MAG se dé apoyo para concretar las acciones sugeridas en proyectos específicos. Estos proyectos son en algunos casos de responsabilidad gremial y en otros, del propio MAG. Por lo tanto, se recomienda la creación de la Oficina Técnica del Programa de Desarrollo Ganadero. Su responsabilidad básica deberá ser la de conducir todas aquellas acciones que permitan que el Programa propuesto se convierta en una realidad. Para ello debe contar como mínimo con un profesional a tiempo completo y un presupuesto operativo anual suficiente para impulsar las propuestas de proyectos aquí hechas, como una contraparte a los recursos que aporte el sector privado gremial. Una de sus tareas deberá ser también la búsqueda de recursos externos complementarios y la cooperación con otras unidades dentro del MAG.

Resultados Esperados: Es muy importante que para valorar los resultados de estas acciones se reconozca que el MAG tiene recursos escasos y una presión creciente para desempeñar nuevas funciones. Por lo tanto, en este campo, el resultado más importante es aumentar la eficiencia de la acción de MAG en su relación con el sector ganadero y a través de ello, contribuir al desarrollo de capacidades en el sector privado, que entraría a jugar un papel más activo en la provisión de servicios a los ganaderos y las industrias relacionadas.

5.4.2 Desarrollo del Sector de los Servicios Privados a la Ganadería.

Descripción. Los requerimientos de servicios para ganar competitividad son cada vez mayores por parte de los productores y de las industrias en la ganadería. Muchos de esos servicios, especialmente los llamados básicos o estratégicos, han sido provistos en forma gratuita por el Ministerio de Agricultura y sus instancias conexas. Por otro lado, los gremios han jugado un papel muy limitado en la provisión de servicios, con pocas excepciones tenidas en los últimos años. Ello ha llevado a que no se desarrolle un mercado para estos servicios que funcione en forma competitiva y especialmente que se desarrolle una demanda sustentada en la valoración real de dichos servicios y que motive la oferta por parte de actores privados.

En el caso de algunos servicios como el de información, éste es provisto por el Sector Público, pero no llena las expectativas de los productores. En el caso de la asistencia técnica y la capacitación hay poca demanda real si se exige un pago por dichos servicios. Por otro lado, en relación a la oferta, los profesionales y pequeñas empresas que los proveen argumentan que el Estado compite con ellos con ventaja, y que por lo tanto no constituyen una alternativa económica para ellos. Tanto los gremios, como el MAG están llamados a desempeñar un papel promotor importante para que se desarrolle el mercado de servicios a la ganadería e industrias conexas. La variedad de servicios requeridos es muy amplia y las posibilidades de crear buenos negocios a partir de ese mercado de servicios es alta.

Propuestas de acción.

- a) Programa de información ganadera. Los requerimientos de información por parte de los productores y de la pequeña industria son muy variados y no existe una oferta que reúna las características adecuadas. En general se ofrecen datos de poca utilidad para decisiones. El programa de información ganadera se estructurará como parte de una responsabilidad compartida del MAG y los gremios ganaderos y será puesto a disposición de los productores a través de los medios a los que los distintos segmentos tienen alcance (boletines, radio, fax, internet). La información a incluir se referirá a oferentes de servicios, oportunidades de negocios, normas comerciales y sanitarias, oportunidades de capacitación e información de mercados.
- b) Fondo competitivo para el fomento del mercado de servicios. Este programa será ejecutado por los gremios del sector y tendrá que ser financiado en parte con recursos propios generados a través de autogravámenes colectados por las industrias, y complementado con recursos externos. Los recursos del Programa de Reversión Productiva (MAG) constituirían un apoyo importante a este esfuerzo. Los aportes de contrapartida del sector privado se pueden captar a través de proyectos con el Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN). El programa podría ser también complementado con aportes del Estado y tendrá el propósito de facilitar la relación contractual entre los productores e industriales, con los proveedores privados de servicios. El programa constituirá un subsidio decreciente al costo real de los servicios sobre un horizonte de tres a cuatro años, al final de los cuales los productores pagarían el costo pleno. Algunos de los servicios a incluir serían la capacitación, la asistencia técnica, la promoción de negocios, las subastas de ganado, la venta de insumos, etc. Desde luego que también se pueden promover servicios privados a la producción como el mantenimiento de equipos de ordeño, la producción de pacas de heno, etc
- c) Asistencia en la elaboración de proyectos privados. En el país existen varios mecanismos financieros para apoyo de la pequeña y mediana empresa. Entre ellos el BMI. Estos programas están dispuestos a proveer recursos para proyectos viables y especialmente que articulen iniciativas conjuntas de los productores y las industrias. Con el propósito de generar propuestas de proyectos viables, el programa asistirá a los pequeños y medianos productores e industriales que formen consorcios, para la elaboración y negociación de proyectos de inversión privada.
- d) Fortalecimiento del Sistema Gremial Ganadero. Es necesario que los gremios del sector se organicen dentro de una estructura gremial que delimite funciones y responsabilidades a distintos niveles (nacional y local; carne y leche; producción e industria). Esta jerarquización es indispensable para que cada gremio pueda desempeñarse en forma efectiva de acuerdo a las responsabilidades que adquiere. El programa de desarrollo gremial, como una iniciativa de mediano plazo, apoyará el fortalecimiento del sistema gremial en su conjunto, y de los gremios a título individual. Para ello, facilitará el establecimiento de los autogravámenes, la capacitación en gestión gremial, el desarrollo de competencias diferenciadas a los distintos niveles y la creación de líderes gremiales.

