



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y GANADERÍA

GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER

Propuesta de política para la ***Reserva Estratégica Estatal*** de granos básicos ***en El Salvador***



2017

Elaborado por los equipos técnicos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del “Proyecto Fortalecimiento a los Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos en América Latina y el Caribe”, TCP/RLA/3509.

Luciano Palmitesta, Consultor Senior FAO El Salvador

Xenia de Morán, Coordinadora Técnica Nacional, FAO El Salvador

Wilberto Hernandez, Director de Economía Agropecuaria, MAG

Luis Vargas, Subdirector Encomia Agropecuaria, MAG

Se agradecen los aportes y contribuciones realizadas a este documento a:

Tania Santivañez, Coordinadora Programa Regional de Sistemas Alimentarios SP4

David Torres Gallardo, Coordinador del Proyecto Fortalecimiento a los Sistemas Públicos de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos en América Latina y el Caribe.

Todas las fotografías presentadas en este documento son propiedad del MAG.

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





TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
METODOLOGÍA DE TRABAJO	13
DEL DIAGNÓSTICO SECTORIAL DE GRANOS BÁSICOS	17
ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RESERVA ESTRATÉGICA ESTATAL DE GRANOS BÁSICOS EN EL SALVADOR	
<i>Alternativas de política pública</i>	22
<i>Cálculos de los volúmenes de almacenamiento</i>	24
<i>Tiempo de almacenamiento</i>	28
<i>Estimación de los costos financieros de la RE</i>	
<i>granos básicos para situaciones de emergencia</i>	28
<i>Costo de compra de los granos básicos</i>	29
<i>Costo de almacenamiento</i>	29
<i>Seguro</i>	29
<i>Costos estimados para la implementación de la RE de granos básicos</i>	30
PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA RESERVA ESTRATÉGICA ESTATAL DE GRANOS BÁSICOS EN EL SALVADOR	
<i>Propuesta</i>	32
<i>El Estado</i>	34
<i>Los operadores privados</i>	36
<i>Los productores</i>	38
<i>Los consumidores</i>	38
EFFECTOS DE LA RESERVA ESTRATÉGICA DE GRANOS BÁSICOS	
<i>A Nivel social</i>	40
<i>A nivel económico</i>	40
ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PARA LA RESERVA ESTRATÉGICA ESTATAL DE GRANOS BÁSICOS EN EL SALVADOR	
<i>7 etapas para la implementación de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos en El Salvador</i>	43

Prólogo MAG

En los años previos a 2009, el paradigma de desarrollo que guiaba el diseño e implementación de las políticas en El Salvador incidió de gran manera en el desmontaje de las herramientas del Estado para hacer frente a los problemas del desarrollo. En esa dinámica, muchos aspectos que atañen constitucionalmente al Estado se fueron dejando a merced absoluta de las fuerzas del mercado, incluso un aspecto tan importante como es garantizar el abastecimiento nacional para la alimentación de la población. En ese contexto, desde 2009 y actualmente en el Gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén, se asume el compromiso de reconstruir estas herramientas.

En el plano de garantizar el acceso de la población a la alimentación y abastecimiento de granos básicos, es preciso contar con una herramienta para enfrentar fenómenos de especulación, acaparamiento o incluso estructuras oligopólicas que generan sobrepuestos en detrimento de pequeños productores y consumidores y que pone en riesgo el acceso a los alimentos básicos de la población más vulnerable. Esta herramienta también es clave ante los desafíos que la variabilidad climática nos impone.

Por ello, en el Plan Quinquenal de Desarrollo: El Salvador Productivo, Educado y Seguro, y en nuestro Plan Estratégico Institucional: Agricultura para el Buen Vivir, se considera la construcción de una Reserva Estratégica de Granos Básicos como una meta de gran relevancia para fortalecer al Estado y devolverle sus capacidades en tanto rector y director del desarrollo del país.

Ante el desafío de crear una agricultura inclusiva y centrada en el ser humano, se requiere la articulación de los diferentes sectores comprometidos con el desarrollo del país. Por ello, el apoyo de las Organizaciones como la FAO se vuelve estratégica en la tarea de construir las mejores soluciones para las necesidades de nuestros pueblos.

Para el desarrollo de ésta propuesta, la FAO ha sido un aliado fundamental y su acompañamiento permanente al equipo técnico del MAG, ha sido valioso. En este documento convergen las ideas de una propuesta de política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos en El Salvador que permite enfrentar los desafíos antes mencionados de manera innovadora, articulando territorialmente a los productores, asociaciones y cooperativas bajo la rectoría legal y técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que permite atacar los desafíos a un costo sensiblemente menor a las opciones tradicionales.

La experiencia histórica demuestra que la dinámica de libre mercado es, casi siempre, espacio para el dominio de las grandes corporaciones que tienen la fuerza de establecer sus condiciones a los más pequeños. No existe antecedente que demuestre la existencia de un equilibrio general como producto de un mercado totalmente libre. En ese sentido, el Estado debe retomar su papel de articulador del desarrollo nacional.

Por todo ello, esta propuesta se recibe con mucho optimismo y con la certeza de que son estas estrategias, construidas con ingenio, dedicación y que tienen como base el esfuerzo articulado, las necesarias para seguir construyendo el desarrollo de El Salvador, con la oportuna incidencia del Estado para crear condiciones adecuadas que propicien una dinámica de crecimiento estable, sustentable y sobre todo con bienestar social.

Lic. Orestes Orteiz
Ministro de Agricultura y Ganadería

Prólogo FAO

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sostiene que, para garantizar condiciones de Seguridad Alimentaria, es preciso que todas las personas tengan acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana. En este tema, El Salvador aún tiene desafíos importantes por solventar.

Tomando en cuenta que la dieta de la mayor parte de la población salvadoreña se compone de maíz y frijol, es necesario asegurar el acceso a estos granos, lo que se ha visto mermado por los fenómenos naturales que afectan a El Salvador, siendo éste uno de los países con mayor riesgo ante el cambio climático. Además, al igual que el resto de granos básicos, la comercialización del maíz y frijol depende de intermediarios que acaparan la mayor parte de la producción y, por tanto, tienen un efecto importante en los precios. Es así que resulta de fundamental importancia la elaboración de la estrategia para la creación de un Sistema Nacional de Abastecimiento, que se presenta en este documento.

En este sentido, la siguiente propuesta desarrollada hace referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de “fortalecer la resiliencia y capacidad de adaptación ante los riesgos climáticos” y de “adoptar medidas para el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios”; y plantea una alternativa para su cumplimiento. Además, el diseño de un Sistema Nacional de Abastecimiento es una línea de acción dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro (PQD 2014-2019); del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019 “Agricultura para el Buen vivir” del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); y del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025.

Debido a la restricción fiscal que enfrenta el país, se diseñó una propuesta de política innovadora denominada “Propuesta de política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos” y de esta forma dar respuesta a la creación de un Sistema Nacional de Abastecimiento, sin recurrir a grandes montos estatales, como ha sucedido en experiencias que se han realizado en el pasado en la región.

Por otra parte, la Propuesta de política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos diseñada busca fortalecer a los productores y sus cooperativas, otorgándoles un espacio dentro del mercado de distribución y fortaleciendo su producción de granos básicos. Al mismo tiempo, es una solución económicamente viable para proteger los intereses de los consumidores. Es así que, tomando en consideración que en los últimos años se han constituido y desarrollado cooperativas de productores, apoyadas por la FAO, esta estrategia busca encadenar dichos esfuerzos con los objetivos de la misma.

En este tema, la FAO ha venido brindando un continuo apoyo técnico al Gobierno de El Salvador promoviendo y facilitando el diálogo y la implementación de la presente propuesta, que se ha venido formulando desde el año 2014, y que contribuye a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, así como al desarrollo de la agricultura y el sector rural; involucrando a la sociedad civil y el sector privado.

Finalmente, en nombre de la FAO agradecemos a todas las instituciones y funcionarios que han sido parte en la construcción de la estrategia, particularmente al Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección General de Economía Agropecuaria, por su esfuerzo y dedicación técnica. Instamos al Gobierno de El Salvador a seguir adelante con la implementación de este esfuerzo, que fomentara sistemas agrícolas y alimentarios más inclusivos y eficientes para la población salvadoreña.

Dr. Alan González Figueroa
Representante
FAO El Salvador

Siglas y Acrónimos

BFA	Banco de Fomento Agropecuario
CAS	Centro de Acopio y Servicio
DC	Defensoría del Consumidor
DGEA	Dirección General de Economía Agropecuaria
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IRA	Instituto Regulador de Abastecimientos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
OPPS	Oficina de Políticas y Planificación Sectorial
OSARTEC	Organismo Salvadoreño de Reglamentación Técnica
PEI	Plan Estratégico Institucional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PAF	Programa de Agricultura Familiar
RE	Reserva Estratégica
TLC	Tratado de Libre Comercio

Resumen

A finales de los años 90’s, el Estado de El Salvador decide eliminar el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), el país quedándose sin ningún tipo de herramienta institucional que le permitiera enfrentar situaciones de crisis de desabastecimiento de alimentos.

Esta situación se agrava ante desastres naturales, económicos o en escenarios donde se presenta volatilidad en los precios de los alimentos, así como de conflictos sociales o internacionales. La mayoría de los países industrializados disponen de una institucionalidad pública, sólida y con recursos financieros asignados, cuyo propósito es asegurar el abastecimiento de alimentos y enfrentar situaciones adversas, naturales o de mercado, que pueden afectar a consumidores y productores.

Desde hace unos años, esta situación ya ha sido analizada y considerada por el Gobierno Central de El Salvador, quien ha establecido claras orientaciones en las políticas de desarrollo, reportadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro (PQD 2014-2019).

Para concretar los lineamientos establecidos por el PQD, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), dentro del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019 “Agricultura para el Buen vivir”, pone entre sus prioridades el fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, por medio de la creación e implementación de la política *para la Reserva Estratégica Estatal de Granos Básicos (maíz y frijol)*.

Con lo anterior, el MAG espera asegurar un incremento rápido y sostenible en la producción y mejorar el acceso de alimentos, especialmente de las familias rurales y vulnerables que se encuentran en condición de pobreza.

En el año 2014, la FAO recibió una solicitud del Ministro de Agricultura y Ganadería, Licenciado Orestes Orteza, para apoyar la formulación interinstitucional de una propuesta para la creación e implementación del Sistema Nacional de Abastecimiento de alimentos.

El primer paso que se propuso en aquel momento fue la elaboración de un diagnóstico general de la cadena de granos básicos (maíz y frijol), como base documental, ordenada y actualizada, para la construcción de la propuesta. Actualmente se ha activado dicha solicitud de parte del MAG, solicitando nuevamente el apoyo de FAO para la construcción del Sistema Nacional de Abastecimiento de Alimentos. Sin embargo, debido a la particular priorización que el sector de granos básicos tiene en este momento, las orientaciones ministeriales apuntan inicialmente hacia la creación de un mecanismo de Reserva Estratégica (RE) Estatal de granos básicos, que permita hacer frente a las eventuales necesidades que puedan presentarse en el país.

Resumen

Hay dos objetivos principales que se aspiran conseguir con la implementación de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos:

- *Mitigar la inseguridad alimentaria de la población vulnerable ante la ocurrencia de un fenómeno natural adverso, a través de la distribución de granos básicos.*
- *Equilibrar el mercado de granos básicos en El Salvador, a fin de disminuir las distorsiones coyunturales en los precios nacionales causadas principalmente por un efecto especulativo en los precios.*

Para el logro de estos objetivos propuestos se requiere de la implementación física de una RE para granos básicos. Mientras que, para el cumplimiento del segundo objetivo, pueden existir diferentes herramientas metodológicas con las cuales el Estado puede intervenir y generar cierto grado de incidencia en el mercado.

La propuesta se basa en la contratación de los “servicios de retención de los granos” por parte de productores privados (prioritariamente cooperativas) para con ello almacenar las cantidades requeridas por el Estado (360,000 qq de maíz y 72,000 qq de frijol rojo). Por dicho almacenamiento que estará disponible para uso inmediato, el Estado pagará un incentivo durante un período de tiempo previamente acordado, de máximo 7 meses.

La propiedad de los granos queda en manos de los productores y de los centros de acopio. Los granos serán conservados utilizando técnicas determinadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y los operadores privados, que permita conservar la calidad apta para el consumo humano.

De ser necesario en caso de calamidad o evento catastrófico en el cual se requiera distribuir alimento, al declararse el “Estado de Emergencia”, el Estado podrá efectuar la compra rápida de los granos almacenados para proceder a su distribución en las localidades afectadas.

En un escenario donde los precios de los granos llegaran a valores límites preestablecidos, el Estado podrá disponer y ordenar la venta de los granos en el mercado, durante el periodo de los siete meses, y de esta forma controlar escenarios de especulación de los precios de los granos en el mercado nacional.

Como contrapartida para el servicio prestado, el Estado ofrecerá a los operadores privados un “Bono predentario o de retención”.

El bono representa **un incentivo a la acción de retención de los granos**, estimulando principalmente a las cooperativas y otras asociaciones de productores a adoptar esta práctica con el fin de reducir o evitar las acciones especulativas de los comercializadores mayoristas y a la vez brindar el servicio de Reserva Estratégica a la población en general.

