

# El agro salvadoreño: Evaluación de tres años de gobierno

René Rivera Magaña

El Presidente Francisco Flores asumió a mediados de 1999 la administración del ejecutivo, heredando con ello una serie de problemas. La crisis de la agricultura y del área rural le planteó a la nueva administración, importantes retos y desafíos. A los viejos problemas de carácter estructural que aquejan al agro salvadoreño, se han venido a sumar problemas de carácter coyuntural, que han contribuido a profundizar aún más la crisis del sector primario. Una severa sequía, dos terremotos de importante magnitud y el deterioro progresivo del precio del café en los mercados internacionales, han sido algunas de las recientes causas que han acentuado la crisis.

Durante los últimos tres años, los esfuerzos de la administración Flores han sido insuficientes para detener el desplome de la agricultura y no han logrado impulsar un verdadero proceso de reconversión productiva que contribuya al desarrollo económico y social del país. Con el ánimo de promover el debate nacional hemos realizado esta reflexión, para encontrar una explicación a los resultados económicos y sociales en el agro salvadoreño durante esta administración.

## I. Las apuestas de Francisco Flores

### La política agropecuaria 1999 - 2004

El 4 de mayo del 2000, el Ministro de Agricultura anunciaba la nueva política agropecuaria para el período 1999-2004. La política consta de tres apartados: la nueva alianza para el desarrollo agrario nacional, la reconversión agroempresarial y la inversión pública. En cada uno de estos apartados se señalaron las políticas, medidas y cambios institucionales a implementar durante dicho período de gobierno.

En el marco de la nueva alianza para el desarrollo agrario se busca en primer lugar, una política de participación, para lo cual se propone promover la participación del sector privado empresarial agrícola y redefinir el rol del gobierno en el nuevo contexto. Un segundo conjunto de políticas se relacionan con la implementación de políticas macroeconómicas pro agrarias, que pretenden crear confianza para las inversiones privadas. Las políticas se clasifican en comerciales, de financiamiento, fiscales y monetario-cambiarías. Un tercer conjunto de políticas tratan de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y respeto

a la propiedad privada, a través de la institucionalidad, marco jurídico e instrumentos y mecanismos de apoyo. La cuarta política se refiere a la protección y manejo de recursos naturales; y la quinta política trata sobre la seguridad alimentaria.

En el apartado de reconversión agroempresarial se anunciaron seis políticas, siendo éstas: asociatividad productiva, innovación tecnológica, comercialización, apoyo a la diversificación agropecuaria, fortalecimiento de cadenas de agronegocios en los productos del agro, y aseguramiento de la calidad de los productos.

El tercer apartado sobre la inversión pública rural se orienta a la infraestructura física productiva, investigación y transferencia tecnológica, capacitación técnica vocacional y formación profesional; servicios de salud animal y vegetal, mejoramiento genético de animales y reproducción de semillas y plantas; sistemas de información, proyectos de desarrollo rural.

Para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la implementación de las políticas mencionadas permitirá "asegurar la productividad, competitividad y sostenibilidad de la agricultura nacional, garantizando con ello mejoras sustanciales en la calidad de vida de los pobladores rurales más pobres y el bienestar económico de la ciudadanía en general."<sup>11</sup>

El nuevo plan anunciado, parecía que era un importante giro en la política agrícola

del país hacia la reconversión productiva; sin embargo, la realidad dista mucho de la propuesta y el discurso. El proceso de reconversión productiva anunciado, no ha llegado a los agroexportadores (café, caña de azúcar y algodón) ni mucho menos a la economía campesina que produce para el mercado doméstico y la subsistencia.

Las políticas agrícolas pretenden impulsar las agroexportaciones, pero en la práctica no se han implementado instrumentos e incentivos para fortalecer y diversificar las exportaciones; los productores agrícolas se

quejan de la ausencia de incentivos a través de líneas especiales de financiamiento, así como de transferencias tecnológicas, capacitaciones, información, y asesorías para mejorar su capacidad competitiva en el mercado internacional. De igual forma, no se ha podido constatar la manera en que el desarrollo de las agroexportaciones se

articulan con las diversas actividades económicas a nivel local, para generar dinámicas de sinergia que arrastren e impulsen a las diferentes ramas de nuestra economía y fortalezcan el mercado local.

El plan en su implementación ha carecido de una visión sistémica basada en el enfoque de cadenas de valor, ya que no se visualizan medidas e instrumentos concretos de apoyo a la agroindustrialización.