Resultados esperados. El impacto de estas acciones será el aumento de la competitividad de la actividad ganadera en su conjunto, pero además habrá dado origen a nuevas iniciativas privadas para la entrega de servicios y habrá contribuido a que los gremios desempeñen un papel mucho más relevante que el actual. La razón para que el Estado apoye estas iniciativas está dada por el argumento de que permitirá que el Ministerio de Agricultura se ciña mejor a su papel normativo y que fomente el mercado de servicios privados.

6. MARCO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR GANADERO

6.1. *Introducción*

En los capítulos previos se han expuesto las condiciones prevalecientes en la ganadería e industrias afines (diagnóstico); el entorno en el que se ha desarrollado y que se prevé que se desarrollará la actividad; las perspectivas en cuanto a la producción y al comercio, en función de escenarios alternativos de aumento de la demanda por carne y productos lácteos; y las propuestas de medidas para lograr el mayor crecimiento del sector en conjunto y alcanzar los objetivos de desarrollo. Estas últimas son aquellas acciones indispensables para ganar competitividad asegurando que el proceso sea incluyente y que tome muy en cuenta la importancia de generar impactos ambientales positivos.

Sin embargo, tal como se ha expuesto, la velocidad con la que crezca el sector ganadero dependerá de la efectividad con la que se desarrollen dichas acciones y de la magnitud de recursos que se aporten al respecto. La efectividad dependerá a su vez de la capacidad de las organizaciones responsables (públicas y gremiales) y del grado de responsabilidad que asuman los actores privados. En cuanto a los recursos que se aporten al respecto, es importante diferenciar los aportes hechos por el Estado y los gremios y la inversión que haga la empresa privada⁷ en los distintos segmentos del conglomerado ganadero.

Estas observaciones se hacen a manera de preámbulo, para exponer a continuación los lineamientos de política del Estado hacia el sector agropecuario y ganadero en particular. Ellas son de suma importancia para que se tenga claridad sobre las acciones específicas en las cuales se tendrían que comprometer las entidades públicas, los gremios y el sector privado; y los requerimientos de capacidad para instrumentar el Plan.

⁷ Tan solo a manera de comentario, es oportuno recordar que la *empresa privada* en este trabajo se refiere a todos los actores privados en el conglomerado ganadero. Es decir, los productores (individuales, en empresas privadas o asociados), las industrias lácteas y de la carne, los proveedores de insumos y de servicios.

Es muy importante destacar además que en la práctica, el crecimiento y logro de mayor competitividad del sector ganadero, dependerá fundamentalmente de la inversión privada. Por lo tanto, las acciones del Estado y los gremios constituyen solamente un aporte en campos estratégicos, para inducir la mayor inversión privada que dará origen al crecimiento del hato, la mayor productividad, el logro de mayor valor agregado y en general la mayor competitividad.

6.2 Lineamientos generales

El Plan de Desarrollo Ganadero que se ha presentado es el producto de la iniciativa privada, facilitado por el trabajo de consultores y funcionarios del sector público, El Plan define lo que los actores privados consideran que son las acciones claves para desarrollar la actividad privada en forma competitiva y sostenible en la ganadería e industrias afines.