El bono predentario o de retención debe de entenderse como un ingreso adicional para los productores y para los centros de acopio asociativo. Para poder acceder al mismo los centros de acopio (CAS, Cooperativas y otras asociaciones) deberán cumplir con ciertos requisitos y condiciones previamente definidas.



1. Introducción

Los sistemas públicos de abastecimiento de alimentos han sufrido profundas modificaciones en las últimas tres décadas. Estas modificaciones sustancialmente han tenido como consecuencia el desarrollo de sistemas agroalimentarios cada vez más concentrados y excluyentes.

En la actualidad los sistemas agroalimentarios se caracterizan, por un lado, dejar fuera de los circuitos de aprovisionamiento a grupos significativos de la población consumidora, generalmente la de menores recursos adquisitivos; y por el otro, reducen la capacidad de acceso al mercado a los productores de pequeña escala.

Esta situación se agrava ante desastres naturales, económicos o frente a escenarios donde se presenta volatilidad de los precios de los alimentos, así como de conflictos sociales o internacionales. La mayoría de los países industrializados disponen de una institucionalidad pública, sólida y con recursos financieros asignados, cuyo propósito es asegurar el abastecimiento de alimentos y enfrentar situaciones adversas, naturales o de mercado, que pueden afectar a consumidores y productores.

Desde hace unos años, esta situación ya ha sido analizada y considerada por el Gobierno Central de El Salvador, quien ha establecido claras orientaciones en las políticas de desarrollo, reportadas en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: *El Salvador productivo, educado y seguro (PQD 2014-2019)*.

Según este plan el país será más incluyente, equitativo, próspero y solidario, ofreciendo oportunidades de buen vivir a toda su población. El PQD tiene como primer objetivo dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país.

Dicho objetivo tiene dentro de sus ejes estratégicos el E.1.3 “Fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria” que corresponde con una importante línea de acción, la L.1.3.1 “Incrementar la producción de alimentos y empleo en la agricultura familiar”, la L.1.3.7: “Desarrollar el sistema de abastecimiento de alimentos, por medio de los cuales se busca el fortalecimiento de los niveles de soberanía y seguridad alimentaria para la población en general” y la L.1.3.8 “Fomentar el cooperativismo”.

El E.1.1 “Diversificación de la Matriz Productiva”, con una línea de acción, la L.1.1.3 “Fortalecer la institucionalidad, combatir prácticas monopólicas, oligopólicas y de acaparamiento”, el E.1.11 “Protección de la economía familiar” y la L.1.11.1

“Estabilizar el nivel de precios de bienes esenciales.”

Para concretar los lineamientos establecidos por el PQD, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), dentro del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2014-2019 “Agricultura para el Buen vivir”, pone entre sus prioridades el fortalecimiento de la soberanía y seguridad alimentaria, para lo cual se creará y se implementará la **política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos (maíz y frijol)**.

Con lo anterior, el MAG espera asegurar un incremento rápido y sostenible en el subprograma 1.3: “Abastecimiento de alimentos”, contempla la constitución de una Reserva Estratégica, con cobertura nacional y énfasis en las familias más vulnerables y en el subprograma 1.4: “Diversificación, competitividad y rentabilidad agrícola”.

En el año 2014, la FAO recibió una solicitud del Ministro de Agricultura y Ganadería, Licenciado Orestes Ortez, para apoyar la formulación interinstitucional de una propuesta de estrategia para el Sistema Nacional de Abastecimiento.

El primer paso que se propuso en aquel momento fue la elaboración de un diagnóstico general de la cadena de granos básicos (maíz y frijol), como base documental, ordenada y actualizada, para la construcción de la estrategia. Actualmente se ha activado dicha solicitud de parte del MAG a FAO para la construcción del Sistema Público de Abastecimiento de Alimentos. Sin embargo, debido a la particular priorización que el sector de granos básicos tiene en este momento, las orientaciones ministeriales apuntan inicialmente hacia la creación de una **política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos**, que permita hacer frente a las eventuales necesidades que puedan presentarse en el país.

El presente documento analiza los parámetros técnicos necesarios para definir dos posibles propuestas metodológicas para la implementación de una RE en El Salvador.

Es importante evidenciar que la base documental informativa utilizada para sustentar cifras y datos técnicos del presente documento, provienen del “*Diagnóstico sectorial de granos básicos de El Salvador*” e información estadística de la DGEA.



2. Metodología de trabajo

Durante el proceso de análisis y formulación respecto a las alternativas de política pública sobre la viabilidad de implementar en El Salvador un sistema de abastecimiento y comercialización de granos básicos, que incluyera dentro de sus principales componentes una Reserva Estratégica Estatal (RE), se procedió como primer paso el establecimiento de tres niveles de coordinación:

Figura 1: Niveles de coordinación



Fuente: Elaboración propia.

Nivel político

En el nivel político, se conformó una Comisión específica con representantes de diferentes instituciones, presidida directamente por el Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG). Entre las instituciones representadas, además del MAG, se contó con la participación del Ministerio de Economía (MINEC), del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), de la Defensoría del Consumidor (DC) y de Organizaciones de productores de granos básicos representativas del país, también se invitaron a ex funcionarios del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA).

Esta comisión fue quien definió los objetivos y necesidades de estructurar una RE de granos básicos, y a la vez es la instancia encargada de analizar y evaluar la conveniencia de la implementación de las distintas propuestas de política pública presentada por el nivel técnico y que están relacionados con este tema.

En este sentido, el mandato realizado por la comisión a los especialistas del nivel técnico fue la elaboración de lineamientos de política pública para el cumplimiento de dos objetivos específicos:

- Mitigar la inseguridad alimentaria de la población vulnerable ante la ocurrencia de un fenómeno natural adverso, a través de la distribución oportuna de granos básicos; y
- Equilibrar el mercado de granos básicos en El Salvador, a fin de disminuir las distorsiones coyunturales en los precios nacionales, causadas principalmente por un efecto especulativo ocasionado por los agentes del mercado o por otras causas naturales (sequías, inundaciones, etc.).

Este mandato toma en consideración la situación del país, la cual ha experimentado, durante los últimos años, desastres naturales que han impactado directamente en la seguridad alimentaria de la población en general y, particularmente a grupos vulnerables.

Estas circunstancias han tenido como efectos eventuales el desabastecimiento de alimentos (granos básicos) en el mercado nacional y como un reflejo de la disminución de la oferta, la generación de desequilibrios en los precios de los mismos.

Aunado a la situación descrita, de manera cíclica, el mercado de los granos básicos se ha caracterizado por momentos de excesivo desequilibrio general en los precios, relacionados directamente con fenómenos naturales y/o por acciones especulativas de actores comerciales.

Estos desequilibrios del mercado afectan a la economía del consumidor, sobre todo a aquellos de escasos recursos¹, así como también, a los pequeños productores y productores familiares.

¹ Son aquellas familias que se caracterizan por destinar la mayor parte de sus ingresos en la compra de granos básicos.

Nivel técnico

En el nivel técnico, se estableció una Mesa Técnica (2015), la cual fue coordinada por el Director de la Oficina de Políticas y Planificación Sectorial (OPPS), donde también participaron funcionarios y especialistas técnicos de la Oficina de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA), de la Defensoría del Consumidor (DC), del Programa Mundial de Alimentos (PMA), de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y del Ministerio de Economía (MINEC). En la fase de construcción de esta propuesta, bajo la coordinación de FAO, se trabajó principalmente con el apoyo de la DGEA del MAG.

El trabajo desarrollado dentro de la Mesa Técnica se enfocó en el análisis de las oportunidades, reflexiones temáticas, proveer información precisa sobre datos numéricos cuantitativos e información cualitativa y otros insumos para la toma de decisiones.

Así como, en la revisión y estudio del contexto nacional, de datos y la elaboración de documentos técnicos para la creación e implementación de la RE de granos básicos. Generando de este modo todos los elementos cognoscitivos para que luego, el nivel político, tome las decisiones pertinentes de acuerdo con la coyuntura política, social y económica.

Nivel de grupos temáticos específicos

En el ámbito de la Mesa Técnica, se organizaron grupos específicos de trabajo, a los cuales se les asignaron tareas para la obtención de insumos importantes que permitieron la elaboración de un “Diagnóstico sectorial de granos básicos, en el cual se analice la producción, la oferta, demanda y consumo de frijol y maíz en El Salvador”.

Entre estos insumos, destacan la información sobre la evolución de los volúmenes de producción de granos básicos, consumo, importaciones y exportaciones, comportamiento de la demanda nacional, análisis de los flujos de importación, hojas de balance de alimentos y el análisis de aspectos sobre la evaluación de la infraestructura de almacenamiento existente, en la generación de información participaron diferentes instituciones tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Resumen de los aportes por institución participante

Resumen de actividades por institución participante		
No.	Actividad Principal	Responsable
1	Elaboración de Nota Conceptual	MAG-OPPS, PNUD/FAO
2	Análisis del Marco Normativo	DC
3	Análisis de la Producción	MAG/ DGEA/FAO
4	Análisis de consumo	MAG/OPPS-FAO
5	Reglamento Técnico de granos	MINEC- OSARTEC
6	Análisis de las importaciones y exportaciones	MAG/OPPS
7	Cálculo del Volumen	PMA-FAO-MAG
8	Infraestructura existente	MAG/DGEA-BFA

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Mesa Técnica (2015)



3. Del Diagnóstico sectorial de granos básicos

El Diagnóstico sectorial de granos básicos del país (maíz y frijol), responde a la necesidad de contar con información cualitativa y cuantitativa actualizada de las distintas instituciones del sector productivo, comercial, institucional y social (defensoría del consumidor) para de esta forma contar con la base informativa oportuna y necesaria para la formulación y diseño de una propuesta metodológica de Política Pública para la creación e implementación de una Reserva Estratégica Estatal de granos básicos.

El Diagnóstico sectorial fue realizado de manera consensuada y participativa. Contó con el aporte de representantes de diferentes categorías de actores e instituciones, y la información generada actualmente es ampliamente aceptada y convalidada ya que es un aporte para la toma de decisiones.

Una primera conclusión reportada en el diagnóstico sectorial, es el hecho que, a pesar de los extraordinarios avances técnicos obtenidos a nivel de la producción y productividad agrícola, el país sigue importando cantidades significativas de maíz y frijol.

A parte la demanda insatisfecha del consumo nacional², las importaciones se realizan debido a que otros países poseen costos de producción más competitivos o rendimientos más altos, poniendo a la producción doméstica en una condición de desventaja comercial, a parte, como en el caso del maíz, el tema de los contingentes de importación obligatorios, previstos en el TLC³ de las Américas.

Si se observan las características productivas del sector, es posible notar que, en el caso del maíz, el 75% de la producción nacional proviene de agricultores de subsistencia, mientras que para el frijol este porcentaje sube al 80%⁴.

Estos datos permiten entender el enorme desbalance existente al interno de las cadenas de estos dos productos, que origina un escaso poder contractual del eslabón productivo versus los eslabones siguientes.

De hecho, los comercializadores mayoristas e industriales logran concentrar la producción y pueden incidir en la determinación los precios al consumidor final.

Otro dato interesante para la reflexión desarrollada en este documento es la calendarización de la producción. A diferencia de otros países de la región, el 90% de la **producción de frijol en El Salvador se obtiene con la siembra de postrera (septiembre-noviembre). Esto provoca abundancia de este grano en el mes de diciembre y escasez durante los meses de junio, julio y agosto. Mientras que, en el caso del maíz, la siembra de primera (junio –agosto) resulta ser la más abundante (66%).**

Estos picos productivos tan marcados son condición suficiente para facilitar a aquellos actores privados con capacidad técnica, económica y con logística de almacenamiento, para realizar acciones especulativas que afectan el mercado, en detrimento tanto de los productores de pequeña escala, así como de los consumidores con escasos recursos.

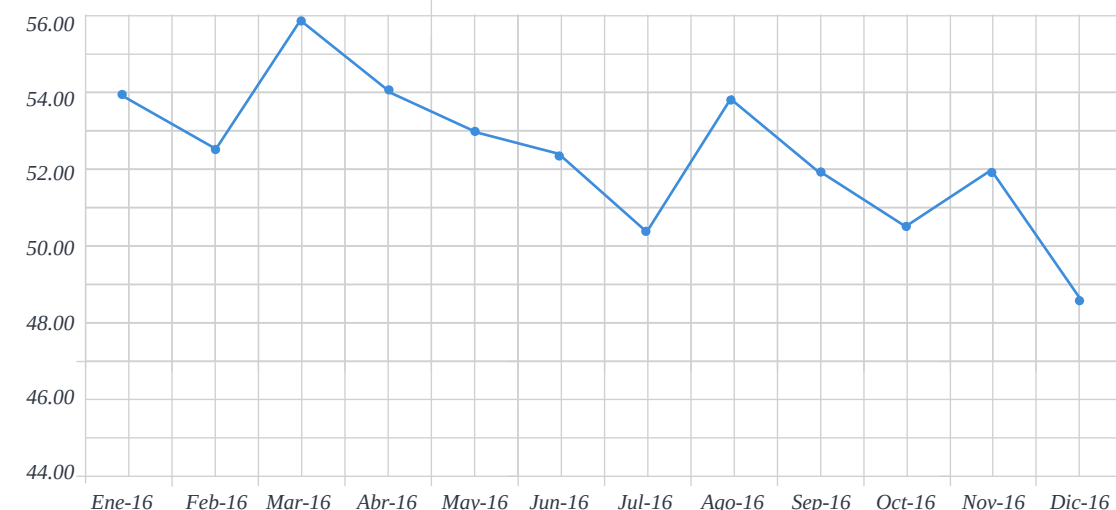
² El consumo nacional medio se ha mantenido durante estos últimos 3 años en aproximadamente 17 millones, de qq de maíz blanco y 2,4 millones qq de frijol rojo.

