



Memorándum Ejecutivo

Nº 10. Octubre de 2009

Cómo reorientar los paquetes agrícolas para un apoyo más eficaz y eficiente

En semanas recientes, el programa de distribución de semillas y fertilizantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) ha sido tema de discusión en los medios, enfocado en el número de paquetes, y reclamos de varias organizaciones de productores para que sus agremiados participen en la repartición. Sin embargo, es importante analizar el tema desde otro ángulo, con una discusión más fundamental sobre los beneficios reales del programa, y cómo lograr un mejor uso de los recursos, en términos de una focalización de los beneficiarios y en la eficiencia del mecanismo de distribución de los paquetes.

Dimensiones del programa

En vez de programas anteriores de intercambio de semilla mejorada (donde el productor tenía que entregar, por lo menos, una cantidad simbólica de su cosecha por recibir semillas), desde la administración pasada se han realizado programas de entrega de paquetes agrícolas (semilla y otros insumos) sin retribución ninguna por parte de los productores de granos básicos y ganaderos. El programa ha crecido cada año, y para 2009, estaba programado para alcanzar a más de 500 mil productores a un costo total de US\$31.1 millones (ver cuadro). Para este año, el 50% del costo fue financiado con fondos GOES, 34% con fondos de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, 6.4% con una donación de la República de Taiwán, y el resto con un préstamo externo no determinado.

Costo y cobertura del programa de paquetes agrícolas del MAG

Año	Beneficiarios	Área (mz)	Inversión (US\$ mil)
2004	19,762	19,762	185.9
2005	67,338	68,310	1,394.10
2006	102,940	75,702	3,393.20
2007	200,145	208,215	9,069.80
2008	290,722	362,384	22,711.90
2009	504,695	504,695	31,117.50

Fuente: MAG y cálculos propios.

¿Quién recibe los paquetes agrícolas?

Durante los últimos años, se han entregado semillas de maíz blanco, frijol, sorgo, arroz, pasto y hortalizas, según el productor, así como fertilizantes para productores de granos. Los productores deben invertir un complemento para la dotación completa de agroquímicos, aunque en la práctica, muchos se limitan a los insumos regalados. Han existido críticas sobre el tipo de fertilizante o las variedades de semilla generalizadas, los cuales no siempre son los más idóneos para cada zona del país.

Varias organizaciones y asociaciones de productores recopilan listados de sus miembros para ser incluidos en el programa. Se sabe poco sobre cómo se determina cuáles organizaciones pueden participar, cómo se decide quiénes reciben paquetes cuando la demanda es mayor que la disponibilidad. También han existido acusaciones de manipuleo político en la distribución de los paquetes; frente a esta situación, el gobierno actual realizó un esfuerzo importante de depuración de los listados de productores, y exigieron su número de identificación. Aún así, persisten las acusaciones de politización. Parte del problema es la dimensión del programa, cuando se comparan, por ejemplo, los 505 mil paquetes a otorgarse en 2009, con el número real de productores agrícolas y pecuarios en el país, calculado en 396 mil en el IV Censo Agropecuario 2007-2008. Entonces, por un lado, hay numerosos productores que se quejan que no reciben paquetes, pero por otro lado, tiene que haber un número significativo de personas que reciben paquetes y los venden o los entregan a familiares que reciben el múltiple beneficio.

Luego de determinar la lista de beneficiarios, el gobierno organiza la distribución física de los paquetes en varios puntos estratégicos del país; entonces, a los costos directos del programa (ver el cuadro), sería apropiado añadir los costos de logística y personal involucrado, aunque no existe una estimación de estos componentes. Asimismo, el programa genera una ruptura en la entrega de los servicios de asistencia técnica, ya que todos los extensionistas del CENTA dedican

varios meses de trabajo al programa de distribución, tiempo durante el cual no pueden atender otros problemas de los productores o mejorar su productividad con nuevas técnicas y tecnologías.

Finalmente, el programa de paquetes agrícolas no contempla ningún criterio ambiental; entonces, productores en laderas que producen degradación del suelo, igualmente pueden acceder. Se ha estimado que el 70% de la producción de granos básicos en el país ocurre en laderas¹.

¿Cuáles son los beneficios del programa?