El punto de partida para presentar esta sección es entonces el reconocimiento de que el Estado, y en particular el Ministerio de Agricultura en El Salvador, ofrece a la empresa privada (productores, industriales y proveedores de insumos y servicios) un marco de referencia en el cual actuar para desempeñarse en forma competitiva en el mercado y nacional e internacional. El Estado no les dice a los ganaderos e industriales hacia dónde dirigirse, ni qué hacer, pero si les ofrece apoyo en aquellos campos en los que el Estado tiene competencia y de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

La segunda observación es que el Estado propicia que, además de las acciones del sector público (MAG y otros), sean las acciones de los gremios las que complementen el apoyo estatal. Esto es de suma importancia, por cuanto en el contexto del papel que ahora le compete al Estado, hay muchas acciones que ya deben ser asumidas por los gremios. Es incuestionable que para ello deben mejorar su capacidad, tema que se aborda en la última sección de este informe.

Dentro de este marco, un aspecto especialmente importante, es que no puede esperarse que todos los servicios que necesitan los ganaderos sean ofrecidos por el sector público, ni menos aún en forma gratuita. Por ello, el Estado tiene como uno de sus ejes de política propiciar a que se cree una demanda real por servicios (con la consecuente voluntad para pagar por ellos) y la capacidad de oferta de los servicios, por parte de los gremios y de actores privados. De hecho, esta es una de las propuestas hechas en el Plan y que calza perfectamente con la nueva orientación del Estado.

Con relación a los consumidores, el Estado les ofrece un marco normativo y los mecanismos de sanción para asegurar que los productos que consumen satisfacen las condiciones de higiene e inocuidad y que son adecuadamente etiquetados de acuerdo a su origen, contenido y valor nutricional. También en este caso, es responsabilidad de los consumidores exigir a los comerciantes el cumplimiento de las normas y denunciar los hechos dolosos al respecto.

6.3 Marco de Políticas para la ganadería e Industrias afines

El Estado Salvadoreño ofrece al sector privado, apoyo para poner en práctica el Plan de Desarrollo Ganadero, dentro de los siguientes lineamientos de política.

- Propiciará las innovaciones tecnológicas y la reducción de costos de producción, al mismo tiempo que se estimula una gestión ambiental positiva en las fincas y en las industrias.
- Propiciará la creación de valor agregado en la producción y en la industria, como una forma de generar mayores ingresos para los productores e industriales y dar origen a un mayor nivel de actividad económica en el medio rural:
- Vigilará y sancionará el cumplimiento de todas las normas establecidas y las nuevas que se generen, en el campo de la sanidad ganadera, la inocuidad de los productos y el respeto al libre comercio, sin distorsiones ni prácticas desleales lesivas para la producción y la industria nacional:
- Creará condiciones para reducir los costos de transacción en todos los mercados (productos insumos y servicios) a fin de propiciar la mayor fluidez en las relaciones entre los actores privados; y se abstendrá de intervenciones directas que crean distorsiones en dichos mercados.
- Propiciará la inversión privada y los negocios en la actividad ganadera e industrias y servicios afines, para crear un conglomerado ganadero fuerte y competitivo.
- Hará el mayor esfuerzo de asignación de recursos económicos de su presupuesto regular, orientándolo hacia acciones estratégicas que faciliten la labor de los gremios y de las empresas privadas y dejará de asignar recursos a aquellas acciones en las que es claro que no tiene competencia o que el sector privado lo puede hacer con mayor eficiencia.
- Ejercerá con firmeza las medidas que proponga el sector privado para el ordenamiento y funcionamiento en condiciones de máxima salubridad, higiene y criterios de mínimo impacto ambiental, en las industrias de la carne y de la leche.
- Apoyará las propuestas del sector privado para la búsqueda de mercados y registro de productos salvadoreños, aprovechando al máximo la capacidad de sus embajadas en los países de interés y facilitando la realización de ferias, misiones comerciales y estudios de mercado.
- Apoyará las iniciativas privadas orientadas a crear una demanda interna y en otros países, por los productos salvadoreños, estableciendo normas claras para su diferenciación de los productos de otros países.