³ Tratado de Libre Comercio

⁴ En este caso la producción de granos básicos ha evidenciado un discreto incremento durante estos últimos ciclos agrícolas, estableciéndose en el 2015-2016 respectivamente en 15.6 millones de qq para el maíz blanco y 2.1 millones de qq para el frijol rojo. (Fuente: DGEA/MAG)

Gráfico 1: Precio mensual al mayorista del frijol año 2016.

- Precios del frijol, nivel mayorista (US\$/qq) -

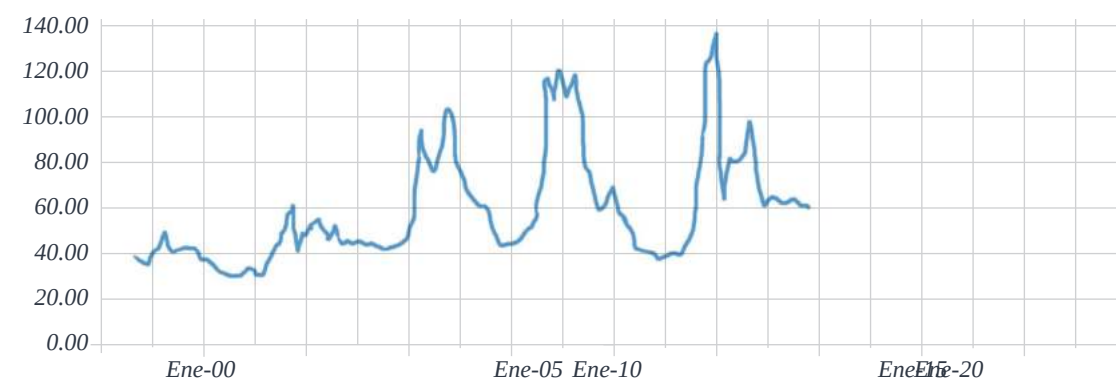


Fuente: elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

Cuando no hay fenómenos especulativos durante el año, los precios se mantienen con una tendencia fluctuante, tal como muestra el gráfico 1. Los márgenes de precios han variado en un 10%, del valor medio anual.

Gráfico 2: Precios del frijol rojo al mayorista durante el periodo 2001-2016

- (US\$/qq) -

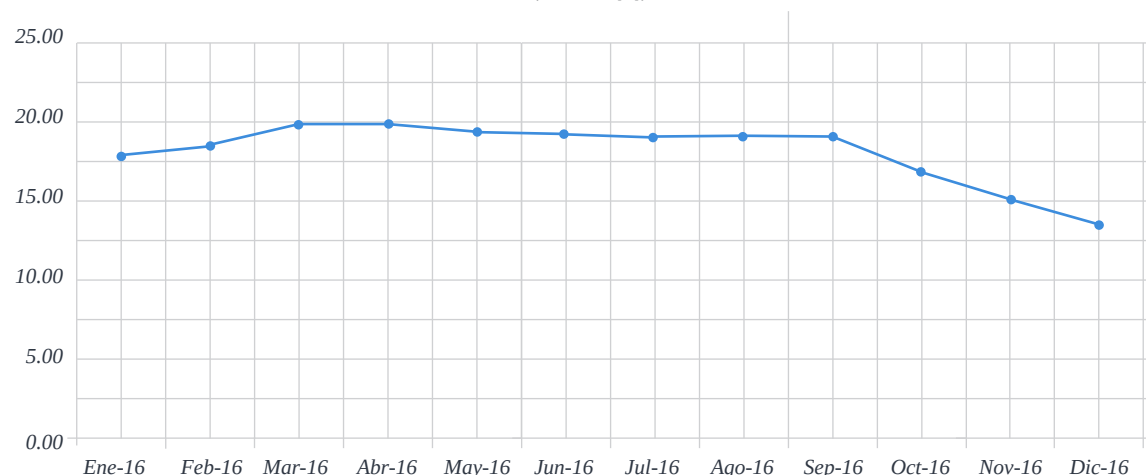


Fuente: elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

Con el gráfico 2, observamos el comportamiento de los precios de frijol rojo al mayorista durante un periodo de 16 años. Se puede claramente observar un patrón cíclico de los picos más altos de precios del frijol, cada 3-4 años. Estos picos, fuertemente por arriba de las tendencias medias, afectan notablemente las economías de los consumidores salvadoreños, sin beneficiar proporcionalmente las economías de los productores y productoras de pequeña escala.

En base a este análisis histórico es de esperarse que para el año 2018 pueda verificarse un alza por encima de las tendencias normales, de los precios de frijol al minorista (consumidor).

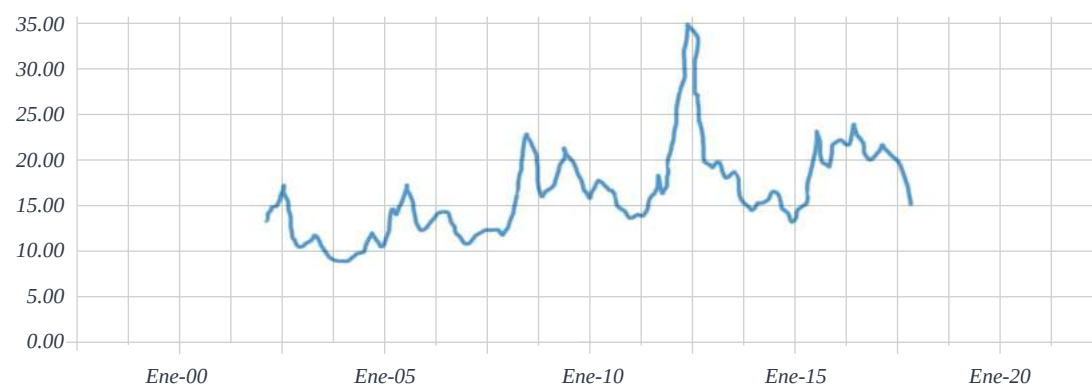
Gráfico 3: Precios mensuales al mayorista del maíz blanco durante el año 2016
- (US\$/qq) -



Fuente: elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

En el gráfico 3, se observa que, para el caso del maíz, el precio a nivel mayorista durante el año 2016 no fluctuó tanto como fue en el caso del frijol. Otro dato que confirma el contenido informativo del diagnóstico sectorial, es que, acercándose al periodo de las nuevas cosechas de postrera, los precios inician a bajar, tanto en el caso del frijol, así como en el caso del maíz.

Gráfico 4: Precios del maíz blanco al mayorista durante el periodo 2001-2016
- (US\$/qq) -



Fuente: elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

El análisis histórico del comportamiento de precios, evidencia igual que en el caso del frijol, ciertos periodos con altos picos, que a pesar de no ser tan manifiestos como en el caso del frijol, igualmente han afectado las economías de los consumidores salvadoreños en varias ocasiones. Sin embargo, en el caso del maíz parece que estas fluctuaciones se han ido regulando de mejor forma con el tiempo, tal como se muestra en el gráfico 4.



4. Alternativas de Política Pública para la creación e implementación de la Reserva Estratégica Estatal de Granos Básicos en El Salvador

De acuerdo con los elementos técnicos anteriores, es importante hacer un llamado a los objetivos que se quiere satisfacer con la creación e implementación de una Reserva Estratégica estatal de granos básicos.

Como ha sido indicado, el mandado político ha sido elaborar una propuesta de política pública, que permitiera la creación e implementación de una Reserva Estratégica Estatal de granos básicos, para lograr los siguientes objetivos:

- Mitigar la inseguridad alimentaria de la población vulnerable ante la ocurrencia de un fenómeno natural adverso, a través de la distribución de granos básicos.
- Equilibrar el mercado de granos básicos en El Salvador, a fin de disminuir las distorsiones coyunturales en los precios nacionales causadas principalmente por un efecto especulativo en los precios.

Para el logro del primer objetivo propuesto se requiere de la implementación física de una RE para granos básicos⁵. Mientras que, para el cumplimiento del segundo objetivo, pueden existir diferentes herramientas metodológicas con las cuales el Estado puede regular y generar cierto grado de incidencia en el mercado.

Respecto a este último, para los hacedores de política pública agropecuaria es complejo decidir entre mantener precios bajos para los consumidores urbanos o precios altos para los productores agrícolas en las zonas rurales y definir cuál sería un precio justo para ambos.

Además realizar acciones de política económica de controles de precios por decreto regulatorio, a parte de los riesgos de ataques políticos (intervencionismo

estatal), se podrían generar flujos ilegales del producto a nivel regional⁶. De hecho, considerando que El Salvador es parte integral de acuerdos comerciales regionales, el establecimiento de bandas de precios podría estimular la importación de productos o que la exportación sea legal o ilegal.

Sobre esta reflexión, ahora el análisis se traslada sobre ¿Cuáles podrían ser los mecanismos técnicamente más factibles, políticamente más convenientes y económicamente más sostenible para su implementación?

En respuesta a la consulta realizada, se han planteado dos propuestas:

- Una **Reserva Estratégica de granos básicos “Propia”**, en la cual, el Estado, adquiere y gestiona la misma de manera sistemática e independiente de las condiciones climáticas y de mercado que puedan ocurrir en el país, asumiendo así los costos de compra, de transporte, de almacenamiento y luego de distribución de los granos, y, sobretodo, asumiendo los riesgos y responsabilidades que esto conlleva.
- Una **Reserva Estratégica de granos básicos “Externalizada”**, en este caso el Estado no adquiere sistemáticamente los granos básicos, a excepción de verificarse una calamidad natural en la cual se declare el estado de emergencia. No obstante, el Estado dispondrá de un inventario de granos básicos a nivel nacional, que podrá ser colocado en el mercado nacional cuando los precios al minorista suben más allá de un límite preestablecido, protegiendo así tanto al productor como al consumidor.

⁵ Consiste en resguardar un determinado inventario de granos básicos por un periodo de tiempo específico, que serán utilizados ante una crisis de alimentos.

⁶ De tal manera que si en El Salvador se establece un precio de compra al productor de \$50 qq y en Nicaragua o en Honduras el precio del mercado es de \$30 qq, los operadores comerciales comprarían producto en el país cercano y lo venderían en El Salvador a un precio relativamente alto, alimentando así el fenómeno especulativo. Caso contrario habría acaparamiento o flujo de venta de producto de El Salvador hacia Nicaragua u Honduras.

Es importante aclarar que cualquiera que sea el mecanismo de implementación de una RE de granos básicos, esta representa un servicio público que el gobierno pone a disposición de los consumidores para hacer frente inicialmente a situaciones de emergencia, que pueden ocurrir en el caso de eventos naturales catastróficos o para mitigar los efectos especulativos del mercado, y así salvaguardar dentro de ciertos límites la capacidad de acceso a granos como maíz y frijol de la población más vulnerables. En otras palabras, representa una especie de “seguro social orientado a proteger tanto al productor como al consumidor”. A la vez puede activar mecanismos de dinamización de las economías rurales endógenas.

Por lo tanto, debe entenderse que la Reserva Estratégicas estatal de granos básicos no es un negocio estatal, sino que es, explícitamente, un servicio público. Cualquiera de los dos modelos propuestos está diseñado para convertirse en la primera respuesta del Gobierno para garantizar la seguridad alimentaria de la población.

Para fines ilustrativos, se muestra a continuación el esquema gráfico de las dos propuestas, y las principales variables que son descritas ampliamente en las siguientes secciones del documento.

Figura 2 Propuestas de Reserva Estratégica de granos básicos Propia y Externalizada

RESERVA ESTRATÉGICA PROPIA	RESERVA ESTRATÉGICA EXTERNALIZADA
ASPECTOS ESPECÍFICOS	
VENTAJAS	
1. El Estado dispone de una reserva física de granos básicos.	1. El Estado dispone de una reserva física de granos básicos.
2. Conoce perfectamente su ubicación.	2. Conoce perfectamente su ubicación.
3. Está disponible exactamente en el momento de necesidad.	3. Está disponible exactamente en el momento de necesidad.
4. Cumple con el servicio social de apoyo a la ciudadanía en caso de necesidad.	4. Cumple con el servicio social de apoyo a la ciudadanía en caso de necesidad.
5. Puede ser usada como mitigador de efectos de mercado.	5. Puede ser usada como mitigador de efectos de mercado.
6. Absorbe directamente las cosechas y es responsable directo de los costos del mantedimiento de la reserva de granos.	6. Las reservas de alimentos son manejadas por organizaciones de productores y empresa privada.
DESVENTAJAS	
1. Costo financiero estimado de 14 millones de dólares (2017 -2018)	1. Costo 1 millón de US \$ (2017-2018)
2. El Estado asume las responsabilidades, los riesgos y el costo total de implementación y mantenimiento de la reserva	2. Necesita de un marco legal especial para eventualmente agilizar la compra de los granos básicos reservados.