La participación ciudadana que se anunció en el plan, ha estado orientada hacia los grandes empresarios aglutinados en la

---

**El nuevo plan  
anunciado, parecía que  
era un importante giro  
en la política agrícola  
del país hacia la  
reconversión productiva;  
sin embargo, la realidad  
dista mucho de la  
propuesta y el discurso**

---

Cámara Agropecuaria y Agroindustrial (CAMAGRO), pues no se han abierto espacios de diálogo con otros sectores como las cooperativas, las comunidades rurales organizadas, gremiales de pequeños agricultores, asociaciones campesinas, asociaciones de trabajadores agrícolas y no agrícolas, mujeres rurales, ONG's, gobiernos locales, asociaciones de artesanos, pequeños y medianos empresarios rurales, pescadores artesanales, comerciantes, etc.

### **La reconstrucción post terremotos**

Los pasados terremotos del 2001 generaron cuantiosos daños en el área rural. Para hacer frente a los impactos humanos, materiales y productivos, el gobierno de El Salvador inició una serie de acciones encaminadas a mitigar los impactos en el corto plazo. Así mismo, preparó un conjunto de perfiles de proyectos para gestionarlos en el exterior con el fin de atender las necesidades de mediano plazo, pero hasta ahora los logros han sido modestos, y muchos municipios y familias rurales no han recibido apoyos significativos para superar sus problemas.

### **La sequía y los tres planes de Francisco Flores**

Frente a los impactos de la sequía en el 2001, el MAG preparó tres planes: plan sembrador, plan empleo y plan granero. El primero tenía como objetivo incrementar la producción nacional para recuperar la producción perdida.<sup>2</sup> El plan empleo buscaba generar

empleo e ingresos a través de la inversión pública en obras de infraestructura.<sup>3</sup> El plan granero tenía como objetivo aliviar la inseguridad alimentaria de las familias de pequeños productores de subsistencia afectados por la sequía.<sup>4</sup>

Los alcances de los tres planes fueron modestos, ya que las autoridades del MAG, no contaron con suficientes recursos para alcanzar los objetivos trazados. En muchos casos fue

la cooperación internacional -como el caso del Programa Mundial de Alimentación- la que atendió a la población necesitada, a través de ayuda que ellos mismos canalizaron.

## **II. El desempeño del sector**

Los resultados de la aplicación del plan agropecuario, del plan de reconstrucción, así como del plan para enfrentar los impactos de la sequía, distan mucho de los objetivos que se pretendían alcanzar. No obstante, consideramos que existe un giro en la política agrícola del MAG, pues a partir del plan anunciado en mayo del 2000, se percibe un cambio hacia un enfoque de reconversión agrícola, que sin lugar a dudas es necesario; sin embargo, un plan sin los recursos económicos y materiales, difícilmente puede concretar sus acciones.

### **La profundización de la crisis del sector primario**

En los tres años de gobierno de la administración Flores, la actividad agropecuaria

---

**Los resultados de la aplicación del plan agropecuario, del plan de reconstrucción, así como del plan para enfrentar los impactos de la sequía, distan mucho de los objetivos que se pretendían alcanzar**

---

ha experimentado un continuo deterioro, el cual se puede observar en las tasas negativas de crecimiento del Producto Interno Bruto Agropecuario -PIBA- (Véase gráfica No.1). En el 2000, la producción agropecuaria declinó en -3.1% y para el 2001, continuó descendiendo en -2.1%. El comportamiento antes mencionado ha venido a minimizar el aporte del sector a la economía, pues el agro ha pasado de aportar un 17.1% de la producción nacional (PIB) en 1990, a un 12.2% en el 2000 y un 11.8% en el 2001.

Las actividades más afectadas en estos tres años de gobierno, han sido principalmente el café, caña de azúcar y granos básicos (maíz y arroz en granza). Los rubros que han logrado cierta estabilidad y crecimiento en la producción han sido: ganadería y otros productos agrícolas. Una actividad muy dinámica durante los últimos quince años ha sido la avicultura, la cual manifestó un deterioro en el 2001. La silvicultura muestra una desaceleración en su crecimiento con tendencia a la baja; la pesca ha tenido un comportamiento errático. Al respecto véase cuadros No. 1 y 2.

GRÁFICA No. 1



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCR.

Los resultados mencionados pueden ser interpretados como la demostración del fracaso de las actuales políticas agrícolas, pero también ponen en evidencia que los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, han sido insuficientes para reactivar el sector o evitar al menos la profundización de la crisis.

Como se ha venido expresando la crisis del sector primario, responde a una conjugación de causas internas y externas, que de diversas formas han deteriorado al sector primario.