- Apoyará las iniciativas gremiales para tener sus propios mecanismos de captación de fondos por la vía de auto-gravámenes y los apoyará para diseñar y gestionar proyectos de cooperación que hagan posible que amplíen su cobertura de servicios.
- Apoyará las iniciativas privadas de preparación de proyectos de inversión privada de cuantía, propiciando que dichos proyectos tengan un diseño y mecanismos operativos que aseguren la participación plena de la micro empresa y el pequeño productor.
- Creará una Secretaría Ejecutiva para apoyar la concreción de medidas, proyectos y otras acciones propuestas, que permitan que el Plan se ponga en práctica

Estos lineamientos de política expuestos le permitirán a al sector privado, orientarse hacia el logro de sus objetivos. Tan solo le pide al sector privado un reconocimiento claro del nuevo papel que le compete al Estado, a los gremios y a la empresa privada.

6.4 La Asignación de Recursos

El Ministerio de Agricultura está haciendo un esfuerzo importante para cumplir una función efectiva de apoyo a la actividad agropecuaria del país, dentro de las limitaciones de disponibilidad de recursos económicos. Dada esta situación real, la única forma en la que el MAG puede cumplir una función efectiva de apoyo a la actividad ganadera nacional, es reorientando los recursos hacia áreas claves y estratégicas y retirándose de aquellos aspectos en los que los gremios y la empresa privada van entrando a desempeñarse y a hacerlo mejor.

Con esta observación, el MAG procura que la valoración de su apoyo al sector ganadero no se haga solamente desde la óptica del presupuesto del que dispone, sino de su capacidad y voluntad para crear condiciones propicias, ayudar a atraer nuevos recursos privados, aportes de donaciones y otros apoyos para hacer posible la actividad ganadera. Eso es bastante más importante que un presupuesto más abultado y que pudiera ser asignado a tareas inoficiosas, o de poco impacto; además de ser congruente con el papel del Estado de fomentar y apoyar las iniciativas privadas especialmente para que los productores de menores recursos tengan acceso a mejores oportunidades.

7. PRECISIÓN DE ACCIONES Y COMPROMISOS

En esta sección se presentan los compromisos adquiridos por los representantes del sector público y gremial que participaron en el taller del día 12 de Enero. En dicha ocasión se revisó cada uno de las propuestas de acción contenidas en los 4 ejes y descritas en la sección 6.

Como parte del taller se respaldó la propuesta, los objetivos y productos esperados de cada acción, y se sugirió establecer un orden de prioridades para dichas acciones. Con relación a esta priorización, se ofrecen las siguientes recomendaciones:

La primera tarea es la de concretar el establecimiento de la Oficina del Programa de Desarrollo Ganadero. Crear esta instancia es indispensable para generar las propuestas de proyectos que corresponden a cada una de las acciones comprometidas.

La segunda tarea es la de fortalecer la capacidad gremial y de las instancias del sector público. Al respecto, será necesario también generar los proyectos específicos y obtener el financiamiento necesario. Es conveniente destacar que si no se dispone de esta capacidad, no es factible realizar las otras actividades propuestas, pues los gremios y las instancias del sector público, son los responsables de su ejecución.

En tercer lugar, aunque no necesariamente esperando mucho tiempo, se debe avanzar en todas aquellas acciones relacionadas a la revisión y ajustes en el marco legal. Asimismo, se puede avanzar en la realización de algunos de los diagnósticos que darían origen a los proyectos de modernización de las industrias. Como se aprecia en las propuestas de acción, los aspectos de orden legal son de importancia para el mejor funcionamiento de los mercados, las industrias de la carne y de la leche y en algunos casos, también para la producción primaria.

En cuarto lugar se tiene el desarrollo de las acciones orientadas en forma más específica hacia la modernización de las industrias, la innovación tecnológica, gestión ambiental y capitalización en el sector productivo primario.

Estas observaciones son de suma importancia y puede deducirse que la viabilidad del Programa depende en gran medida de que se cumpla este orden de prioridades.

A continuación se ofrecen los cuadros que detallan las acciones y los compromisos de las partes, tal como fueron acordadas en el taller. Estos cuadros revelan (en las últimas columnas) que en el proceso de definir el Programa de Desarrollo Ganadero, los actores privados, los representantes gremiales y los técnicos del sector público reconocieron que se trata de un esfuerzo con responsabilidades compartidas. Ello a su vez implica que cada una de las partes deberá aportar recursos para que el Programa se convierta en una realidad.