Elaboración: Mesa Técnica (2017).

Cualquiera que sea la alternativa, los criterios técnicos que se analizan a continuación son necesarios para la puesta en marcha de las dos propuestas.

a. Cálculos de los volúmenes de almacenamiento

Como se observa en la figura 2, ambos mecanismos necesitan, para contar con una RE de granos básicos, definir **el cálculo de los volúmenes de granos básicos a ser almacenados**. Para realizar este análisis cuantitativo, se ha tomado en consideración la información técnica reportada en el diagnóstico sectorial. Es necesario destacar que para este cálculo se han hecho todas las consideraciones y reflexiones necesarias para estructurar una RE nacional de granos básicos que fuera:

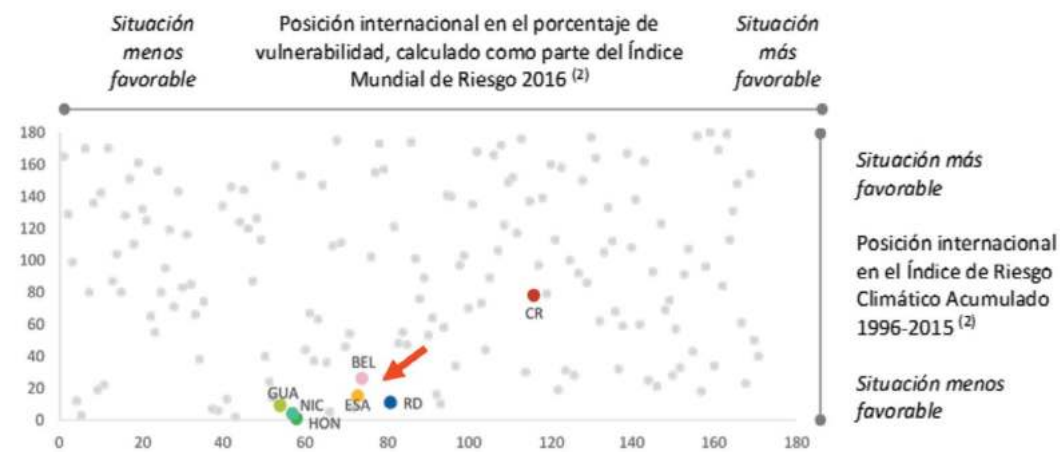
- **Económicamente sostenible** para el país
- **Técnicamente factible** para solventar y conseguir los objetivos propios de la RE de granos básicos y
- **Políticamente conveniente**⁷.

El cálculo inicia con el análisis histórico de los eventos catastróficos que han afectado a El Salvador en los últimos 20 años. De hecho, gracias a este análisis histórico⁸, ha sido posible observar que solamente en dos ocasiones los efectos han causado un impacto nacional, y el 90% de los casos han sido eventos localizados en un determinado territorio del País. No obstante, según el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC), se prevé que tanto la frecuencia como la magnitud de impacto de los fenómenos climáticos se incremente en el futuro.

Según el World Risk Index Report (gráfico 5) la proporción de población expuesta a terremotos, ciclones, inundaciones, sequías y aumento del nivel del mar para El Salvador en el 2016 es de 32.6%. Pero considerando los tres aspectos antes mencionados, la particular escasez de liquidez de las finanzas del Estado, así como, el cumplimiento de los mandatos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se ha estimado que para mitigar eventuales efectos de un evento catastrófico que afectara el país, probablemente y en base al análisis histórico antes citado, un 28% de la población total de El Salvador podría efectivamente encontrarse en situación de no tener acceso a alimentos, y que por lo tanto sería necesario la intervención del Estado para garantizar el acceso físico a los mismos.

Este parámetro estimado (28% de la población), deriva de la consideración de que una eventual catástrofe tenga carácter local, o que, en caso de un evento de mayores dimensiones espaciales, parte de la población tenga capacidad para poder abastecerse de forma autónoma. Es necesario hacer énfasis que para la creación e implementación de una RE de granos básicos el equilibrio entre la factibilidad técnica y el costo financiero (costo social) es fundamental para que se pueda implementar.

Gráfico 5: análisis internacional del índice de riesgo climático acumulado



Fuente: Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social (OCADES), 2017.

7 Debe de entenderse como una práctica política que no genera conflictos con categorías de ciudadanos.
8 Fuente Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador.

Es importante que el gobierno incluya medidas para reducir la vulnerabilidad de la población ante los efectos del cambio climático. Ya que El Salvador es el 15º país con mayor riesgo por el cambio climático y el 73º de mayor vulnerabilidad, de aproximadamente 170 países.

Como se puede observar, los volúmenes definidos por el cálculo anterior, se refieren a granos básicos que se distribuirían al 28% de la población durante un periodo de un mes (30 días).

Se considera el periodo de 30 días, como el tiempo suficiente para que los agentes económicos reaccionen, y se activen los canales de distribución y logística de entrega alimentaria normal.

Además, es un período estimado en el cual el gobierno reacciona en primera instancia activándose para hacer frente a algún evento y restablecimiento de ciertas condiciones de normalidad, para luego dar paso a la acción de los cooperantes internacionales (si el caso lo amerita).

Desde la perspectiva social de la RE de granos básicos, la cuantificación se realiza convirtiendo el volumen físico de granos básicos, en número de familias que podrían estar recibiendo raciones de alimentos por un periodo máximo de 30 días. Para realizar este cálculo se ha hecho referencia a los parámetros normalmente reportados por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura y Ganadería y por el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Considerando los parámetros de las fuentes antes citadas, se define que las familias salvadoreñas, constituida en promedio por 5 miembros, reciban una ración diaria de granos básicos correspondiente a 0.3 kg de frijol y 1,5 kg de maíz.

PORCIONES DIARIAS Las raciones diarias reportadas en esta propuesta, para familias de 5 personas, generan 6600 Kcal por día.	100 GR DE FRIJOL CONTIENE CERCA DE 450 KCAL 100 GR DE HARINA DE MAÍZ TIENE INDICATIVAMENTE 350 KCAL 450 KCAL/100 GR X 300 GR = 1350 KCAL 350 KCAL/100 GR X 1500 GR = 5250 KCAL
--	---

Hechas las consideraciones anteriores el volumen de la RE de granos básicos viene dado por:

$VRE = P \times PT \times CI \times T$
Donde:
VRE = Volumen físico de la Reserva Estratégica
P = Proporción de población vulnerable
PT = Población total
CI = Consumo individual de maíz y frijol diario
T = Período de tiempo en días

Autor de la fórmula dott. Luciano Palmitesta, consultor senior de FAO



Sustituyendo los factores de la fórmula con los parámetros numéricos reportados en el diagnóstico general, se obtienen los siguientes valores:

$$\text{Maíz VRE} = (28\%) * (6522419 \text{ personas}) * (0.3 \text{ Kg}) * (30 \text{ días}) = 360,000 \text{ QQ}$$

$$\text{Frijol VRE} = (28\%) * (6522419 \text{ personas}) * (0.06 \text{ Kg}) * (30 \text{ días}) = 72,000 \text{ QQ}$$

Que equivale a abastecer a 363,600 familias conformadas por 5 personas ⁹.

Tabla 1: Resumen final de los volúmenes de la RE de granos básico

Parámetro	Maíz (qq)	Frijol (qq)
Volumen medio mensual de consumo nacional de granos básicos	1,440,000	207,000
Volumen de la RE	360,000	72,000
Tiempo de entrega (días)	30 días	30 días
Periodo de almacenaje	7 meses	7 meses
Número de familias	363,600	363,600

Fuente: Mesa Técnica (2017)

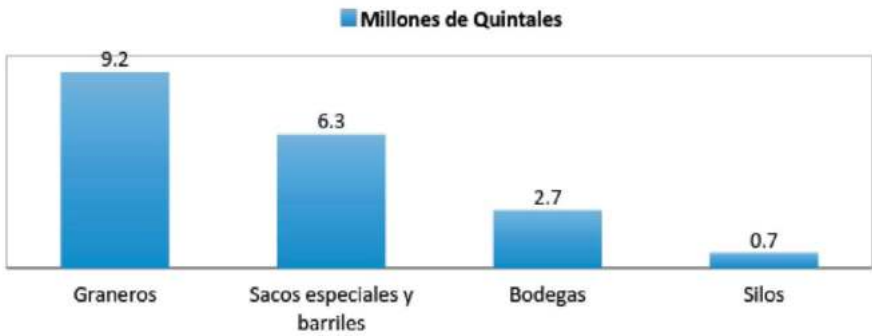
⁹ Valor que se aproxima al 28% del número de familia de El Salvador, correspondiente a una población total de 1,818,000 personas.

Los volúmenes aquí definidos, resultan significativamente inferiores a la capacidad de almacenamiento existente en el país, según reportes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que indican que El Salvador tienen una capacidad total de almacenamiento de cereales estimada en 18.9 millones de quintales, que se distribuyen de la siguiente manera:

- **9.2 millones de quintales** son almacenados en graneros, por **pequeños productores**.
- **6.3 millones de quintales** son almacenados en sacos especiales o barriles.
- **2.7 millones de quintales** es la capacidad estimada de almacenamiento en bodegas, y
- **0,7 millones de quintales** son almacenados en silos asociados con la capacidad de la industria local.

En el gráfico 6, se muestran las cantidades estimadas de almacenamiento de granos básicos en El Salvador.

Gráfico 6: Capacidad de almacenamiento de granos básicos de El Salvador



Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2015).

Por los cálculos realizados y la capacidad de almacenamiento existente actualmente en el país, se puede concluir que no se considera necesario implementar alguna acción específica orientada a aumentar la capacidad de almacenamiento del país, evitando así ulteriores inversiones del Estado. De hecho, no hay que olvidar que el Estado dispone de una infraestructura pública gestionada por el Banco de Fomento Agrícola, que podrían igualmente utilizarse como depósitos o almacenes para los granos.

Es muy importante aclarar que para cumplir con mayor eficacia el segundo mandato del MAG, “Equilibrar el mercado de granos básicos en El Salvador, a fin de disminuir las distorsiones coyunturales en los precios nacionales causadas principalmente por un efecto especulativo en los precios” probablemente los volúmenes aquí identificados, no sean suficientes. De hecho, demostraciones empíricas evidencian que para que una empresa pueda tener incidencia y generar efectos de mercados debe por lo menos gestionar entre el 15 y 20 % de la oferta total de un determinado producto. En el caso de los granos básicos estos volúmenes serian de 3,4 millones de qq para el maíz y 500 mil qq para el frijol rojol con costos exorbitantes para el Estado.

Como alternativas a la gestión física de estos volúmenes serian medidas estabilizadoras que posiblemente alterarían los equilibrios comerciales ya establecidos en el país generando cierta inconformidad o insatisfacción para algunos gremios empresariales. De igual forma, se le ha presentado al Ministerio de Agricultura y Ganadería un abanico de otros posibles métodos y herramientas de intervención (precio mínimo al productor, precio máximo al consumidor, otras).

A pesar de lo anterior, hay que considerar el efecto psicológico positivo que genera en el consumidor y en los operadores comerciales el hecho de saber que el Estado dispone de una reserva estratégica estatal de granos básicos y que la puede liberar en el mercado en caso de necesidades o en el caso que fenómenos especulativos no justificaran un incremento sostenido de los precios al consumo.

Una vez definido los volúmenes de granos básicos a almacenar, el paso siguiente, para ir brindando los elementos necesarios para la toma de decisiones políticas, es definir el tiempo de almacenamiento.

b. Tiempo de almacenamiento

El tiempo de almacenamiento de los granos básicos considera algunos aspectos fundamentales:

- **El momento de la cosecha de los granos.** El ciclo de postrera en El Salvador (septiembre–noviembre) representa el mayor momento de producción de frijol del país. En el mes de noviembre sale la nueva cosecha. Ya en diciembre los mercados reciben abundante producción, por lo tanto, representa el mejor momento para proceder al almacenamiento del producto.
- **El momento de mayor escasez en los mercados.** El mismo que se da durante los meses de junio, julio y agosto, período en el cual hay mayores precios al consumidor.

El espacio temporal entre estos dos momentos representa en esencia el periodo de almacenamiento de los granos básicos.

Estas dos consideraciones han sido confirmadas en el ámbito de la mesa técnica y según los datos reportados en el diagnóstico sectorial, por lo tanto, el tiempo de almacenamiento más oportuno sería desde el **1 de diciembre al 30 de junio**, es decir, se considera un periodo de **7 meses**.