CUADRO No. 1  
**TASA DE CRECIMIENTO DE PIB**  
**AGROPECUARIO POR RUBRO**  
a precios constantes de 1990

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>AGROPECUARIO</b>	1,3	0,4	-0,7	7,7	-3,1	-2,1
Café	1,4	-6,4	-8,3	15,2	-14,5	-13,0
Algodón	0,0	0,0	0,0	0,0	62,6	-63,2
Caña de Azúcar	7,1	23,9	14,9	-3,1	-1,4	-1,8
Granos Básicos	-1,3	-4,4	-8,0	18,7	-8,1	-0,8
Otros Prod. Agrícolas	4,7	2,5	1,5	2,9	2,0	2,0
Ganadería	0,5	8,1	1,9	2,3	2,4	2,0
Avicultura	-1,9	6,0	7,5	8,2	7,4	-2,0
Silvicultura	2,0	1,2	0,0	2,0	1,0	0,5
Pesca	4,0	-21,9	13,3	-17,5	-4,6	10,0

Fuente: BCR

CUADRO No 2  
ESTRUCTURA DEL PIB AGROPECUARIO POR RUBRO  
1996 - 2001  
%

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AGROPECUARIO	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Café	23,1	21,6	19,9	21,3	18,8	16,7
Algodón	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Caña de Azúcar	4,5	5,6	6,5	5,8	6,0	6,0
Granos Básicos	20,0	19,1	17,7	19,5	18,5	18,8
Otros Prod. Agrícolas	17,0	17,3	17,7	16,9	17,8	18,6
Ganadería	16,0	17,2	17,7	16,8	17,8	18,5
Avicultura	10,1	10,7	11,6	11,7	12,9	12,9
Silvicultura	5,6	5,7	5,7	5,4	5,7	5,8
Pesca	3,5	2,7	3,1	2,4	2,4	2,7

Fuente: BCR

El declive de la producción de café obedece a la drástica reducción de la rentabilidad de la actividad cafetera y al deterioro del rendimiento por hectárea de las plantaciones, ambos comportamientos responden a la contracción del precio del café en el mercado internacional y, por consiguiente, a la reducción del pago interno que reciben los productores. Como resultado de esta situación, los caficultores han realizado menores inversiones en sus fincas, han reducido las actividades culturales, incluso han reducido la contratación de mano de obra en épocas de corta y en muchos casos se encuentran endeudados con el sistema financiero. Algunos caficultores han abandonado sus unidades de producción y en el peor de los casos han sufrido embargos de parte del sistema financiero.

Los efectos de la crisis está llevando a numerosas familias campesinas a mayores

niveles de desempleo, pobreza y exclusión social. De acuerdo a PROCAFE, por efectos de la crisis en el año 2001, alrededor de 4,7 millones de jornales, que equivalen a 18 mil empleos se han perdido, dejando de percibir los jornaleros un ingreso de unos 16,4 millones de dólares. De igual forma pequeños y medianos productores, así como numerosas cooperativas están enfrentando serios problemas de insolvencia y de endeudamiento. Las pérdidas en el año 2001, para los caficultores equivalen a 26,7 millones de dólares.<sup>5</sup>

Los efectos colaterales de la crisis de la actividad cafetera, están arrastrando a otras actividades productivas, ligadas indirectamente a la dinámica de los empleos e ingresos generados en el café, como son las economías campesinas de subsistencia dedicadas a la producción de granos básicos.

---

**Los efectos  
de la crisis está  
llevando a  
numerosas familias  
campesinas a  
mayores niveles de  
desempleo, pobreza  
y exclusión social**

---

La caña de azúcar desde 1999 al año 2001, ha sufrido un constante deterioro de su producción, esta situación responde a la caída del precio internacional del azúcar y sus repercusiones en la rentabilidad de la actividad

azucarera. Al comportamiento antes mencionado se adiciona la reducción de la productividad por hectárea, provocada principalmente por el fenómeno de la sequía en el 2001 y por la falta de innovaciones tecnológicas en la producción de caña. Es importante destacar que la productividad por hectárea de caña de azúcar en el país, es de las más bajas de Centroamérica.

Un tercer conjunto de cultivos que se han desplomado son los granos básicos, principalmente maíz y arroz. En el caso de maíz, principal alimento de la población rural salvadoreña, ha enfrentado una contracción de la superficie cosechada y del rendimiento.

La contracción de la superficie obedece a los efectos del terremoto que descapitalizó a las familias campesinas y a los efectos indirectos de la crisis del café; así también en el 2001, la sequía causó importantes impactos en la producción de maíz; pero es importante destacar los desincentivos provocados por el modelo de apertura económica que ha preferido promover la importación de maíz de otros países, que incentivar la producción doméstica. Estas importaciones se han dado en el marco de un acelerado proceso de apertura comercial, pero también obedece a ciertos aspectos institucionales, como el uso inadecuado de las cláusulas de salvaguarda, que han permitido a ciertos empresarios importar maíz y arroz, a menores tasas arancelarias que las existentes.

La producción de arroz declinó principalmente por la contracción del rendimiento, producto de las condiciones climáticas adversas. Pero sin lugar a dudas un factor que afecta a los productores de arroz suele ser la competencia desleal existente, debido a la importación de arroz en el marco de salvaguardas y a las bajas tasas arancelarias existentes en el país, situa-

ciones que desincentivan las inversiones y la implementación de innovaciones tecnológicas en dicho rubro.