EJE 1. INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

1.1 Intensificación, Gestión Ambiental y Capitalización

	Grupo Meta ¿ A quiénes ?, #	Temas	Responsables (Instituciones,orgs)	Metas (Números)	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	Otros
Capacitación	Productores y/o empleados de fincas (N)	Intensificación Forrajes, riego Suplementos Infraestructura, equipos Manejo de hatos Gestión Ambiental Manejo/uso de desechos Conservación de suelos Agroforestería Manejo energético Marco Legal <u>Diversificación</u> Agroturismo, Acuicultura y otros	MAG GREMIOS		X	X		X
Asistencia Técnica	Productores y/o empleados de fincas (n)	Intensificación Forrajes, Riego Suplementos Infraestructura, equipos Gestión Ambiental Manejo/uso de desechos Conservación de suelos Agroforestería <u>Diversificación</u> Agroturismo, otros	MAG GREMIOS CORSATUR MARN		X	X	X	
Preparación de Proyectos de Inversión (Fincas/ grupos)	Productores Gremios		Empresas privadas BMI			X	X	

EJE 1. INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

1.2 El Mejoramiento de la Calidad de la Leche

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (instituciones, orgs.)	Metas (números)	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	Otros
Capacitación	Productores y empleados Queserías Plantas	Principios-calidad de leche Medición de calidad Higiene de ordeño y salud de ubre Equipos, uso/manten. Refrigeración	MAG Gremios Productor Minist. Salud		X	X		X
Control de Calidad	Productores y empleados Queserías Plantas	Diagnósticos Buenas Practicas Agrícolas Laboratorios de referencia	MAG Gremios Minist. Salud Plantas		X	X		X
Centros de Acopio	Grupos de productores Industrias	Estudios de factibilidad Organización Financiamiento	Industrias Gremios		x	X		
Marco legal		Revisión, modernización y aplicación.	MAG y MISPAS Comisión público-privada CONACYT Fiscalía Gral de la Republica, ME		x			

EJE 1. INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

1.3 La Renovación Genética del Hato

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #s	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Adquisición de Toros y vaquillas Registrados y pruebas de fertilidad	Productores (Gremios deben facilitar)	Selección y adquisición de toros y vaquillas a nivel local e internacional. Financiamiento. Incentivar cría hatos puros	Gremios BMI		x	x	X	X
Servicio de Inseminación Artificial (IA)	Productores y empleados gremios.	Inversiones Rutas de IA Administración Producción de toros. Financiamiento Sincronización celos Evaluación de toros Calidad de semen	MAG Gremios Casas comerciales		x	x	X	x
Capacitación	Productores	Manejo reproduc. Inseminación Principios La técnica Nutrición-Reprod. Sanidad-Reprod. Mejoramiento Genético	MAG Gremios Casas comerciales		x	x	X	x

EJE 1. INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

1.4 Mejores Prácticas de Sanidad Ganadera

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Información	Productores y consumidores.	Muy variados. Zoonosis Importancia \$\$	MAG, GREMIOS y MISPAS		x	X		
Capacitación	Productores Gremios	Manejo sanitario básico. Prevención Combate de parásitos	MAG, GREMIOS		X	X	X	X
Asistencia Técnica	Productores a través de gremios.	sanidad animal	MAG, GREMIOS		X	X	X	
Campañas Nacionales y vigilancia epidemiológica		Prevención, control y/o erradicación de enfermedades específicas	MAG, GREMIOS		X	X		X
Programa de erradicación de brucelosis y tuberculosis	HATOS	Ampliación de del programa existente	MAG, GREMIOS		X	X		

EJE 1. INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN LA PRODUCCIÓN PRIMARIA

1.5 Manejo de Costos y Gestión Empresarial

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Capacitación	Productores y empleados Gremios (eventos)	Uso de registros de Sistemas de información. Administración de fincas	MAG-CENTA Gremios	3 eventos por tema (25 productores o empleados)	30	30	30	10
Asistencia Técnica	Productores y empleados a través de gremios	Uso de registros. Sistemas de información. Administración de fincas	MAG-CENTA Gremios		x	x	x	X
Proyectos Específicos	productores	Servicios de información de costos.	Gremios y cc		x	x		x
Coordinación de eventos	Productores-gob	Calendario Temas Promoción conjunta	MAG GREMIALES		x	x		X