Este periodo de almacenamiento deja descubierto un periodo de 5 meses durante los cuales el Estado no se beneficiaría de una RE nacional de granos básicos. Sin embargo, como se ha evidenciado, con este esfuerzo se está buscando el equilibrio entre lo que es técnicamente factible y lo que es económicamente sostenible para el Gobierno de El Salvador en este momento.

Mantener una reserva de granos básicos por 12 meses significaría un incremento de costos y, además, sería difícil convencer a los operadores comerciales que almacenaran los granos por más tiempo porque al acercarse la nueva cosecha el valor de los granos almacenados se reduciría.

de almacenamiento, para que las autoridades puedan efectivamente tomar una decisión de carácter político, es necesario cuantificar el costo financiero de implementación de la RE.

Costos de una reserva estratégica estatal propia

c. Estimación de los costos financieros de la RE granos básicos para situaciones de emergencia.

Los principales parámetros considerados para realizar el análisis estimado de los costos necesarios para la creación de la RE de granos básicos en El Salvador son:

1. Costo de compra de los granos básicos
2. Costo de almacenamiento
3. Costos de distribución
4. Seguro

Existen otros costos que inciden en menor medida en la definición del costo total y que son difícilmente cuantificables de manera preventiva, estos se han considerados en cierta medida entre los cuatros principales parámetros aquí reportados:

Costo de compra de los granos básicos

Los costos de compra de los granos básicos, consideran productos con características aptas para el consumo humano, y con ciertos parámetros de calidad establecidos por las normas técnicas definidas por el MAG en cuanto a: i) nivel de humedad, ii) limpieza, iii) selección, iv) tratamiento y v) requisitos mínimos de embalaje.

Según la información recopilada y disponible en el MAG, para el cálculo del costo de compra de los granos básicos se ha tomado como referencia el precio de mercado promedio pagado¹⁰ al productor durante los ciclos agrícolas 2014-2017. Este valor ha sido estimado en **US \$17.21/qq** en el caso del maíz y **US \$69.30/qq** en el caso del frijol¹¹.

Para contar una referencia técnica del posible procedimiento de compra de los granos básicos se reporta el reglamento adoptado en Honduras por el Instituto Hondureño de Mercados Agrícolas (IHMA):

Procedimientos para la compra de granos básicos en áreas productivas:

Para establecer los centros de acopio, se seleccionan las zonas de cultivos de mayor producción, tomando en cuenta para ello pronóstico de cosecha, inspecciones de campo, vías de comunicación, organización de productores y otros aspectos relacionados.

Las compras locales de maíz y frijol que realice el IHMA para constituir la Reserva Estratégica de granos básicos deben efectuarse a precios competitivos de mercado, tomando como referencia los precios reportados por el Sistema de Información de Mercados de Productos Agrícolas de Honduras (SIMPAH).

A través de los medios de comunicación nacional y local, se invitará a los productores de granos básicos para que concurran a los centros de acopios seleccionados a comercializar sus productos, cumpliendo con los requisitos de calidad establecidos por el IHMA.

Procedimientos de recibo del grano a comprar:

1. Recepción de documentos personales del productor
2. Muestreo y análisis físico del grano, en el caso del frijol se practicará la prueba de cocción
3. Aceptación o rechazo del grano
4. Recibo y pesaje
5. Cálculos de mermas y destare
6. Elaboración de factura
7. El departamento Legal elabora y remite el contrato y demás documentos al departamento de Administración
8. El departamento Administrativo emite el pago correspondiente

Fuente: portal web del IHMA

Costo de almacenamiento

En lo que concierne al cálculo del costo de almacenamiento, se han utilizado dos fuentes de información. La primera, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y una segunda, los operadores comerciales. Los valores obtenidos han sido luego promediados, obteniendo los siguientes resultados:

1. **Maíz:** USD 0,80 por qq/por mes (costo estimado)
2. **Frijol rojo:** USD 1,25 por qq/por mes¹²

Estos valores incluyen la mano de obra, el proceso de selección, curación, embalaje y mantenimiento de los granos. No se está considerando el costo de amortiguamiento y mantenimiento de las infraestructuras.

Costo de distribución

Para el análisis del costo de distribución es importante evidenciar que este último valor es de difícil definición en este momento, ya que depende fundamentalmente de la

distancia entre el lugar de almacenamiento y el lugar de destino final de los granos.

Los granos básicos serán almacenados en diferentes instalaciones previamente seleccionadas, mapeadas y georeferenciadas, a lo largo de las principales zonas de producción del país y ubicados estratégicamente con respecto a los principales centros urbanos de El Salvador. Por lo tanto, se ha establecido que entre el centro de almacenamiento y el probable lugar de destino haya una distancia que no supere los 100 Km.

Esta estrategia permite calcular un valor máximo del costo de distribución cuantificado en **USD \$ 0,50/qq de grano básico distribuido**. Este parámetro financiero es el mismo sea para el maíz blanco que para el frijol rojo.

Seguro

No se dispone en este momento de este dato, se realizarán investigaciones posteriores.

¹⁰ También se puede utilizar en lugar del precio de mercado existente, el costo de producción. Este último es tendencialmente más bajo que el precio de mercado, por lo tanto, abre un espacio de negociación que pueden dejar insatisfechos a los productores.

¹¹ Fuente: Diagnóstico general de maíz y fíjol 2016, realizado por el MAG.

¹² La necesidad de evitar que el lugar de almacenaje no supere cierta temperatura que afectaría la calidad del grano eleva los costos de almacenamiento.

d. Costos estimados para la implementación de la RE propia de granos básicos

En la tabla 2 se reportan los resultados finales del cálculo estimado del costo financiero de la RE.

Tabla 2: Resumen final de los costos estimados para la implementación de la RE de granos básicos

	Maíz	Frijol
A. Volumen de la RE (quintales)	360,000.00	72,000.00
B. Precio promedio de compra al productor (USD\$ por quintal)	17.21	69.30
C. Costo de adquisición de materia prima USD\$ (A x B)	6,195,600.00	4,989,600.00
D. Costo de almacenamiento por quintal (resp. 0.80 y 1.25 por qq/ mes, por 7 meses)	2,016,000.00	630,000.00
E. Costo de distribución	180,000.00	36,000.00
Costos Totales: C+D+E	8,391,600.00	5,655,600.00
Total	USD\$ 14,047,200.00	

Fuente: Mesa Técnica (2017)

Por lo tanto, US \$14,047,200.00 (catorce millones cuarenta y siete mil doscientos) sería el costo financiero estimado para el 2017-2018 para establecer la RE Estatal de granos básicos. A este valor hay que añadir el costo del seguro. Tratándose de un análisis aproximado, es necesario el posterior refinamiento y estimación de otros costos: personal de mantenimiento y de seguridad, entre otros gastos. Además de la identificación y caracterización de la instalación física de la bodega para el almacenamiento. Es importante aclarar que el establecimiento de la RE de granos básicos deberá ser complementado con un reglamento que defina las condiciones de compra de los granos, almacenamiento y venta/distribución de los mismos.

Definido el volumen y los tiempos de almacenamiento de los granos, así como el costo estimado para la implementación de la RE, es posible pasar a analizar los mecanismos a disposición del Estado, para que pueda efectivamente establecer una RE de granos básicos, que sea *técnicamente factible, políticamente conveniente y económicamente sostenible*.

Antes de describir en detalle la propuesta técnica, se considera importante hacer una retrospectiva histórica a la experiencia que ha tenido El Salvador en términos de manejo de Reservas Estratégicas. La única y más reciente experiencia que se reporta es la de los años 80 y 90, cuando el Estado da vida al Instituto Regulador de Abastecimientos(IRA). Este funcionó en el respecto de los principios convencionales vigente en esta época¹³, creando y gestionando un sistema de abastecimientos de alimentos de propiedad del Estado.

A finales de los años 90, las reformas estructurales del modelo neoliberal conformado por la desregulación económica, la privatización y la

liberación comercial, vienen a desmontar y abandonar este tipo de instituciones estatales. El IRA dejó de ser un participante activo en el mercado de granos básicos en El Salvador a partir del año 1989, después de ese período, como también lo señala la OMC¹⁴ “los precios han sido determinados por las fuerzas del mercado”¹⁵. Luego de ese período, algunos participantes del sector agropecuario en El Salvador, han insistido en la necesidad que el Estado retome cierto control en el mercado de granos básicos, especialmente en los períodos de alza de precios para los consumidores de las zonas urbanas, como ocurrió en el año 2014.

El principal elemento que limita nuevamente el desarrollo de este tipo de propuesta es el elevado costo financiero, mismo que se traduce en un elevado costo social. Con este sistema, la responsabilidad del Estado va desde la compra de los granos hasta la entrega final del producto. Garantizar la eficiencia y la eficacia, que las sociedades modernas demandan a las instituciones públicas para limitar las pérdidas de recursos financieros estatales, es seguramente el principal desafío que enfrentaría el Estado si decidiera eventualmente implementar este tipo de RE.

Es importante recordar que una vez implementada la RE de granos básicos, siendo propiedad del Estado, le corresponde a éste asumir los riesgos implícitos al almacenamiento del producto, que no se refieren solamente a eventos accidentales, sino también a posibles acciones de robo y corrupción que puedan ocasionarse a lo largo de la cadena. Además, el Estado debe también preocuparse de distribuir estos alimentos en el caso que no se hayan utilizado durante el periodo de almacenamiento y esta última acción implica una organización específica.



13 Estado del arte de los Sistemas Públicos de Abastecimiento y comercialización de alimentos en América Latina y el Caribe – FAO 2017.
14 Organización Mundial del Comercio (OMC), Examen de las Políticas Comerciales de El Salvador. Informe de la Secretaría 1996, pág. 81
15 Ibid, pág. 81

5. Propuesta para la creación de una Reserva Estratégica estatal de granos básicos en El Salvador

Partiendo de las condiciones identificadas en el diagnóstico de granos básicos en El Salvador, considerando la evolución histórica y la actual situación económica del país, así como el interés del Estado por garantizar la seguridad alimentaria de la población, se recomienda para el caso de El Salvador, iniciar la construcción de su Sistema Público de Abastecimiento y Comercialización de Alimentos con el diseño e implementación de una Reserva Estratégica Estatal de granos básicos, considerando el apoyo de agentes externos, es decir, se trataría de la implementación de una **“Reserva Estratégica de granos básicos Externalizada”**, cuyo mecanismos de funcionamiento se detallan a continuación:

Una **“Reserva Estratégica de granos básicos Externalizada”** permite la participación de productores y operadores privados (cooperativas, industria y comerciantes), que cuenten con infraestructura y experiencia en el almacenamiento de granos, que estén interesados en ser partícipes de la creación y mantenimiento de la RE nacional de granos básicos. De tal forma que en una acción coordinada y en alianza con el Estado, este pueda disponer de ésta en momentos de necesidad o en el momento que considere oportuno colocarla en los mercados, con el propósito de garantizar el acceso físico de alimentos de poblaciones en situación de vulnerabilidad, producidas por fenómenos climatológicos o desastres naturales, así como también, para proteger al productor y al consumidor frente a escenarios especulativos que se puedan presentar en el mercado nacional.

La propuesta se basa en la contratación de los “servicios de retención de los granos” por parte de productores privados (prioritariamente cooperativas) para con ello almacenar las cantidades requeridas por el Estado (360,000 qq de maíz y 72,000 qq de frijol rojo). Por dicho almacenamiento que estará disponible para uso inmediato, el Estado pagará un incentivo durante un período de tiempo previamente acordado, de máximo 7 meses.

La propiedad de los granos queda en mano de los productores y de los centros de acopio. Los granos serán conservados utilizando técnicas determinadas por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y los operadores privados, que permita conservar la calidad apta para el

consumo humano.

De ser necesario en caso de calamidad o evento catastrófico en el cual se requiera distribuir alimento, a declararse el “estado de emergencia”, el Estado podrá efectuar la compra rápida de los granos almacenados para proceder a su distribución en las localidades afectadas.

En un escenario donde los precios de los granos llegaran a valores límites preestablecidos, el Estado podrá disponer y ordenar la venta de los granos en el mercado, durante el periodo de los siete meses, y de esta forma regular escenarios de especulación de los precios de los granos en el mercado nacional.

Como contrapartida para el servicio prestado, el Estado ofrece a los operadores privados un **“Bono prendario o de retención”**.

El bono representa **un incentivo a la acción de retención de los granos**, estimulando principalmente a las cooperativas y otras asociaciones de productores a adoptar esta práctica con el fin de reducir o evitar las acciones especulativas de los comercializadores mayoristas y a la vez brindar el servicio de Reserva Estratégica a la población en general.

El bono debe de entenderse como un ingreso adicional para los productores y para los centros de acopio asociativo. Para poder acceder al mismo los centros de acopio (CAS, cooperativas y otras asociaciones) deberán cumplir con ciertos requisitos y condiciones previamente definidas.

Figura 3: Planteamiento del funcionamiento de la RE estatal de granos básicos externalizada.



Fuente: elaboración propia.

En esta propuesta se identifican claramente 4 actores específicos: el Estado, los operadores privados, los productores y los consumidores. A continuación, se caracterizan a cada uno de los actores y su principal aporte.