La reducción del rendimiento en el cultivo de maíz y arroz, responde a una falta de adaptación del cultivo de granos básicos, a las variaciones climáticas del país, como son las canículas; pues como producto del inadecuado uso de los recursos naturales, los suelos se han empobrecido, amplias zonas se encuentran deforestadas y todo ello ha contribuido a que los suelos pierdan las funciones básicas como la infiltración y captación de agua.<sup>6</sup> De igual forma los suelos

se han erosionado, perdiendo importantes componentes de su fertilidad, generando efectos perversos en la productividad de los cultivos, principalmente de aquéllos que se desarrollan en suelos no aptos. Si a lo anterior le adicionamos la ausencia de innovaciones en el cultivo de maíz y arroz, estamos en presencia de dos cultivos en franco declive.

---

**La sequía causó importantes impactos en la producción de maíz; pero es importante destacar los desincentivos provocados por el modelo de apertura económica**

---

El rubro de otros productos conformado por hortalizas, legumbres, frutas, tabaco, fibras, etc, y la silvicultura, han mostrado una dinámica de crecimiento de su valor agregado muy importante; este comportamiento responde a la dinámica del mercado de estos productos, el cual presenta muy buenas perspectivas de rentabilidad y crecimiento.

La avicultura ha venido mostrando un crecimiento muy acelerado de su valor agregado, sin embargo en el año 2001, por

primera vez durante los últimos cinco años, experimentó un leve deterioro, producto de las pérdidas provocadas por los problemas de comercialización regional, principalmente con el mercado de Honduras.

Cabe destacar que los rubros de otros productos agrícolas y la avicultura, son actividades productivas que utilizan tecnología más avanzada, lo cual les ha permitido mejorar sus niveles de productividad, pero también es importante destacar el hecho que su productividad depende en menor medida de las condiciones climáticas.

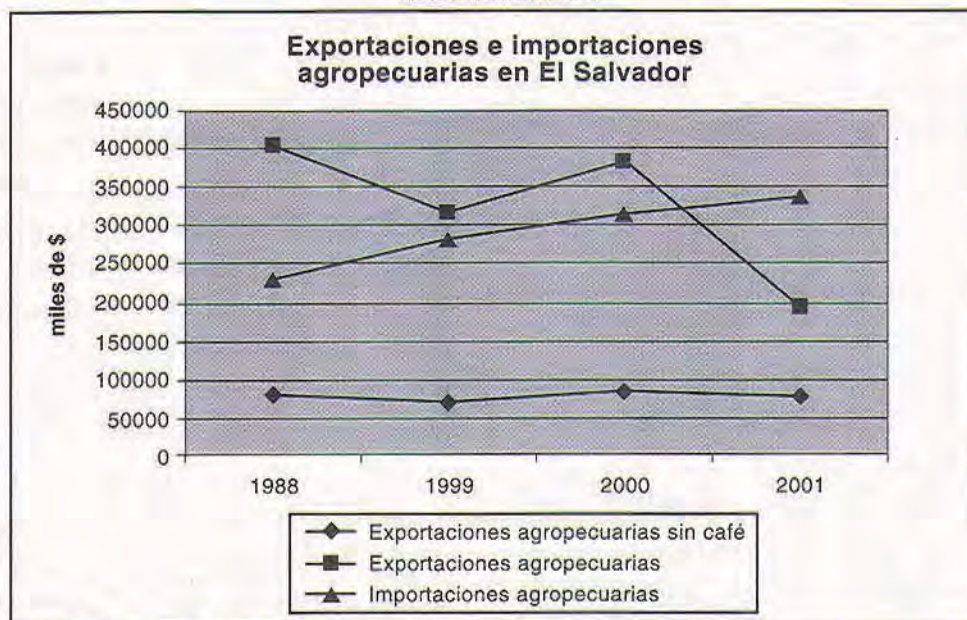
### Desequilibrios en la balanza comercial de productos agrícolas

El incremento en el déficit de la balanza comercial de alimentos agrícolas (excluyendo café) es una de las principales evidencias de los graves desajustes que ha generado la apertura de la economía. Al

excluir el café de las exportaciones de productos agropecuarios y relacionarlo con las importaciones de alimentos agropecuarios, se presentó un déficit de 148 millones de dólares en 1998; en el año 2000 llegó a 229 millones de dólares y en el 2001 alcanzó los 258 millones de dólares. Como podemos apreciar existe una tendencia alcista, que nos demuestra el nivel de dependencia de los productos alimenticios primarios en la economía salvadoreña.