EJE 2. MODERNIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS

2.1 Integración e innovación de la Industria de la Carne

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Ordenar Mataderos Rurales	Municipios	Higiene, ambiente Inocuidad Eficiencia Infraestructura Equipos Selección						
Programa de Inversión en Mataderos	Municipios Grupos de productores Supermercados	Estudios de factibilidad Inversión Participación accionaria de productores						
Sistemas de Clasificación de Canales y cortes	Todo el país	Capacitación Establec. sistema Difusión Adopción						
Creación de consorcios de engorde	Grupos de productores. Gremios.							

EJE 2. MODERNIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS

2.2 Integración e innovación de la Industria de la Leche

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Ordenar Industria Artesanal	Plantas artesanales	Diagnóstico (censo) Modernización Certificación Acreditación de certificadores	MAG GREMIOS Y MISPAS		X	X		
Modernización de Plantas Industriales	Plantas	Elab. Proyectos Ejecución	MAG GREMIOS Y MISPAS		x	X		
Marco legal sobre los productos lácteos	Plantas y consumidores importadores	Revisión Integral Aplicación Seguimiento y evaluación	MAG GREMIOS Y MISPAS	En 10 años lograr que el 100% de lácteos vengan de leche pasteurizada	x	x	X	x
Pagos por Calidad de Leche	Productores y plantas	Diseño del sistema Implementación Capacitación Laboratorios de referencia	Plantas MAG GREMIOS		x	X		
Empresas Extranjeras	importadores	Estrategia	ME, GREMIOS		X	X		

EJE 3. DESARROLLO DE LOS MERCADOS Y MAYOR PARTICIPACIÓN NACIONAL

3.1 Desarrollo del mercado nacional y externo para productos salvadoreños

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Incremento de consumo de lácteos	Consumidores	Publicidad de lácteos Seguimiento Evaluación de Impacto Fondo de Auto-gravamen Educación nutricional Promoción en escuelas	GREMIOS Y EMPRESAS			X		
Alianza para la venta de Productos Salvadoreños en los EUA (y otros)	Mercados étnicos	Registro de nombres Establecer mercados Negociar contratos Ejecución	MINEC Y GREMIOS Y PLANTAS		X	X		
Tratados de Libre Comercio (TLC's)	Consumidores y productores	Participación activa en negociaciones.	MINEC, MAG Y GREMIOS		X			

EJE 3. DESARROLLO DE LOS MERCADOS Y MAYOR PARTICIPACIÓN NACIONAL

3.2 Regulación del Comercio Nacional e Internacional

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Sanción a la Subfacturación Aduanera	Importadores y exportadores	Estudio Desagregación de partidas Implementación y sanción	MH, FISCALIA Y MAG		X			
Cumplimiento de Normas de Origen y Sanciones a la Triangulación	Importadores y exportadores	Vigilancia de cumplimiento y aplicación de la ley	MINEC, MAG Y MH		X			
Control y Sanción del Contrabando de Ganado y Lacteos	Importadores	Vigilancia de cumplimiento de los reglamentos	FISCALIA, PNC MAG		x			
Armonización de AEC (carne y lácteos)	Importadores y exportadores	Estudio nacional Armonización regional	MINEC, SICA, MAG Y GREMIOS		X			
Certificaciones de exportación e importación	Importadores y exportadores	Normas y vigilancia del cumplimiento	MINEC, MH Y MAG		X			

EJE 4. MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS A LOS AGRONEGOCIOS GANADEROS

4.1 Desarrollo de los Servicios Privados

	Grupo Meta ¿ A Quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	CC
Información Ganadera	Productores a través de los Gremios	Diseño del sistema Implementación Uso de Centros de Agronegocios	MAG, Gremios		X			X
Fondo Competitivo para Servicios	Empresas Privadas Gremios	Diseño del Fondo Recursos Implementación	MAG, Gremios		X BID BCIE			
Gestión de Proyectos Privados	Empresas Privadas Gremios Inversionistas	Gestión con BMI Ejecución de proyectos	MAG, Gremios PROESA (Min Economía)		X Econ.	X		
Fortalecimiento del Sistema Gremial Ganadero	Gremios	Diseño del sistema Implementación Capacitación Promoción para asociarse Fortalecimiento	MAG, Gremios		X	X	X	