EL ESTADO

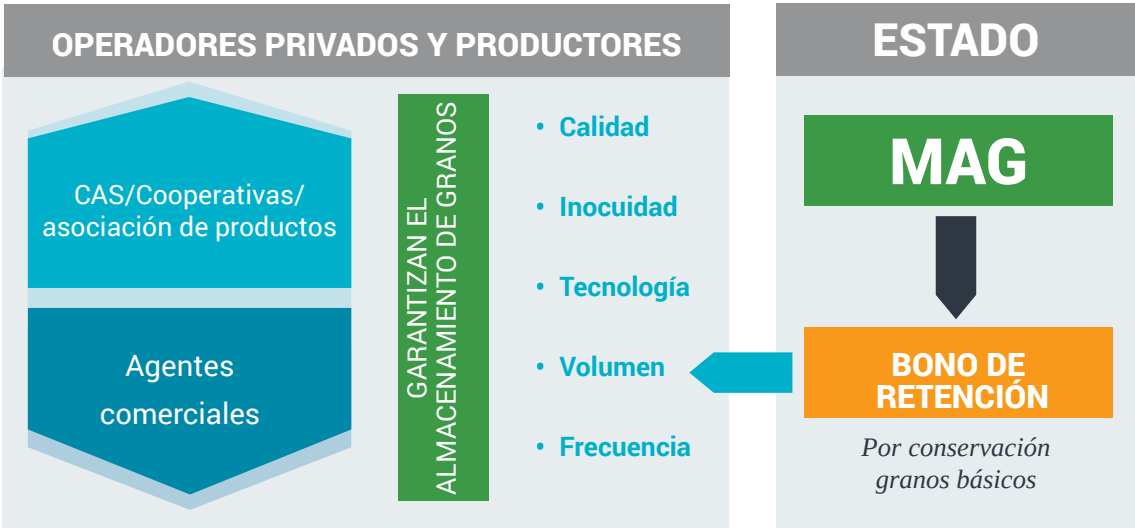
El Estado, fundamentalmente el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) cumplirá una función reguladora, por medio de la gestión de la Reserva Estratégica de granos básicos, cuyo objetivo es brindar un servicio socio-económico que garantice mayores índices de seguridad alimentaria para la población y a la vez estimule la economía de los territorios rurales.

La Reserva Estratégica Nacional de granos básicos le permitirá al Estado contar con la facultad de comprar o colocar en los mercados cierta cantidad de granos básicos, almacenados y listos para el consumo, coadyuvando así a estabilizar los precios de los productos, ya sea, por procesos especulativos del mercado o por falta de producto por pérdidas causadas por fenómenos climatológicos que afecten la disponibilidad de los granos básicos en el país.

Para el efecto, el MAG implementará un “Programa Especial de RE de granos básicos”, el cual consiste en la contratación del servicio de retención de los granos a cambio del “bono de retención”, para aquellos operadores privados (CAS, cooperativas de productores, asociaciones y agentes comerciales) que decidan almacenar una cierta cantidad de granos, asegurando la calidad, inocuidad y el volumen establecido.

De tal forma que cuando el Estado requiera el producto esté inmediatamente disponible para ser ingresado al mercado o utilizado para atender situaciones de emergencia.

Figura 4: Programa Especial de Reserva Estratégica de granos básicos



Fuente: MAG | Elaboración Propia

La contribución en forma de bono será cuantificada considerando los siguientes aspectos:

1. Una contribución para los costos de almacenaje de los granos, ya listo, para ser consumidos (es decir, ya seleccionados, tratados y embalados) y;
2. Un incentivo de retención al productor.

El **bono de retención** consistirá en un pago por quintal del producto almacenado para la Reserva Estratégica de granos básicos del Estado por un valor que debe ser negociado entre las partes. Indicativamente este valor se ha prestablecido en **0.30 USD/qq. de maíz por mes almacenado y 0.40 USD/qq. de frijol por mes almacenado**.

Para la definición del costo total por pago solo del “Bono de retención”, se multiplica los valores establecidos por concepto de almacenamiento tanto para maíz como para frijol por mes, por los volúmenes físicos de la Reserva Estratégica anteriormente determinados en **360,000 qq de maíz y 72,000 qq de frijol**.

Si se realizará un ejercicio en donde se simulara que el Estado cuenta con el **almacenamiento del total del volumen requerido para la reserva estratégica de granos**, por un periodo de **siete meses**, el “bono de retención” tendría un costo para el Estado de El Salvador de **USD 957.600** para el ciclo 2017 – 2018.

Los cálculos realizados fueran los siguientes:

$$360,000 \text{ qq de maíz} \times 0.30 \text{ USD} \times 7 \text{ meses} = 756,000 \text{ USD}$$
$$72,000 \text{ qq de frijol} \times 0.40 \text{ USD} \times 7 \text{ meses} = 201,600 \text{ USD}$$

El “bono de retención” será entregado por el MAG con el apoyo del Banco de Fomento Agropecuario u otra institución. Este y otros aspectos de funcionamiento, normativos y de organización se definirán en el reglamento de funcionamiento del Programa Especial de la Reserva Estratégica Nacional de granos básicos a elaborarse.

En el reglamento deberán establecerse también los criterios de selección para los beneficiarios que quieran postular al “Programa especial de reserva estratégica de granos básicos”. Algunos de orden indicativo podrían ser los siguientes:

- **Mostrar interés y estar de acuerdo con los términos que el programa exige**
- **Contar con experiencia en el manejo de granos como el frijol y maíz**
- **Contar con un protocolo en el manejo de granos básicos que le permita conservar la calidad y la inocuidad del mismo.**
- **Disponer de infraestructura habilitada para el almacenamiento de granos básicos.**
- **Comprometerse a guardar los granos durante el tiempo establecido entre las partes**

La participación de los operadores privados, se reanudará anualmente mediante la notificación escrita al MAG por parte de los interesados.

En relación a la liberación o el uso de la Reserva Estratégica de granos básicos, esta se activará en el caso que se verifiquen dos situaciones bien específicas:

- *Ocurrencia de un evento catastrófico o fenómeno climatológico que reduzca la capacidad de acceso a alimentos de la población y que ponga en peligro la seguridad alimentaria de las poblaciones afectadas.*
- *Escenarios de especulación de los precios de los productos (maíz y frijol) en los mercados locales que puedan afectar al consumidor o al productor.*

Para el primer caso, el Estado deberá declarar el Estado de Emergencia y así dispondrá del **mecanismo legal** que le permitirá **adquirir** los granos conservados en el marco de la Reserva Estratégica para ser distribuidos a la población afectada. Para el efecto establecerá los niveles de coordinación necesarios con el Ministerio de Hacienda u otras instancias que se considere pertinente.

El precio de compra de los granos (maíz y frijol), será definido considerando los precios de referencia del mercado mayorista de El Salvador que se reporte a la fecha en que se requiera el producto.

En el segundo caso el Estado podrá autorizar la liberación en el mercado de la Reserva Estratégica o parte de la misma, cuando los precios al minorista (consumidor final) de maíz y frijol, llegaran a generar un incremento porcentual preestablecido con respecto al costo medio (de los últimos tres años) de maíz y frijol al interno de la canasta básica urbana.

De no darse ninguna de las dos eventualidades antes descritas, los operadores comerciales inscritos al Programa de la Reserva Estratégica, podrán disponer libremente de los granos a partir del primero de julio del año correspondiente, **garantizándole el pago del Bono de retención por el período de los siete meses.**

LOS OPERADORES PRIVADOS

Los operadores privados que serán parte del **“Programa Especial de Reserva Estratégica de granos básicos”**, deberán poseer ciertos requisitos y las capacidades técnicas y de infraestructura necesarias, así como la logística y experiencia respectiva para prestar el servicio de retención de granos básicos. Estos se distinguen básicamente en operadores privados colectivos:

- Centro de acopio y servicios agrícolas, comúnmente conocidos como CAS.
- Cooperativas de productores (de primer piso).
- Asociaciones de productores (de segundo piso).

Y operadores privados individuales, que pueden ser empresas comerciales o empresas industriales.

Los CAS (Centro de acopio y Servicios agrícolas), surgen bajo iniciativa del MAG en el ámbito del “Plan de Agricultura Familiar, conocido como PAF”. Se caracterizan por contar con una personalidad jurídica asociativa, están presente en todo el territorio del país y reúnen a productores y productoras de pequeña escala y familias agrícolas. Generalmente poseen infraestructuras para acopio y comercialización de productos agrícola, sin embargo, con limitaciones viene aprovechada, debido a la falta de capital de trabajo y a problemas organizativos y logísticos.

También en El Salvador existen en exceso cooperativas de primer piso que aglutinan a productores y productoras agrícolas que disponen de centros de acopio.

Entre las tipologías de empresas colectivas también hay asociaciones de productores de segundo piso, estas últimas aglomeran a cooperativas de primer piso.

Normalmente todas las empresas colectivas poseen ciertas debilidades, como por ejemplo la falta de capital de trabajo, problemas organizativos, aspectos de contabilidad y normativos. Las empresas colectivas que decidieran adherirse a la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos, recibirán un paquete de apoyo complementario (líneas de crédito, capacitación, normalización de las condiciones legales y contables, etc.) a estas empresas, para que el efecto positivo sobre los productores agrícolas pueda ser más integral y sostenible.

En relación a las empresas individuales, el enfoque del programa estará dirigido a las empresas comerciales, excluyendo por sus dimensiones las grandes empresas industriales.

Las empresas comerciales que operan en el sector de los granos básicos, a diferencia de las empresas colectivas, poseen capital propio, infraestructura y medios logísticos que les permite funcionar como bisagra comercial entre los productores de pequeña escala y los mercados mayoristas o las empresas industriales.

Los operadores privados que decidieran adherirse al programa deberán comprometer un porcentaje de su capacidad de almacenamiento el cual será de conocimiento del MAG. La afiliación a la **Reserva Estratégica Estatal de granos básicos**, no exige que el operador privado destine toda la capacidad de almacenamiento de la infraestructura para el uso exclusivo de la reserva estratégica y deja al operador en la libertad de seguir desarrollando su actividad comercial, utilizando el espacio restante disponible de almacenamiento.

Para la identificación de los operadores privados, se debe realizar un **mapeo exacto de la capacidad instalada de los principales CAS, asociaciones y cooperativas de productores, así como de las empresas comerciales**, con capacidad de almacenamiento igual o superior a **1,500 quintales en el caso de maíz, y de 500 quintales en caso de frijol**. El mapeo debe ser acompañado con: a) la caracterización de la infraestructura poseída, b) su estado y c) su localización con respecto a las principales carreteras del país.

El producto que se aceptará en el programa deberá estar listo para el consumo humano y disponible para ser colocado en los canales normales de distribución comercial. Es decir, debe ser seleccionado, tratado y embalado, poseer las características organolépticas requeridas y establecidas en los **estándares de calidad e inocuidad dispuestos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.**

En el caso de las cooperativas y asociaciones de productores se generará una línea de crédito especial, para que estos puedan aumentar los volúmenes de granos almacenados, disponiendo de capital de trabajo para la compra total o parcial de los granos a los productores.

Es importante evidenciar que el bono de retención representa solamente un incentivo adicional tanto para el productor como para los operadores privados que desean almacenar su producción por el periodo indicado. Su mayor ganancia en hacer esto deriva del incremento de precio que normalmente se genera durante el período de almacenamiento de los granos.

LOS PRODUCTORES

La capacidad de almacenamiento de los productores es muy limitada, debido a lo anterior su única manera disponible para poder almacenar los granos, y así aprovechar los beneficios económicos derivados del almacenamiento es a través de los CAS, de las **cooperativas y de los otros centros de acopio asociativo**. En numerosas consultas con representantes de productores se ha evidenciado el interés de estos últimos de aumentar su capacidad de almacenamiento para conseguir mejores precios de venta de las producciones.

A través de la implementación del **“Programa Especial de RE de granos básicos”** se espera poder brindar a los productores este impulso financiero que les permita aumentar los volúmenes de granos almacenados, conseguir mejores precios de venta y consecuentemente mantener o aumentar las áreas de cultivo.

LOS CONSUMIDORES

Gracias a la creación e implementación de la política pública para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos, el Ministerio de Agricultura y Ganadería con el propósito de proteger al consumidor, estará en la capacidad de disponer de la RE de granos básicos y podrá ordenar que la misma sea colocada en los mercados nacionales para de esta forma **mitigar los efectos de eventuales acciones especulativas**.

Para la definición del mecanismo activador para liberar los granos básicos, con los objetivos mencionados en las páginas anteriores, se harán los estudios pertinentes de la incidencia de maíz (en este caso tortilla) y frijol en la canasta básica urbana, para establecer los límites máximo en los cuales el Estado autorizará la liberación de parte o

De hecho, además de la cuota del bono de retención que les corresponderá, ellos podrán beneficiarse del incremento normal de precios que existe durante los meses posteriores a las cosechas.

La idea es que, en el momento de la entrega de las producciones a los CAS, Cooperativa u empresas comerciales, ellos reciban un 50 - 70% (% libre de negociación) del precio de mercado en el momento de la entrega de los granos y el restante 50 - 30% se dará en el momento de liberación de la Reserva al precio de mercado que estará vigente.