Al relacionar las exportaciones de productos agropecuarios incluyendo café y contrastarlo con las importaciones de alimentos agropecuarios, apreciamos que la brecha cada vez se va reduciendo, hasta llegar a convertirse en un déficit en el año 2001. Esta situación refleja el escaso dinamismo de las exportaciones y el incremento muy significativo que han sufrido las importaciones de alimentos del sector primario. (Al respecto véase gráfica No 2).

GRÁFICA No. 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

## La dependencia agroalimentaria

La dependencia agroalimentaria es otro indicador que nos demuestra las transformaciones que se han agravado con la apertura de la economía y que se ha profundizado con las políticas agrícolas del presidente Flores.

En 1990, la dependencia de maíz representaba el 6% del consumo nacional, en 1999 llegó a 40% y en el 2000, alcanzó 46%. Como podemos apreciar la dependencia es un poco menos de la mitad del consumo de maíz en el país.

El arroz limpio ha corrido igual suerte. En 1990 se dependía en un 10%, para 1999 las importaciones representaron el 47% del consumo y en el 2000 alcanzó el 64%. El frijol es otro producto de consumo popular, que pasó del 8% en 1990, hasta alcanzar el 24% en 1999 y luego descender a 15% en el 2000. En trigo se depende en un 100% de las importaciones, de igual forma en aceites comestibles se importa el 100% del consumo de este bien.

Como se observa, en pocos años el país ha incrementado notablemente su dependencia agroalimentaria, fundamentalmente en productos de consumo popular. Los tres años de la administración Flores sólo han venido a incrementar esa dependencia y las políticas que se implementan suelen promover estas importaciones en detrimento de la producción nacional.

## Los desequilibrios socioeconómicos

La población salvadoreña se encuentra entre las más pobres de América Latina, y es el área rural en donde se presentan los mayores índices de miseria, pues para más de dos terceras partes de las y los habitantes rurales sus ingresos no son suficientes para cubrir sus necesidades mínimas, pero además un tercio de ellos no logran cubrir ni las necesidades alimenticias.

Durante el período de la administración Flores, la pobreza ha continuado profundizándose tanto en términos absolutos como relativos, pues el número de pobres y

la proporción de pobres en el área rural se incrementó. La pobreza rural en 1998 afectaba al 64% de los habitantes del campo y para el año 2001, había crecido al 66,4%. De igual forma la indigencia o pobreza extrema pasó de afectar al 33,6% de habitantes rurales al 35,8% en 2001.<sup>7</sup>

---

**La población salvadoreña se encuentra entre las más pobres de América Latina, y es el área rural en donde se presentan los mayores índices de miseria**

---

La profundización de la pobreza, responde en buena medida a los efectos ocasionados por diversos desastres, como la sequía y los terremotos; pero también se ve dimensionada por la ausencia de oportunidades y opciones para obtener ingresos. La crisis del agro es un factor fundamental que explica esta situación, pero a él se adicionan las características estructurales de la propiedad y acceso a los activos productivos, como la tierra, el crédito, los conocimientos, la tecnología, los instrumentos y maquinarias de trabajo; pero además se adolece de políticas sociales que colaboren a resolver esta problemática.



Es importante destacar los esfuerzos gubernamentales realizados en el marco de proyectos de desarrollo rural, como PRODAC, PRODENORTE y PROCHALATE, que han inyectado recursos a las comunidades rurales; sin embargo, estos recursos y esfuerzos son demasiados pequeños frente a la dimensión de la pobreza rural. De igual forma, son destacables los esfuerzos por gestionar recursos a través de financiamiento, con organismos internacionales y multilaterales, tal es el caso de los fondos que se están gestionando con el FIDA y Banco Mundial para el desarrollo de las comunidades rurales pobres.

### III. Principales causas de la crisis agropecuaria

- La agricultura salvadoreña, continúa articulada al exterior a través de mercados residuales y volátiles, como es el mercado de café y caña de azúcar. La situación antes mencionada ha tenido efectos perversos al interior de la economía agrícola, pues el declive

de los precios internacionales de estos productos ha sido un factor muy importante de la actual crisis.

El deterioro del precio internacional del café (véase gráfica No. 3), afecta el precio interno del café y por ende contrae los ingresos y la rentabilidad de los caficultores, al grado que los ingresos que han percibido, no han sido suficientes para cubrir sus obligaciones con el sistema financiero y mucho menos para reinvertir, por lo que muchas actividades culturales de la actividad cafetera se han visto afectadas.

El desplome de los precios del café responde por un lado a la sobre oferta de café en relación al consumo en el mercado internacional, a las características de la cadena global del café, que está dominada por pocas empresas transnacionales y la falta de regulaciones del mercado internacional, debido esto último al rompimiento de los acuerdos en el marco de la Organización Internacional del Café.