EJE 4. MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS A LOS AGRONEGOCIOS GANADEROS

4.2 Modernización de los Servicios del Sector Publico

	Grupo Meta ¿ A quiénes ? #	Temas	Responsables (Instituciones, orgs.)	Metas #	Financiamiento %			
					Gob	Gre	Pro.	Otros
Readecuación de Servicios Públicos Asociados al Sector Ganadero	MAG M. Salud M. Economía M. Hacienda M. ½ Amb.	Diagnóstico. Programa de readecuación. Evaluaciones anuales. Proyecto de Inocuidad de Alimentos Ejemplo (CENTA-Gremios, 21 técnicos) Impuestos a equipo agr.	GOES Prog. de Desarrollo Ganadero Gremios		X			
Fortalecimiento del Servicio de Sanidad Agropecuaria	DGSVA	Preparación del proyecto Negociación Implementación	MAG		X			
Fortalecimiento de la U de Política Comercial	UPC	Preparación del proyecto Negociación Implementación	MAG M Economía		X			
Creación de la Oficina Progra. De Desarrollo Ganadero.		Administración y ejecución del Programa. Nombrar.	MAG		X			

8. PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

Para poder poner en práctica el Programa, es decir convertir cada una de las propuestas en proyectos específicos, normas leyes o reglamentos, tanto las entidades públicas como los gremios requieren disponer de la capacidad necesaria. De hecho una de las áreas de acción incluida en el Programa se refiere al fortalecimiento de dicha capacidad.

En esta sección se presentan los requerimientos de organización con referencia especial a aquellas acciones requeridas para que el Programa se convierta en un conjunto de acciones concretas y que se obtengan los resultados previstos.

La organización necesaria se sustenta en tres componentes: la creación de la Oficina de Administración del Programa Ganadero, el fortalecimiento de la capacidad gremial y la modernización de los servicios del sector público.

8.1 Creación de la Oficina Técnica del Programa de Desarrollo Ganadero

Para poner en práctica todas las acciones recomendadas dentro del Programa, se requiere que desde el MAG se dé apoyo para concretar las acciones sugeridas en proyectos específicos. Estos proyectos son en algunos casos de responsabilidad gremial y en otros, del propio MAG. Por lo tanto, se recomienda la creación de la Oficina Técnica del Programa de Desarrollo Ganadero.

La responsabilidad básica de esta oficina técnica deberá ser la de conducir todas aquellas acciones que permitan que el Programa propuesto se convierta en una realidad. Para ello debe contar como mínimo con un profesional a tiempo completo y un presupuesto operativo anual suficiente para impulsar las propuestas de proyectos aquí hechas, como una contraparte a los recursos que aporte el sector privado gremial. Una de sus tareas deberá ser también la búsqueda de recursos externos complementarios y la cooperación con otras unidades dentro del MAG.

8.2 Fortalecimiento de la Capacidad Gremial

La modernización gremial es medular para poder servir a los asociados en su misión de lograr en la actividad privada resultados tangibles que revelen que se está ganando competitividad. Para ello es necesario actuar a nivel de la estructura gremial y de los gremios en forma individual.

a. Creación de la estructura gremial. Es necesario y urgente que los gremios del sector se organicen dentro de una estructura gremial que delimite funciones y responsabilidades a distintos niveles (nacional y local; carne y leche; producción e industria). Esta jerarquización

es indispensable para que cada gremio pueda desempeñarse en forma efectiva de acuerdo a las responsabilidades que adquiere.

b. Capacidad de gremios según interés. A nivel de los gremios en forma individual, según el interés que vayan mostrando, será necesario apoyarlos para definir una organización simple pero funcional, contratar el personal adecuado, definir sus agendas de trabajo y crear los mecanismos de captación de fondos para poder cumplir su misión. El Estado los puede ayudar a definir lo que quieren hacer, el fortalecimiento es responsabilidad de los asociados.

El programa de desarrollo gremial (con los dos componentes referidos) debe asumirse como una iniciativa de mediano plazo. Para ello el Estado facilitará el establecimiento de los autográmenes, la capacitación en gestión gremial, el desarrollo de competencias diferenciadas a los distintos niveles y la creación de líderes gremiales.