No ha existido un proceso sistemático de evaluación del programa de paquetes agrícolas, por ejemplo, una encuesta entre los beneficiarios para determinar cómo sus patrones de producción y productividad son diferentes a otros productores no participantes. Sin embargo, se puede intuir que los impactos en la producción o productividad son limitados, ya que para la mayoría, representa la sustitución de la compra de insumos, y más aún, no significa un incremento importante en el uso de semillas mejoradas. Por ejemplo, según cifras del MAG, en 2006/07, el 76.3% del área sembrada de maíz blanco utilizaba variedades híbridas, cuando el programa aún tenía una cobertura menor. Más bien, el programa sí representa un pequeño subsidio económico para los beneficiarios (US\$61.65 en promedio por paquete este año), y para las familias más pobres que siembran granos, es un apoyo a su seguridad alimentaria.

Pero, ¿cuál es el papel del programa en el desarrollo agropecuario de largo plazo? Considerando como objetivo mayor el bienestar económico de los productores y sus familias, es clave el mensaje que envía el gobierno por medio de sus políticas, ya que al seguir respondiendo a presiones políticas para el subsidio a los granos básicos desmotiva la diversificación. Se debe preguntar qué pasará en diez años, cuando los precios internacionales de granos básicos vuelvan a deprimirse, y la desgravación arancelaria en CAFTA haya avanzado tanto que las importaciones desde Estados Unidos entren con bajos aranceles. ¿Cuál sería la estrategia de El Salvador para evitar la situación que afectó a México con el maíz blanco debido a la apertura de mercado por NAFTA? Por ejemplo, el arancel del maíz amarillo (sustituto cercano al sorgo nacional), empezará a reducirse en 2013, y llegará a 0% en 2021. Y aunque el maíz blanco no está sujeto a desgravación arancelaria en CAFTA, su producción en pequeña escala (lo cual es la situación para el 87% de productores) no representa una opción viable para salir de

¹ Eduardo Lindarte y Carlos Benito. 1991. "Instituciones, tecnología y políticas en la agricultura sostenible de laderas en América Central". San José: Centro de Investigación de Agricultura Tropical.

la pobreza debido a la baja rentabilidad del cultivo y por las condiciones de suelo en laderas que perjudican la productividad futura.

Recomendaciones de política

Sustituir el mecanismo actual de repartición física de insumos por un sistema de cupones o bonos canjeables en los más de 800 agroservicios certificados por el MAG. Este sistema puede generar una reducción importante en los costos de logística del programa, y además puede permitir cierta flexibilidad en cuanto a la selección de variedades de semilla y tipos de abono a otorgar a los productores, según sus necesidades. La experiencia en otros países, por ejemplo, Tanzania en África, ha sido muy bien documentada². Un sistema de cupones también puede fortalecer las redes privadas de abastecimiento, y evitaría la mayor parte de las ineficiencias públicas en compras y distribución de bienes.

Focalizar el subsidio en los más necesitados, por medio de un proceso de vinculación con sistemas de información sobre la situación económica de familias rurales, específicamente en Comunidades Solidarias Rurales, en la manera que esta red se extiende en más y más municipios en el país. Sus procesos de selección de beneficiarios contemplan mecanismos técnicos y transparentes para detectar y beneficiar a las familias con mayor pobreza.

Reducir la dependencia del resto de los productores. En el mediano plazo, el programa puede hacer la transición hacia programas de crédito de avío para el resto de productores que no califican en el sistema de Comunidades Solidarias Rurales.

Introducir un criterio ambiental en el mediano plazo, en la medida que los productores en laderas pueden aprovechar programas ampliados de diversificación agrícola y de pago por servicios ambientales. Es especialmente importante mantener y ampliar los esfuerzos de diversificación agropecuaria, ya que el cambio en la composición de la producción agropecuaria es un proceso lento.

Finalmente, es importante volver al enfoque hacia el desafío de la productividad, usando los recursos para actividades que propician su mejora permanente, como los servicios de extensión.

² Nicholas Minot y Todd Benson. 2009. Fertilizer Subsidies in Africa: Are Vouchers the Answer? Washington: International Food Policy Research Institute, Issue Brief 60, julio.

*Sistema de Información Económica y Legal -SIEL-
2248-5761 comercializacion@fusades.org*