GRÁFICA No. 3

Precios internacionales del café (en dólares)



De igual forma el precio internacional del azúcar tiende a declinar, generando efectos perversos en la rentabilidad de la cadena del azúcar en el país. Este comportamiento del precio internacional del azúcar responde a la sobre oferta en relación al consumo en el mercado internacional, que presiona a la baja a los precios.

- Las políticas agrícolas y comerciales implementadas por los países desarrollados, distorsionan los precios de los productos agrícolas en el mercado internacional. Los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, principalmente en Estados Unidos de América, la Unión Europea y Japón, distorsionan los precios internacionales, generando efectos perversos; las medidas no arancelarias que implementan los países desarrollados para evitar el ingreso de los productos agrícolas importados, son barreras para los productos de los países subdesarrollados y los donativos en forma de "ayudas al exterior", como son los PL 480 de Estados Unidos de América o los donativos de la Unión Europea, desincentivan la producción local de los países que los perciben pues distorsionan los precios internos.
- El modelo económico implementado en el país, ha pretendido promover las exportaciones a través de la apertura

---

**Los subsidios a la agricultura en los países desarrollados, principalmente en Estados Unidos de América, la Unión Europea y Japón, distorsionan los precios internacionales, generando efectos perversos**

---

de la economía. Los resultados del modelo han sido negativos para las exportaciones de agro alimentos, ya que no se han logrado incrementar ni mucho menos diversificar la estructura agro exportadora. Las medidas de reducción de aranceles y la ausencia de incentivos para el sector, han llevado a la creciente importación de alimentos,

los cuales en muchos casos son subsidiados en los países de origen. Los productos nacionales más afectados han sido los granos básicos, lácteos, frutas, hortalizas y carne de res.

- La apreciación cambiaria afecta el desempeño del sector agropecuario al obligar a los productores a competir en el mercado doméstico con productos importados abaratados artificialmente, mientras que las exportaciones agropecuarias se tornan menos rentables. La apreciación cambiaria se viene efectuando desde hace varios años manteniendo fijo el tipo de cambio con relación al dólar, y que se acentúa con la dolarización de la economía, que ancló el tipo de cambio en 8.75 colones por un dólar.

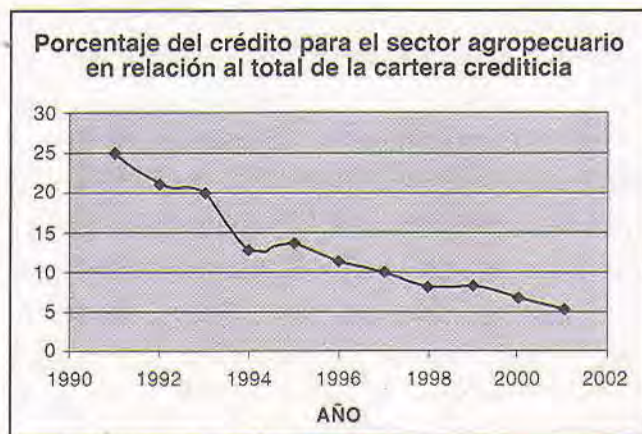
- El financiamiento para las actividades económicas rurales y específicamente agropecuarias, tiende a decrecer año tras año, esta situación obedece a la pérdida de rentabilidad de las actividades productivas tradicionales de la agricultura, haciendo que los agri-

cultores no sean considerados sujetos de crédito de parte del sistema financiero, pero también la ausencia de nuevas tecnologías en el sistema financiero limita el acceso de crédito al área rural.

En el período 1990 -1999, el sector agropecuario recibió el 10% del total de crédito otorgado por el sistema financiero público y privado; en el año 2000, el sector agropecuario accedió al 6.8% del total de la cartera crediticia y en el 2001, al 5.3% del total. Como se puede apreciar existe una clara tendencia a la baja del crédito para el agro salvadoreño con relación al resto de las actividades económicas, que se continuó acentuando en los tres últimos años (véase gráfica No 4). Es relevante destacar que la mayor parte del crédito para el sector primario se orienta para café, caña de azúcar, avicultura y ganadería. Las demás actividades agropecuarias quedaron marginadas, tal es el caso de granos básicos.

- Existen deficiencias internas de la política sectorial agropecuaria, que no

GRÁFICA No. 4



Fuente: Banco Central de Reserva, BCR.

contribuyen a mejorar la situación de éstas actividades. Algunas deficiencias en la política e instrumentos del sector público son la calidad y baja cobertura de los servicios que se ofrecen al sector público agropecuario. Estas dificultades se presentan en el sistema de generación y transferencia de tecnología, en los procesos de capacitación, en la ausencia de tecnologías financieras para el área rural, en la ausencia de crédito. A lo anterior se unen la débil cobertura de los servicios de información y apoyo a los agro negocios, la ausencia de adecuadas estadísticas del sector rural, además de no existir estudios serios que contribuyan a mejorar las acciones de los diversos agentes, principalmente los entes públicos.

- Se adolece de una institucionalidad para la reconversión productiva del sistema agroalimentario y el desarrollo rural. Esto se manifiesta a nivel del marco legal, jurídico, la falta de articulación interinstitucional entre diversos entes de gobierno, poca presencia de los gobiernos locales en el desarrollo rural y desarticulación del sistema educativo a los grandes retos del sector primario.
- Las prácticas desleales en la importación, tal como ha sido el caso de la implementación de diversas salvaguardas para importar maíz y arroz, afectan al mercado de dichos productos, haciendo perder la credibilidad de las instituciones públicas.
- El descenso de la inversión y gasto público es otra causa que ocasiona

esta crisis. El Ministerio de Agricultura, no cuenta con los recursos económicos necesarios para impulsar el desarrollo del sistema agroalimentario y rural en el país. Por más que se dispongan de excelentes planes, si estos no cuentan con recursos para su implementación, difícilmente pueden alcanzarse los objetivos que se plantean. En 1996, el gasto e inversión pública del MAG representaba el 2,5% del total de gasto público, en el 2002, este gasto llegó a representar el 1,6% del total.

- La inseguridad en el área rural, que se manifiesta en secuestros, extorsión, robo y asesinatos, se ha convertido en una seria amenaza para la inversión y tranquilidad de la población rural.
- El deterioro del medio ambiente y específicamente el empobrecimiento de los suelos, el deterioro de la cobertura vegetal y la contaminación de los recursos hídricos, han afectado las funciones de la naturaleza y por ende han contribuido a incrementar los riesgos frente a variaciones climáticas y ha reducir la productividad de la tierra.
- La vulnerabilidad socio ambiental del área rural, hace del sector rural una región proclive a los desastres. Los dos terremotos y la sequía del 2001, impactaron en forma directa e indi-

recta en la agricultura y los habitantes rurales.

Los daños ocasionados por el movimiento sísmico ocasionaron destrucción de plantaciones de café, frutales y hasta hortalizas, así también se afectó numerosa infraestructura social y productiva, varias familias campesinas perdieron sus viviendas, viéndose descapitalizadas, en tal sentido las posibilidades de reinvertir en la agricultura decrecieron. Los daños en el sector agropecuario en cuanto a infraestructura productiva privada y pública, viviendas y caminos vecinales, alcanzaron los 265 millones de dólares.<sup>8</sup>

La sequía del año 2001, provocó cuantiosas pérdidas en los cultivos de granos básicos y café, pero también afectó la producción de hortalizas y frutales, así como a la ganadería extensiva.

---

**El Ministerio de  
Agricultura, no cuenta  
con los recursos  
económicos necesarios  
para impulsar el  
desarrollo del sistema  
agroalimentario y rural  
en el país**

---

#### **IV. Los grandes desafíos**

Los desafíos del gobierno y de la sociedad salvadoreña con el sector agropecuario y rural tienen que ver en primer lugar, con la eliminación de la pobreza y exclusión social; en segundo, con la reconversión de la economía rural, específicamente caficultura, caña de azúcar, granos básicos, hortalizas, frutales, ganadería, pesca, PYMES, etc. En tercer lugar tenemos el reto de recuperar, conservar y preservar los recursos naturales.

Los retos antes presentados tienen que saber conjugar las diversas políticas públicas, con el papel cada vez más dinámico del sector público y la participación de una sociedad civil rural comprometida con el desarrollo; además, falta dinamizar el mercado local y mejorar nuestra capacidad de inserción al mercado global. Para alcanzar esos objetivos es necesario impulsar acciones concretas en cuatro ámbitos que se mencionan a continuación.

### **Reconversión para el fortalecimiento del tejido productivo y la soberanía alimentaria**

- Promover la creación de una Banca para el Desarrollo Rural, a través de la transformación del Banco de Fomento Agropecuario y del Banco Hipotecario. Así también, habrá que crear e implementar un fondo de garantía para la democratización del financiamiento y un fondo especial para la capitalización de las unidades productivas, a través del financiamiento para la compra de herramientas, maquinarias y capital de trabajo, para las diversas fases de las cadenas de producción.
- Implementar una política de reconversión productiva con fondos para incentivar la reconversión de las diversas unidades de producción. Estos

recursos deberán ser orientados a pequeños y medianos productores y productoras, así como cooperativas agrícolas, para que reconviertan sus unidades de producción y fortalezcan las cadenas productivas. Es importante destacar la necesidad de impulsar una reconversión profunda en las unidades de producción dedicadas a café, caña de azúcar, granos básicos y ganadería, que permita transitar a nuevas formas de producción e incorporación de valor agregado, por ejemplo: café solidarios, orgánicos, de altura, gourmet, diferenciación de marcas, procesamiento y mercadeo

---

**Es importante destacar la necesidad de impulsar una reconversión profunda en las unidades de producción dedicadas a café, caña de azúcar, granos básicos y ganadería, que permita transitar a nuevas formas de producción e incorporación de valor agregado**

---

del café, incorporación de mayor valor agregado a la cadena de valor de la caña de azúcar, diversificación de las unidades de producción, promoviendo la agroforestería, fruticultura y agroindustrialización de frutas, cultivo y procesamiento de especies y plantas medicinales, agricultura de laderas, ganadería orgánica y procesamiento de productos lácteos para nichos de mercado gourmet, agroindustrialización mercadeo de productos pesqueros, servicios rurales, manufactura y turismo rural.