El impacto de estas acciones será la oferta de mejores servicios a los asociados y por lo tanto el aumento de la competitividad de la actividad ganadera en su conjunto. Además, habrá dado origen a nuevas iniciativas privadas para la entrega de servicios y habrá contribuido a que los gremios desempeñen un papel mucho más relevante que el actual. La razón para que el Estado apoye estas iniciativas está dada por el argumento de que permitirá que el Ministerio de Agricultura y ganadería se ciña mejor a su papel normativo y que fomente el mercado de servicios privados.

8.3 Modernización de los Servicios del Sector Público.

Los servicios que provee el MAG a la actividad ganadera y de industrias afines están relativamente bien identificados en los campos de la información, la asistencia tecnológica, los servicios de sanidad agropecuaria, la promoción de empresas de agronegocios y en proceso de concretarse, el servicio de apoyo a la transformación productiva. Debido a las limitaciones de carácter presupuestario, la cobertura de estos servicios no es tan amplia y por lo tanto el porcentaje de productores que los reciben es limitado.

Para modernizar los servicios del sector público se propone lo siguiente.

a. Programa de readecuación de servicios. Este trabajo requiere un estudio que le permita al MAG redefinir sus funciones, responsabilidades, requerimientos de personal, acciones específicas y recursos en cada uno de los servicios; así como los mecanismos a usar para ir transfiriendo algunas de las responsabilidades a los actores privados y gremiales.

b. Fortalecimiento del servicio de Sanidad Agropecuaria. En este campo el MAG debe mantener una alta responsabilidad, y por lo tanto, es necesario preparar un proyecto para financiamiento externo que le permita actuar en este campo con una mayor cobertura y eficiencia. El tema es de particular relevancia ante las crecientes relaciones comerciales internacionales en el ámbito de Centroamérica, otros tratados bilaterales, el ALCA y la OMC.

c. Fortalecimiento de la Unidad de Política Comercial. Esta unidad ha venido cumpliendo una función de alta utilidad para el diseño de políticas comerciales agropecuarias y en las negociaciones internacionales. Sin embargo, su capacidad es limitada ante los crecientes desafíos y la agenda que se tiene en el campo comercial. Debe prepararse un proyecto que permita la contratación de más personal, actividades de capacitación, participación en eventos de negociación y apoyo mas amplio al sector privado, especialmente al sector ganadero y de industrias afines, en los aspectos comerciales. Se debe provechar la coyuntura de las negociaciones del TLC con EUA para captar recurso externos que permitan esta tarea.

d. Creación de la Oficina Técnica del Programa de Desarrollo Ganadero. Esta es una de las acciones mas importantes pra poner en práctica todas las acciones recomendadas dentro del Programa. Esta oficina aportaría el apoyo para concretar las acciones sugeridas en proyectos específicos. Su responsabilidad básica deberá ser la de conducir todas aquellas acciones que permitan que el Programa propuesto se convierta en una realidad. Para ello debe contar como mínimo con un profesional a tiempo completo y un presupuesto operativo anual suficiente para impulsar las propuestas de proyectos aquí hechas, como una contraparte a los recursos que aporte el sector privado gremial. Una de sus tareas deberá ser también la búsqueda de recursos externos complementarios y la cooperación con otras unidades dentro del MAG.

8.4 Plan de Transición

Considerando que tanto dentro del sector público como del privado se vienen desarrollando acciones congruentes con la propuesta del plan, es necesario definir un programa de transición a fin de que estas acciones no se conduzcan en forma dispersa sino que se vayan incorporando al Plan de Desarrollo Ganadero.

El plan de transición se sustentará en la especificación de todas aquellas acciones que realiza el MAG (CENTA, DVSGA, etc) y de los gremios, durante los primeros tres meses de ejecución del Plan de Desarrollo Ganadero. A partir de ese momento la Oficina Técnica ejercerá un monitoreo de todas las acciones y establecerá un sistema de3 seguimiento y evaluación. Tal sistema ofrecerá un registro de las acciones en curso y de los resultados que se alcanzan.

El Plan de Transición debe ser interpretado como la fase durante la cual se fortalece la relación entre todos los actores públicos y privados que participan en la ejecución del Plan. Para lograr que la transición se de en el periodo especificado, es indispensable que a la brevedad posible se concrete el establecimiento de la oficina técnica.