De esta manera el productor estará estimulado en querer ser parte del programa de la Reserva Estratégica, será mayor su vínculo a la asociación de referencia y a la vez se beneficiará del incremento de precios que normalmente se da.

toda la Reserva Estratégica. Estos estudios se realizarán con la participación de la Defensoría del Consumidor. Por otro lado, también se establecerán los **mecanismos de difusión de los precios de los alimentos**, de tal manera que los consumidores estén informados.

Como se observa en la figura 5, un precio justo del cual el consumidor es oportunamente informado a través de diferentes medios divulgativos, permitirá aumentar la conciencia crítica del mismo y hacerlo más participe en los procesos de toma de decisión, de este modo el consumidor tendrá una referencia de los precios y podrá actuar eligiendo un producto que refleja dicho precio desfavoreciendo marcas y productos de empresas especuladoras.

Figura 5: Gestión de la información



Fuente: Elaboración Propia



6. Impactos de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos

Impactos a nivel social:

- Se fortalece la asociatividad y se crean oportunidades para que los agricultores puedan acceder a insumos, tecnología para la producción y asesoramiento técnico.
- El consumidor estará respaldado por el Estado frente a escenarios de alza de precios de los alimentos provocados por procesos de especulación en el mercado o por otro tipo de factores que pueden tener relación con fenómenos naturales o climatológicos.
- El Estado cuenta con mayor y mejor capacidad de respuesta para la atención de casos de emergencia en donde la población enfrente escenarios de vulnerabilidad garantizando el suministro de alimentos.
- El Estado es menos dependiente respecto a un escenario de variación de los costos de los alimentos presentados en mercados externos al país.

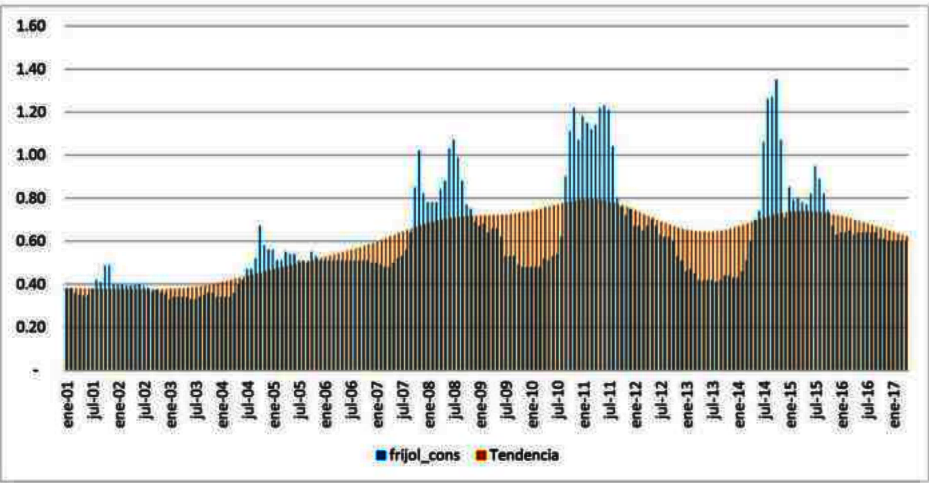
Impactos a nivel económico:

- Se genera empleo y se dinamiza la economía local.
- Se aprovecha la infraestructura de almacenamiento de granos existente en el país, y se impulsa a varios sectores (productores, comerciantes y el sector privado) a ser parte de la construcción de la reserva estratégica de granos, siendo una nueva alternativa de ingresos.
- Las capacidades técnicas y experiencia de los productores y empresa privada se ponen al servicio del Estado, lo cual, representa un ahorro para el país tanto a nivel económico como en términos de tiempo.
- Permite que logísticamente se reduzcan los costos de transporte de los granos, ya que el mismo se encuentra distribuidos en varias regiones del país, lo cual también facilita el acceso de los alimentos a la población.
- Los consumidores contarán con mayor información respecto a los costos de los alimentos y el mercado estará mejor regulado protegiendo a la vez la economía familiar de productores y consumidores.

Desde un punto de vista financiero se han hecho algunos cálculos adicionales que nos permiten definir los posibles ahorros para la ciudadanía en el caso que se diera en el país un alza injustificable de los precios de los granos. Gracias al análisis histórico del comportamiento de los precios al consumo de los últimos 16 años y la definición de los picos de precios, se ha podido calcular el diferencial entre los valores medios (o normales) y los picos excepcionales que

con cierta frecuencia cíclica se repiten en el país. La monetización de estos diferenciales por los volúmenes de granos consumidos, nos han permitido cuantificar el costo adicional que ha pagado el consumidor salvadoreño cada vez que se ha generado un alza de precios anómala. El gráfico 7 evidencia que los años 2004-2005, 2008-2009, 2011-2012 y 2014-2015, se han verificado incrementos injustificados de los precios del frijol rojo en el país. Con respecto a una tendencia normal o media (línea naranja).

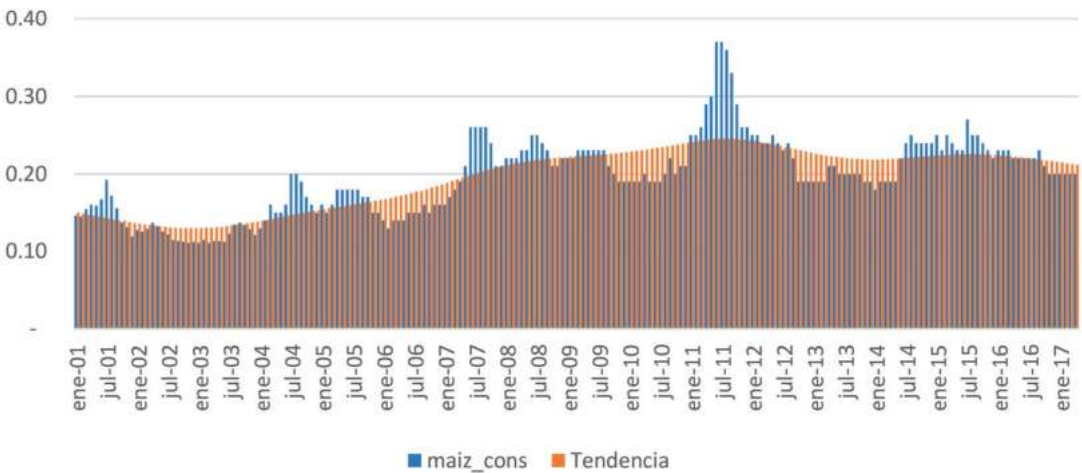
Gráfico 7: Valores de tendencia histórica y picos de los precios al mayorista de frijol rojo.



Fuente: elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

El diferencial entre estos picos y la tendencia normal, multiplicado por los volúmenes de consumo medio nacionales, nos indica que por cada uno de estos picos los consumidores de frijol de El Salvador han pagado como sobreprecio los siguientes montos:

Gráfico 8: Valores de tendencia histórica y picos de los precios al mayorista de maíz.



Fuente: Elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

Tabla 3: Valor total del sobreprecio pagado por los consumidores en los periodos de incremento injustificado de los precios de maíz y frijol.

Producto	Períodos de alza	Proporción por encima de la tendencia (promedio de los meses en el período)	Costo potencial para EL CONSUMIDOR en US \$
Frijol	Diciembre '04 a Junio '05	12%	8,500,351
	Diciembre '07 a julio '08	25%	29,107,067
	Diciembre '10 a julio '11	47%	61,894,210
	Enero a julio '15	9%	7,843,017
Sub Total			107,344,645
Maíz	Junio a agosto '01	24%	14,764,899
	Junio a agosto '04	32%	20,756,248
	Mayo a octubre '07	26%	38,044,257
	Junio a julio '08	15%	9,325,393
	Abril a agosto '11	38%	66,834,518
Sub Total			149,725,315
Total			257,069,959

Fuente: Elaborado por Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (2017).

Además, es posible observar como el fenómeno de incremento injustificado de precios es algo recurrente y cíclico, se manifiesta aproximadamente cada 3-4 años. Es de esperarse por lo tanto que el próximo año (2018) pueda darse en el país un alza de los precios de esta naturaleza.

7. Etapas para la implementación de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos en El Salvador.

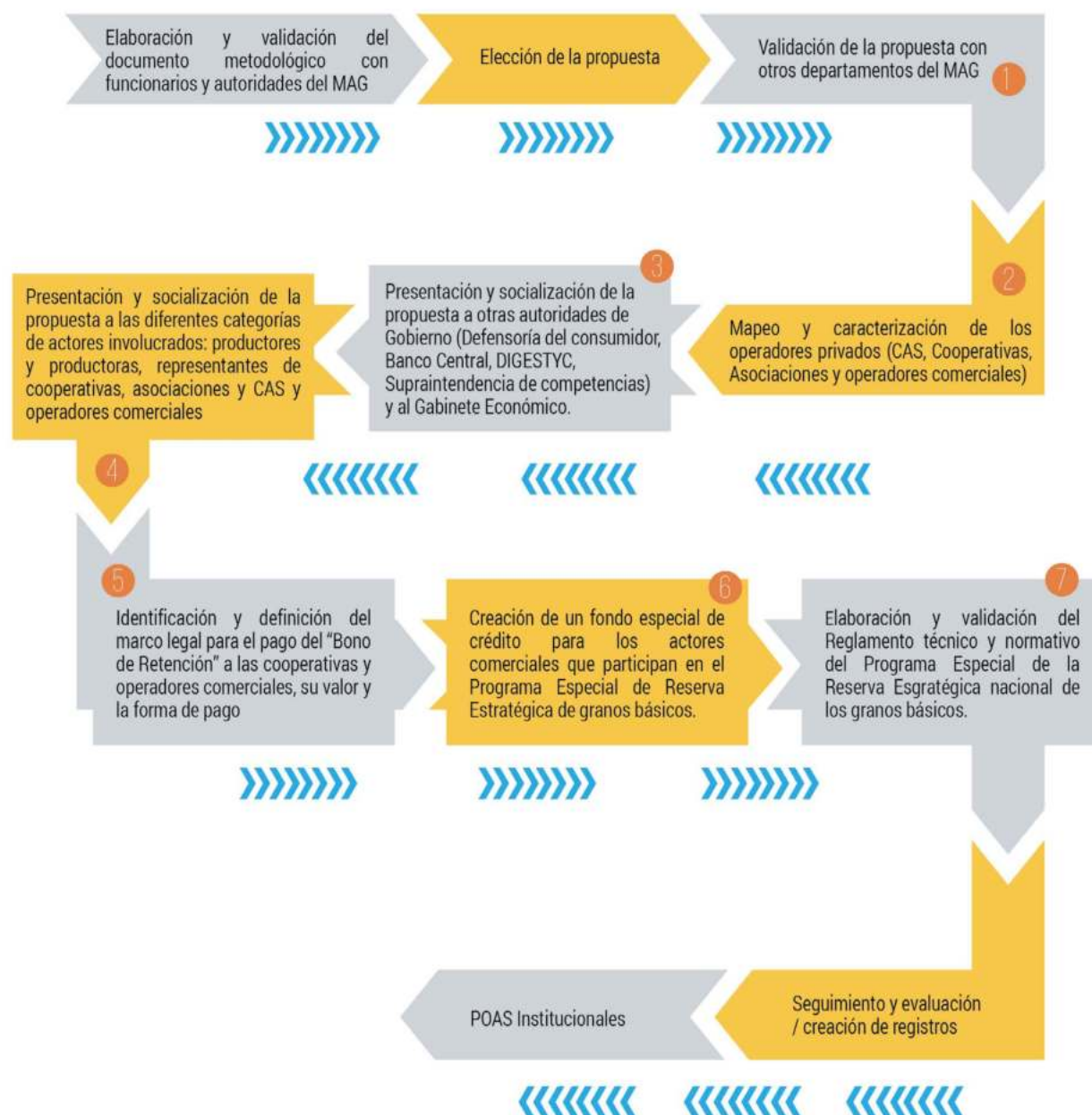
Las etapas principales para la implementación de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos son 7, siendo los siguientes:

- 1. Validación de la propuesta con funcionarios y autoridades del MAG.**
- 2. Mapeo y caracterización de los operadores privados (CAS, Cooperativas, Asociaciones y operadores comerciales).**
- 3. Presentación y socialización de la propuesta a las diferentes categorías de actores involucrados: productores y productoras, representantes de cooperativas, asociaciones y CAS y operadores comerciales.**
- 4. Presentación y socialización de la propuesta a otras autoridades de Gobierno (Defensoría del Consumidor, Banco Central de Reserva, DIGESTYC, Superintendencia de Competencias) y al Gabinete Económico**
- 5. Identificación y definición del marco legal para el pago del “Bono de Retención” a las cooperativas y operadores comerciales, su valor y la forma de pago.**
- 6. Creación de un fondo especial de crédito para los actores comerciales que participan en la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos.**
- 7. Elaboración y validación del Reglamento técnico y normativo de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos.**

Estas etapas tienen un preciso orden cronológico para su implementación. Además, la implementación de estas acciones, prevé inicialmente la elaboración de un cronograma y de asignación de funciones y responsabilidad, con el objetivo de establecer una meta temporal y un mecanismo de evaluación y monitoreo del cumplimiento de las acciones reportadas.