- Promover el asociativismo productivo a través de cadenas agroalimentarias, agroforestería, turismo rural, producción artesanal y pesca semiartesanal.

- Implementar un sistema de innovación tecnológica para el desarrollo de cadenas de producción y el fortalecimiento de la soberanía alimentaria.
- Incrementar el gasto público en infraestructura productiva y social para el área rural.
- Reconstruir y reparar los muelles de pesca artesanal y construir infraestructura básica para apoyar la agroindustrialización y comercialización de sus productos.
- Impulsar políticas para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa rural no agrícola.
- Crear centros de apoyo a las actividades agrocomerciales que presten servicios para los pequeños productores y formas asociativas de producción.
- Establecer un marco de protección arancelario y no arancelario para los agroalimentos sensibles a la competencia desleal.

### **Invertir en educación, salud y protección social**

Fortalecer y desarrollar redes de protección social así como programas que articulen las necesidades sociales con las económicas, como bonos especiales para que microempresarios puedan reinvertir, bonos ali-

menticios para personas de la tercera edad, programas de alimentos escolares, bonos para que hogares en extrema pobreza rural logren incorporar a sus hijos e hijas al sistema educativo, bonos para la adquisición de equipo de trabajo para jefas de hogar en situación de extrema pobreza, centros de desarrollo infantil integral en municipios rurales pobres, programas de talleres ocupacionales para jóvenes rurales.

---

### **Implementar un sistema de pago por servicios ambientales para pequeños productores y formas asociativas de producción, que estén desarrollando actividades agrícolas y agroindustriales amigables con el medio ambiente**

---

Promover la reforma del sistema de salud, para que se fortalezca, descentralice e incremente la cobertura y la calidad de los servicios en salud preventiva y curativa.

Impulsar programas para la equiparación de los servicios de seguro social rurales y urbanos, esto requiere el subsidio de la incorporación al sistema de seguridad social, de los jornaleros agropecuarios y los pequeños productores rurales en situación de pobreza.

Continuar con el proceso de modernización del sistema educativo, ampliación de la cobertura y calidad de la educación. Pero también es indispensable, promover la articulación de este proceso a las necesidades del desarrollo rural.

### **Promover el desarrollo sustentable**

Implementar un sistema de pago por servicios ambientales para pequeños productores y formas asociativas de producción, que estén desarrollando actividades

agrícolas y agroindustriales amigables con el medio ambiente.

Implementar programas de revegetación agroforestal en las principales cuencas. Estos programas deberán estar articulados a las comunidades rurales.

Incentivar la reconversión tecnológica de la agroindustria y de las empresas manufactureras rurales, hacia la utilización de tecnologías limpias.

### **Fortalecimiento y desarrollo del capital socio institucional**

Promover cambios en los sistemas de reglas que regulan la economía y las formas de articulación entre el sector público y la sociedad civil rural, para apuntar a una mayor equidad en las relaciones sociales y confiabilidad en las transacciones que se realizan en el mercado.

Construir un nuevo modelo de organización institucional para el desarrollo rural, que integre diversas unidades y carteras públicas y que articule con los esfuerzos de los gobiernos locales.

### **Notas**

- 1 MAG. (2000). Política agropecuaria y gestión agraria nacional, 1999 – 2004, Gobierno de El Salvador, pág 5.
- 2 MAG. Ibid, pág. 8.
- 3 MAG. Ibid, pág. 9
- 4 MAG. Ibid, pág. 10.
- 5 Flores, Margarita y otros. (2002). Centroamérica: El impacto de la caída de los precios del café, en Serie: Estudios y perspectivas No 9, Unidad de Desarrollo Agrícola de CEPAL, abril, México, pág. 49.
- 6 UCA. (2002). Nuevos ofrecimientos para el agro, en Proceso No 998, Centro de Información y Documentación y Apoyo a la Investigación, pág. 7, San Salvador.
- 7 PNUD. (2002). Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2001, pág. 281. San Salvador.
- 8 Keppeler, Toni. (2002). El día en que todo se derrumbó, en Terremoto Social en El Salvador, Editado por la Fundación Share, CID y Fundación Heinrich Boll. San Salvador, pág. 15.