Figura 6: Flujograma de la Guía de implementación de la RE Estatal de granos básicos.



Fuente: Elaboración Propia

Etapa 1: Validación de la propuesta con funcionarios y autoridades del MAG

El proceso de elaboración de la propuesta metodológica, se ha realizado de manera amplia y participativa, con la colaboración de un experto internacional que luego de estudiar exhaustivamente el contexto de producción, almacenamiento, distribución y consumo de los principales granos básicos de El Salvador, se elaboró de manera conjunta con el MAG dos posibles alternativas factibles.

En este proceso inicial la Dirección General de Economía Agropecuaria del MAG ha desempeñado un rol muy importante brindando una serie de información estratégica y además poniendo a disposición los recursos humanos necesarios para la formulación de la propuesta, realizar visitas de campo, reuniones y talleres con representantes de productores y de organizaciones de productores y con representantes del sector comercial.

Sin embargo, superada la etapa de análisis cuantitativo es necesario e indispensable involucrar ahora también las otras direcciones del MAG para el diseño, análisis e implementación de la propuesta de la Reserva Estratégica Estatal de Granos Básicos. El objetivo es que la propuesta propuesta sea adoptada por los actores como política de gobierno y poder inducir su operatividad.

Para la realización de esta etapa será necesario organizar una serie de talleres y reuniones técnicas de alto nivel, sin embargo, antes se deberá elaborar un documento más resumido y diagramado de la propuesta que sirva como herramienta de lectura básica para que todos los funcionarios involucrados tengan acceso a la misma información básica.

Etapa 2: Mapeo y caracterización de los operadores privados (CAS, Cooperativas, Asociaciones y operadores comerciales)

Esta acción o etapa es crucial para determinar la capacidad real que posee el sistema de las organizaciones de productores del país. De no ser este suficiente para brindar el servicio de almacenaje de los volúmenes identificados en el documento de propuesta metodológica (72,000 qq de frijol y 360,000 qq de maíz), se deberá pensar en cómo involucrar a otros actores que poseen las capacidades organizativas, infraestructurales y lógicas para brindar este servicio al estado (acopio y almacenamiento de los granos), por el periodo de tiempo previsto por la propuesta, o sea 7 meses. El mapeo y caracterización de los operadores privados se realizará con la implementación de una encuesta específica, que ya ha sido diseñada.

El procesamiento de la información recopilada y su posterior análisis, brindará los elementos necesarios para dimensionar la cantidad de operadores comerciales que hay que involucrar en la implementación de la Reserva Estratégica Estatal.

Ya se realizó un primer ejercicio de mapeo y caracterización de los CAS registrados en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, los resultados obtenidos evidenciaban la existencia de un déficit sustancial de capacidad de almacenamiento. Por esta razón, se ha solicitado realizar un segundo ejercicio de mapeo y de caracterización ampliado a todas las cooperativas de productores registradas en el país y eventualmente a operadores comerciales.

Esta tarea es indispensable, además, para georeferenciar todas las instalaciones en las cuales se deberá almacenar la reserva de granos básicos y de esta manera planificar su eventual colocación/distribución en los mercados o en los territorios donde fuera necesario.

La aplicación de la encuesta, elaborada con el apoyo del experto internacional, ha sido realizada por parte de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA) y de sus técnicos.

Etapas 3: Presentación y socialización de la propuesta a las diferentes categorías de actores involucrados: productores y productoras, representantes de cooperativas, asociaciones y CAS y operadores comerciales.

A pesar que la construcción de la propuesta metodológica haya involucrado a diferentes y numerosos representantes de las diferentes categorías de actores involucrados, tratándose de una iniciativa de carácter nacional, compleja e innovadora, se hace necesario ahora ampliar la base de socialización de la misma, con el fin de obtener la mayor cantidad de consenso posible. Para la realización de esta actividad es indispensable definir el perfil de los participantes requeridos; identificar antes las personas a invitar a las reuniones y talleres, su cargo o su función.

El proceso de presentación debe luego programarse oportunamente a través acciones escalonadas con el fin de evitar la concentración muy elevada de personas que podría complicar la gestión del proceso de presentación y participación de los invitados. Así mismo, la preparación de material expositivo adecuado a la capacidad de entendimiento y a los intereses de los invitados.

Es necesario considerar que el involucramiento de diferentes actores heterogéneos en este proceso, hace que no todas las categorías de figuras tengan los mismos intereses. De hecho, los intereses de los productores en ser parte de esta iniciativa son diferentes a los intereses de los funcionarios o a los de la Defensoría del Consumidor.

Por lo tanto, será necesario elaborar un programa de reuniones y talleres específicos por cada una de las categorías de personas a invitar, así mismo por cada una de estas categorías hay que tener lista una presentación específica que evidencie el tema de la RE desde el punto de vista y los intereses de la categoría involucrada. Este proceso además permitirá enriquecer eventualmente la propuesta en los límites en que los aportes que puedan darse de parte de las categorías de actores no afecten los intereses de las otras categorías.

Etapas 4: Presentación y socialización de la propuesta a otras autoridades de Gobierno (Defensoría del Consumidor, Banco Central de Reserva, DIGESTYC, Superintendencia de Competencias) y al Gabinete Económico.

La propuesta metodológica ya ha sido elaborada a través un proceso de estudios, análisis y reflexiones ampliadas a un gran número de categoría de actores (instituciones públicas y de la sociedad civil, productores, representantes de organizaciones de productores, comerciantes y otros) que han contribuido a visualizar con mucha claridad y detalles el complejo sistema de *producción, almacenamiento, distribución y consumo* de los principales granos básicos que hay en El Salvador, maíz y frijol.

Sin embargo, para que la propuesta sea lo más sólida posible y pueda ser oportunamente financiada por las autoridades del gobierno salvadoreño, e implementada como una política nacional, debe incluir el punto de vista de la mayor parte de instituciones posibles. A este momento el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Economía y la Defensoría del Consumidor son las tres instancias que han sido parte sistemática del proceso de construcción de la propuesta.

Es necesario involucrar oportunamente a otras instituciones como la Dirección General de Estadísticas y Censos, Superintendencia de Competencia, Banco de Fomento Agropecuario, Ministerio de Hacienda, para que en el momento de discusión de la asignación presupuestaria no haya objeciones de parte de los representantes de dichas instituciones.

Para presentar oportunamente la propuesta metodológica de la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos será necesario actuar en dos niveles por cada una de las instituciones a involucrar. Un primer nivel es el técnico, en el cual se le presenta y discute la propuesta con funcionarios técnicos de la institución correspondiente, para que estas figuras puedan a su vez avalar la propuesta a sus respectivas autoridades. El segundo nivel es el político o de la autoridad, en el cual se les presenta la propuesta a las máximas autoridades de las instituciones correspondientes.

De este modo se espera acelerar el proceso de aprobación de la política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos y la asignación de los recursos financieros necesarios para su implementación. También en este caso las herramientas expositivas deberán ser previamente diseñadas de manera específica y oportuna para transmitir el mensaje justo a las personas que estarán participando en las presentaciones y discusiones de la propuesta.

Etapas 5: Identificación y definición del marco legal para el pago del “Bono de Retención” a las cooperativas y operadores comerciales, su valor y la forma de pago

Por lo que concierne a esta etapa del proceso de implementación, se hace necesario, así como se explicó en la etapa 1, involucrar a otras direcciones y departamentos del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El rol de la Oficina de Asuntos Jurídicos es indispensable para que esta pueda dar las orientaciones necesarias para identificar y definir las formas contractuales con la cual las partes (Ministerio de Agricultura y Ganadería y organizaciones de productores) establezcan acuerdos, responsabilidades y deberes de cada uno.

Por otro lado, es importante considerar que en El Salvador está vigente la ley de alianza público – privada, que podría ser el abanico normativo para posicionar y definir los aspectos específicos de contratación en el marco de la política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos. Sin embargo, tratándose de una iniciativa innovadora, hay que estar consientes que no se conoce de una experiencia o caso similar y que el mismo merecerá de más estudios y reflexiones, para llegar a la formulación de un modelo de contrato específico.

De igual modo también, en el marco de las normativas vigentes en el País se deberá definir, con funcionarios del MAG, Ministerio de Hacienda u otras instituciones los mecanismos para realizar el pago de los servicios de acopio y almacenamiento prestados por el acopio y almacenamiento de los granos (Bono de retención).

Etapas 6: Creación de un fondo especial de crédito para los actores comerciales que participan en la política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos.

Con base a las sesiones de trabajo realizadas en estos últimos meses, entrevistas y visitas de campo, ha sido posible determinar que la principal razón por la cual los centros cooperativos, los CAS y las otras organizaciones de productores legalmente constituidas poseen adecuada infraestructura logística, no logran utilizar eficientemente sus centros de acopio y de almacenamientos de granos, es por la falta de capital financiero.

De hecho, en el momento de la cosecha de los granos (fundamentalmente finales de noviembre inicio de diciembre), los productores agrícolas, en su mayoría perteneciente a la agricultura familiar, no disponen de recursos financieros suficientes para sobrevivir y pagar las deudas acumuladas durante el ciclo de producción. Por lo tanto, se ven en la necesidad de vender parte o toda la producción en el preciso momento de su cosecha. Es debido a tal circunstancia que se activan comerciantes especuladores, los cuales aprovechando de la concentración natural de la oferta, bajan los precios de los granos.

Surge, por lo tanto, la necesidad de dotar a los centros cooperativos que estarán involucrados en la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos, de capital suficiente para que puedan adquirir en el momento de la cosecha la producción de granos a almacenar. De este modo el productor resuelve su falta momentánea de capital y cuenta con mejores condiciones para esperar a que su producción se pueda colocar en un momento más adelante cuando los precios al consumo de estos alimentos normalmente tienden a subir.

La Dirección General de Economía Agropecuaria está estudiando un mecanismo de gestión que concierne el aspecto del acopio de los granos y del pago a los productores, proponiendo para el efecto lo siguiente:

Los productores que entregan su producción a una cooperativa o a un CAS, podrán decidir si quieren recibir el 0%, el 50%, el 75% o el 100% del valor de su producción al precio existente en los mercados nacionales en el momento de la entrega.

Si el productor aceptara, por ejemplo, recibir solamente el 50% del valor al precio del momento, el restante 50% lo recibirá en el momento en que la cooperativa o el CAS vende los granos. Esta opción también podría darse al presentarse una emergencia nacional que necesite de la entrega de alimentos (en este caso el Estado compraría la Reserva Estratégica almacenada); de no darse ninguna emergencia durante el período de almacenamiento de los granos (7 meses), la cooperativa o el CAS, podrá vender los mismos en los mercados nacionales a los precios de mercado que se reportan en el momento. Por lo tanto las organizaciones de productores venderán a un precio mayor del que se reportaba en diciembre, cuando los granos fueron almacenados. En este caso también los productores se beneficiarán con el incremento de precios, recibiendo el restante 50% del valor de su producción a un precio superior del que se registró en el mes de diciembre.

Para que este mecanismo pueda funcionar la cooperativa o el CAS deberán disponer de recursos financieros suficientes para adelantar el valor requerido por los productores en el momento de la entrega de los granos.

Es por esta razón que una vez que la política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos haya sido aprobada por el Gobierno de El Salvador, en paralelo se harán las gestiones correspondientes para crear un fondo de crédito para las cooperativas y CAS específico para la adquisición y retención de los granos. Dicho fondo de crédito debe poseer requisitos específicos como una tasa de interés por debajo de los parámetros convencionales, aceptar la misma reserva estratégica de granos como garantía, entre otros aspectos que serán oportunamente estudiados.

Etapas 7: Elaboración y validación del reglamento técnico y normativo de la política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos en El Salvador

La complejidad del funcionamiento de una política para la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos, deriva de los numerosos factores que intervienen, la duración de la misma, los actores, etc. Por lo tanto, se hace indispensable elaborar un reglamento técnico, que aborde como mínimo los siguientes aspectos:

1. *Caracterización de las organizaciones de productores que podrán participar en la Reserva Estratégica Estatal de granos básicos.*
2. *Descripción de los requisitos técnicos, organolépticos y cualitativos de los granos a almacenarse.*
3. *Descripción de los mecanismos de acopio y pago de los granos al momento de la entrega por parte de los productores.*
4. *Descripción de los procesos de selección, limpieza y embalaje de los granos.*
5. *Descripción de los procedimientos y medidas de seguridad para el almacenamiento de los granos en los locales identificados y registrados.*
6. *Descripción de los mecanismos de colocación de los granos en los mercados.*

Dicho reglamento debe ser elaborado por una autoridad institucional, en este caso por el MAG. Luego deberá ser presentado y socializado con los productores y con los representantes de las organizaciones de productores.

La Reserva Estratégica Estatal de granos básicos viene a ser una de las políticas públicas más innovadoras del MAG para asegurar el abastecimiento de alimentos en el país articulando los esfuerzos de productores y cooperativas.



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y GANADERÍA

GOBIERNO DE

EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER