

fundede

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel: 226-6887 ~ 235-0034 ~ 235-9832 ~ Fax: 225-5704

Documento de Trabajo
No. 86

**MARCO GENERAL PARA UNA ESTRATEGIA DE
DESARROLLO AGROPECUARIO DE EL SALVADOR**

FUNDE
CENTRO DE DOCUMENTACION

**RENE RIVERA MAGAÑA
PEDRO JUAN HERNANDEZ
SALVADOR ARIAS
OSCAR DADA**

**SAN SALVADOR
MARZO DE 1997**

**Preparado para el Programa de Reconstrucción Social El Salvador (SOGEMA),
Cooperación Canadiense, Convenio #RPAH96/01**

INDICE

INTRODUCCION	1
I. LOS PROBLEMAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO	4
II. LAS FUNCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL DESARROLLO NACIONAL	31
III. CONDICIONES BASICAS PARA UN DESARROLLO ALTERNATIVO NO EXCLUYENTE Y SOSTENIBLE	33
IV. EJES ESTRATEGICOS	42

FUNDE
CENTRO DE DOCUMENTACION

INTRODUCCION

El Salvador se ha caracterizado históricamente por ser un país fundamentalmente agropecuario. En tal sentido, el sistema agropecuario ha contribuido con una parte importante a la producción nacional, a la vez que, dado el estilo de desarrollo implementado, ha acumulado contradicciones económicas, sociales y ambientales, las cuales explican en gran medida la situación actual del agro.

La crisis estructural del agro, se ha profundizado en los últimos años como producto de la implementación del Programa de Ajuste Estructural, el cual ha marginado aún más la actividad agropecuaria y ha privilegiado la actividad financiera y comercial. El gobierno de El Salvador, desde junio de 1989 ha venido implementando un conjunto de medidas económicas de carácter neoliberal, las cuales no han logrado recuperar la actividad agropecuaria, ni mucho menos han generado condiciones para el desarrollo en el área rural, más bien las contradicciones económicas, sociales y ambientales, se han profundizado más.

Pese a la importancia del agro desde el punto de vista histórico en la generación de valor agregado, el interés por abordar la problemática del agro no viene solamente por el aporte que éste proporciona al Producto Interior Bruto, sino más bien por una diversidad de factores que el agro y en especial el espacio rural, ha venido proporcionando a la sociedad salvadoreña, entre los principales factores tenemos: los servicios ambientales, empleo, fuente de alimentos y hábitat.

El problema esencial del área rural es que, la población y su medio físico, necesitan cosas que el medio rural y la economía nacional actualmente no les suministra. Entre estas tenemos: primero, oportunidad y capacidad para satisfacer las necesidades; y segundo, desarrollo multidimensional en su territorio.

- 1) Para que la población rural pueda satisfacer sus necesidades tienen que *hacerlo en comunidad y en su propio territorio*, para lo cual se requiere un espíritu de comunidad. Ahora bien, la comunidad surge como producto de la interacción social, pero para ello se requiere oportunidades y capacidades. Oportunidades para que la gente participe y decida en los esfuerzos de acción colectiva, para lo cual es necesario la democracia participativa y el empoderamiento a nivel local; y la capacidad para que realmente pueda hacer esto, eso incluye la habilidad para movilizarse y organizarse para la acción colectiva, como también la capacitar para identificar y resolver los problemas.

- 2) *El desarrollo multidimensional a nivel rural.* La FUNDE ha definido como el objetivo básico del desarrollo "la producción de riqueza y el bienestar para la mayoría de las presentes y futuras generaciones" ¹. Este enfoque posee insumos y outputs del desarrollo; los primeros son aquellos factores que posibilitan el desarrollo siendo estos el capital humano, natural, socio institucional, físico, financiero y el tecnológico. Los segundos es decir los outputs, son el crecimiento económico, el desarrollo participativo, el desarrollo económicamente sustentable, el desarrollo cualitativo, el desarrollo territorializado y el desarrollo vital. ²

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) considera que cualquier intento de desarrollo nacional, pasa por una reactivación y desarrollo del agro, y en función de ello ha iniciado una investigación con el objetivo de elaborar en forma participativa una "Estrategia de Desarrollo Agropecuario para El Salvador".

Los principales objetivos del proyecto de investigación son los siguientes:

- a) Formular una Estrategia de Desarrollo para el Agro.
- b) Que los planteamientos de la Estrategia sean asumidos por los agentes del desarrollo fundamentalmente las organizaciones campesinas. En el marco de lo anteriormente mencionado hemos iniciado un diálogo con los principales representantes del sector agrario, para construir en forma conjunta un propuesta para la nación que permita emprender el Desarrollo Rural Integral y Sustentable.
- c) Impulsar y lograr la incidencia de las políticas económicas que tiendan al desarrollo del agro.

La Estrategia de Desarrollo para el Agro de El Salvador, busca beneficiar fundamentalmente a los sectores campesinos y campesinas con y sin tierra, a los trabajadores y trabajadoras del área rural, a los pequeños y medianos empresarios del sistema agropecuario.

En función de disponer de un Marco General para la elaboración de una Estrategia de Desarrollo, se presenta este documento el cual contiene:

¹ Rubio, Roberto y otros.. (1996). Crecimiento estancado o desarrollo, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y Equipo de Educación Maíz. San Salvador, pág 14.

² *Ibíd.*, pág 16.

Los principales problemas que enfrenta el sistema agropecuario, del cual aparece la necesidad de implementar una Estrategia de Desarrollo para el Agro, que permita superar esta problemática y alcanzar el Desarrollo Rural Integral y Sustentable.

A partir de dicha concepción, se definen las funciones que debe jugar el sistema agropecuario para lograr el desarrollo rural y así contribuir decididamente al desarrollo nacional.

Se continúa, con la definición de las condiciones que es necesario establecer y que constituyen la base para la construcción del desarrollo del agro.

Finalmente, se exponen los ejes estratégicos que forman la base de la Estrategia para el Desarrollo del Agro.

I. LOS PROBLEMAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO

La agricultura salvadoreña se caracteriza por la presencia de graves problemas estructurales y coyunturales, siendo algunos de estos los siguientes.

1. LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA

1.1. Modificaciones en la Estructura de la Propiedad

La estructura agraria salvadoreña se ha caracterizado históricamente por una alta concentración de la tierra en manos de un número reducido de propietarios y por la posesión de una parte relativamente pequeña de su superficie en manos de una gran cantidad de pequeños propietarios. De hecho, con excepción de Haití, El Salvador ha sido el país con mayor densidad poblacional por kilómetro cuadrado en América Latina y esta característica se refleja necesariamente en la presión por la tierra.

Para entender adecuadamente este fenómeno, la concentración de la tierra debe relacionarse con la marginalización a que ha sido sometida la población rural en El Salvador por la idea de desarrollo que concibieron los grandes terratenientes. El campesinado, el pequeño productor y el trabajador agropecuario no tenían derecho al mejoramiento de sus condiciones de vida. La obtención de las mayores tasas de ganancia a expensas de la marginalidad y pobreza de ésta población se constituyó en la norma histórica de los grandes propietarios.

El primer esfuerzo serio que se aplica en El Salvador para modificar la estructura de la propiedad de la tierra se origina al iniciar la década de los años ochenta. A principios de ésta década comenzó un proceso de Reforma Agraria, el cual ha significado un cambio importante de ésta estructura.

Dicho proceso estaba concebido inicialmente para ser ejecutado en tres fases: a) La primera fase que comprendía la expropiación de propiedades mayores de 500 hectáreas; b) La segunda fase comprendería la expropiación y entrega a campesinos de propiedades comprendidas entre las 100 y las 500 hectáreas; c) La tercera fase comprendía el traspaso a los cultivadores directos de aquellas tierras cuya extensión no excediera las 7 hectáreas y que se encontraban bajo la forma de arrendamiento.

Este proceso de reforma agraria sufrió modificaciones que en la práctica se concretaron en la ejecución de la fase I y de la fase III.

Como resultado de dicho proceso, ha habido un proceso de reducción del área en el estrato de grandes propietarios, pasando del 38.7% al 14.8% en su participación en la estructura. Ello es el resultado del traspaso del 37% del área original a las cooperativas y de la subdivisión en fincas menores del 24% de dicha área. Estas grandes propiedades han disminuido en ese período en 338 592 hectáreas.

El estrato de medianos propietarios observa un incremento del área pasando del 25.5% al 30.7%, como producto de la subdivisión de fincas mayores; sin embargo, el número de fincas solamente pasa del 3.4% al 3.7%, es decir un incremento de 2,701 fincas.

Por su parte, el estrato de pequeños propietarios ha aumentado el área del 35.9% al 40.7%, lo que significa una mayor superficie de 320 451 hectáreas, más las 69 231 has traspasadas por el Decreto 207.

Los pequeños propietarios (incluyendo a los finateros) incrementan su área del 13.5% al 37.4%, y el número de fincas pasa del 35.7% al 84.4%. Lo anterior está acompañado de una drástica reducción del arrendamiento. Es evidente que es en este sector de donde surge el mayor número de nuevos propietarios, lo cual puede interpretarse como un proceso de minifundización en el agro salvadoreño.

Sin embargo, es necesario aclarar que del total de los nuevos propietarios, sólo un 15% surgirá por efecto directo de la reforma agraria; el grueso proviene del propio sector no reformado, y dentro de éste, del sector de pequeños propietarios.

1.2. La Estructura de Tenencia Actual

La superficie nacional agropecuaria representa 1 556 568 has. De ésta, el 79.0% está constituida por la propiedad privada, es decir 1 229 248 has; el 19.7% forma parte del sector reformado, con una superficie de 306 794 has y el 1.3% forma parte de la reserva nacional.

A. EL SECTOR PRIVADO

Existen 1 339 propiedades mayores de 100 has. (0.5% del total de propiedades) con un área de 222,926 has. (18.1%). Se reconocen 11 925 propiedades con una superficie entre 20 y 100 has, lo que representa el 4.4% de las fincas. Les corresponde con un área total de 462,421 has y el 37.6% de la superficie total.

Las propiedades menores de 20 has, muestran 256 956 unidades de producción, lo que significa el 95.1% de las mismas y un área de 543,901 has, es decir el 44.2% de la superficie privada total.

Es de destacar la reducida superficie utilizada por el arrendamiento, la cual representa únicamente el 4.3% de la superficie agropecuaria y el 5.3% de la superficie en modalidad privada. Esta particularidad es importante de recalcar dado que para la elaboración de una estrategia de desarrollo, el arrendamiento podría ser una alternativa poco adecuada para fundamentar la sostenibilidad de la producción. Obviamente deberán definirse alternativas que garanticen el uso de la tierra para los actuales arrendatarios.

B. EL SECTOR REFORMADO

Es evidente que el proceso de reforma agraria se constituye en uno de los principales factores que han generado un cambio importante en la estructura de tenencia de la tierra. El otro factor es el proceso de readecuación de la propiedad en función de los límites estipulados por la ley y por la posibilidad de afectación.

Ya se indicó que el sector reformado representa el 19.7% de la superficie total agropecuaria. De este porcentaje la propiedad asociativa responde al 13.0% y la propiedad individual al 4.8%.

Relacionando exclusivamente con la superficie del sector reformado, la propiedad asociativa representa el 64.8%, la propiedad individual el 24.8% y otras formas de propiedad la diferencia.

La presencia de la concentración de la propiedad de la tierra, con un coeficiente de Gini de 83³, entre los cinco más altos del mundo, refleja la problemática a resolver, la cual se agrava al existir en el país una densidad poblacional de 243 hab/km², igualmente de las más altas de América Latina. Estas condiciones han originado una fuerte presión sobre la tierra.

La existencia de más de 230 mil pequeños productores con extensiones menores de 2 has; más de 40 mil productores con extensiones entre 2 y 5 has y solamente 4,200 productores con más de 50 has permiten descifrar el problema estructural de la tenencia en El Salvador.

³ Mitchell A. Selligson. "30 años de transformación en la estructura agraria de El Salvador", Realidad, Septiembre-Octubre 1994, UCA, San Salvador.

Para comprobar este problema y su relación con presiones futuras sobre la tierra, la relación actual de la población rural/disponibilidad del suelo representa un promedio de 0.85 has por persona para 1995, relación que disminuiría hasta 0.38 por has en el año 2010, de acuerdo a un crecimiento poblacional proyectado de 2.2% anual.

El problema estructural se refleja igualmente en la especialización agropecuaria, dado que la mayoría de los pequeños productores se dedican a la producción de granos básicos, mientras que los medianos y grandes productores concentran su actividad especialmente en productos de exportación y ganadería, acompañado de una escasa diversificación productiva.

Dadas las formas de organización del sector agropecuario y la función que se le asignó al pequeño productor, estos no han tenido históricamente la posibilidad de acumulación y por tanto, se han mantenido marginados de aquellas condiciones que les pudieran permitir la modernización en sus actividades productivas.

La mayoría de productores presentan ingresos insuficientes, por lo que los niveles de inversión son prácticamente inexistentes y por ende, la productividad y la rentabilidad es sumamente reducida. A lo anterior habría que agregar la falta de infraestructura básica para la producción agropecuaria (camino, almacenamiento, comunicaciones, etc.).

A lo anterior se sumaría la heterogeneidad de la producción, en donde subsisten diferentes sistemas de producción para cultivos semejantes, generando a su vez una heterogeneidad regional, debido especialmente a la falta de validación de las técnicas en uso, así como las dificultades para el desarrollo debido a que las escalas de producción son sumamente reducidas.

A lo anterior habría que agregar la tendencia a una mayor minifundización por parte de ciertos grupos económicos tendientes a la división de la propiedad en el sector reformado y el PTT, lo cual generaría aun mayores obstáculos para las posibilidades de producción con escalas adecuadas.

Por su parte existen 365 mil trabajadores sin tierra, encontrándose el sector agropecuario cada vez en menores posibilidades para absorber las nuevas generaciones de trabajadores que se incorporan anualmente a la PEA rural, aumentando permanentemente el subempleo rural y las emigraciones hacia los principales centros urbanos del país.

Otros factores que inciden en el sector son los niveles educativos existentes: el 40.5% de la población rural es analfabeta; el nivel educativo del trabajador agrícola es

La desnutrición energético-proteica alcanza al 50% de los niños menores de 5 años. La desnutrición moderada y severa se presenta en el 15.2% de niños, acompañado de un bajo peso al nacer por deficiencias nutricionales de madres embarazadas y lactantes. Las deficiencias en Hierro cubren al 23% de la población, deficiencias en Vitamina A al 40% y de Yodo al 30.6%. La ineficiencia o inexistencia de infraestructura y de recursos humanos en salud agrava permanentemente esta situación nutricional.

El 34.8% de las familias rurales presentan pobreza extrema (no logran cubrir con sus ingresos la canasta mínima alimentaria rural) y el 29.8% pobreza relativa (no logran cubrir con sus ingresos la canasta básica rural), lo que indica que el 65.6% de las familias rurales no tienen posibilidades de acceder a sus necesidades básicas, en especial, las necesidades alimentarias. La pobreza extrema a nivel rural presenta una tendencia a aumentar (del 14.3% en 1992 al 34.8% en 1994)

2. CONDICIONES DE COMERCIALIZACION

Referente a las estructuras de comercialización y a nivel nacional, el sector agropecuario ha observado fuertes desventajas en comparación a otros sectores económicos. Por lo general los intermediarios, mayoristas y las industrias de transformación obtienen beneficios importantes ante la distorsión de precios relativos existente en perjuicio del sector. Los productores agrícolas y los ganaderos son los mayormente afectados en ésta cadena de formación de precios.

⁴ Banco Mundial. (1995). Un acercamiento hacia un enfoque de género en El Salvador, División de Recursos Naturales y Pobreza Rural, San Salvador, pág 31.

Esta situación se comprueba al existir una falta casi total de normación sobre comercialización agropecuaria e información de precios, la ausencia de participación de los productores en las estructuras de comercialización, una elevada presencia de intermediarios, una infraestructura de almacenamiento en beneficio de los acaparadores impidiéndole al productor el aprovechamiento estacional de los precios y la garantía de condiciones adecuadas de la conservación de sus cosechas.

Esta desventaja se incrementa aún más dado que la atomización de la propiedad y la falta de organización de productores para la comercialización de los cultivos eleva considerablemente los costos de distribución, aunado a la ausencia de infraestructura adecuada para la movilización de los productos.

Las condiciones de comercialización del sector agropecuario continúan enmarcadas en beneficio de las empresas distribuidoras de insumos, las cadenas de producción están altamente distorsionadas, prevalece una fuerte subordinación de los productores nacionales a las cadenas de distribución nacional e internacional, es muy frecuente el incumplimiento de contratos de comercialización por parte de empresas agroindustriales y a lo anterior se suma la ausencia de una legislación sobre comercialización de productos agropecuarios.

La desventaja observada por el sector agropecuario respecto a otros sectores en los últimos años se puede comprobar fácilmente. Durante el período 1989-1994 el crecimiento sectorial del PIB agropecuario fue de 1.3 veces solamente, mientras que la administración pública lo hacía en 3.7 veces, el sector construcción en 5.8, la manufactura en 8.4, los servicios básicos en 8.5 y el comercio en 10.8. Sin embargo si se analiza la participación del PIB agropecuario a precios constantes se observa que éste mantiene su estructura similar entre 1980 y 1993, alrededor de un 23%, siendo el sector con mayor incidencia en el PIB nacional.

La comparación de la participación del PIB agropecuario a precios corrientes y constantes demuestra que se ha producido una fuerte distorsión de los precios relativos sectoriales en ese período en detrimento de la agricultura.

De hecho el crecimiento de los precios implícitos de los diferentes sectores en relación al del sector agropecuario indica que el sector público ha aumentado sus precios en 3.0 veces más que el agropecuario, siendo éste el que observa el aumento menor. Otros sectores lo hacen en 3.9 veces (manufactura y transporte), 4.0 veces (servicios personales), 4.3 (financiero), 4.5 (comercio), 4.8 (electricidad) y en 3.7 con respecto al PIB.

De esta manera, la mayoría de productores del sector observan serias desventajas en sus niveles de ganancia en comparación a otros sectores del país, aunado a una ausencia casi total de generación de nuevos polos de desarrollo regionales. Esta situación se acompaña de una ausencia de alianzas entre productores agropecuarios y agroindustriales, contraponiendo muchas veces sus intereses, en beneficio de otros sectores del país.

Igualmente ha prevalecido la tendencia a realizar una desgravación arancelaria de productos agrícolas sin que ésta sea acompañada con programas graduales de aumento de la productividad, evitando que las modificaciones de los precios incidan en los volúmenes de producción y en las condiciones de competitividad sectoriales, sumado a condiciones de competencia desleal por parte de compradores internacionales al aplicar normas no arancelarias, contrarias a los contratos establecidos.

En la actualidad se importan significativos volúmenes de granos básicos, los cuales afectando y distorcionando el mercado local, y por ende impactando en la economía campesina.

Esta situación se agrava al estar definido el sector, sin posibilitarle la capacidad de acumulación y de ingresos para hacerle frente a los costos requeridos para el mantenimiento y recuperación de los recursos naturales y el medio ambiente.

3. CONDICIONES DE LOS SERVICIOS AGROPECUARIOS

Las principales asociaciones o cámaras de productores agropecuarios se encuentra dominada por los intereses de los grandes y medianos empresarios agrícolas, de manera que los intereses de los pequeños productores, no se ven representados. A lo anterior se suma, la atomización de la propiedad existente que dificulta la organización de los productores.

Esta situación ha incidido en la marginalización de los productores en uno de los recursos fundamentales para las actividades productivas. La escasa participación de los productores en el financiamiento de la banca formal así lo demuestra.

Solamente el 4.7% del crédito concedido al sector agropecuario proviene del sector formal, siendo canalizado en un 72% a actividades de exportación, lo que demuestra la insuficiencia de crédito para actividades productivas agropecuarias. De hecho, el sector ha observado el menor crecimiento sectorial en uso del crédito.

Por otra parte el sector agropecuario ha experimentado una desventaja frente a las altas tasas de intereses prevalecientes en el mercado financiero formal e informal, de hecho que parte importante del excedente generado en la agricultura es apropiado por el sistema financiero.

Además se comprueba una falta total en la relación de las necesidades de financiamiento con el potencial productivo. La formación de cadenas agroindustriales, fundamento básico en el desarrollo agropecuario del país, esta ausente. Los vacíos entre el crédito y el potencial productivo también se observa en las posibilidades de utilización de nuevos esquemas tecnológicos. La política macroeconómica en materia crediticia ha observado un marcado sesgo antiagrario.

Las formas de producción también están establecidas en perjuicio de los productores agropecuarios. La distribución de tecnología e insumos se realiza de manera oligopólica, siendo los precios de los insumos los más elevados de la región. Ello indica a su vez que la transferencia de tecnología presente un costo muy elevado, por lo que se observa un uso irracional y una desactualización de las tecnologías en uso. Además, por las deficiencias educativas en la población rural se produce un uso inadecuado de los paquetes tecnológicos por parte de los usuarios.

Aunado a lo anterior no existe a nivel formal un ente que valide las tecnologías en uso, manejándose paquetes tecnológicos o insumos obsoletos y prohibidos a nivel mundial.

Las deficiencias de transferencia de tecnologías se demuestra al comprobar que el 95% de explotaciones menores de 2 has y el 90% de las explotaciones entre 2 y 5 has no reciben asistencia técnica. En general solamente el 6% de explotaciones agropecuarias reciben asistencia y capacitación. Esta situación repercute en la pérdida de las oportunidades para el manejo de escalas de producción más favorables a las necesidades agroindustriales. Evidentemente, dado que los costos unitarios de asistencia técnica y capacitación son muy elevados, la mayoría de los productores no disponen de los ingresos suficientes para adquirir estos servicios. A ello debe sumarse que la dispersión y atomización de productores impide la realización de la oferta para la agroindustria.

La mentalidad empresarial que ha prevalecido en el país, en total contradicción con las necesidades de sostenibilidad de escalas agroindustriales, ha originado que intermediarios, acaparadores y agroindustriales se aprovechen de la atomización y dispersión de los pequeños productores y de sus necesidades económicas, negociando precios en perjuicio del productor agropecuario.

A todo lo anterior se suma la falta de innovación y capacidad empresarial, la debilidad en el sistema de información de precios y la ausencia de estudios de mercado, encaminados a identificar las posibilidades productivas con las que cuenta el sector en los mercados nacionales, regionales e internacionales.

Los recursos en el presupuesto nacional y en la empresa privada para investigación tecnológica son prácticamente inexistentes. Por ejemplo en el país se desconocen las capacidades germoplasmáticas existentes, así como el vacío de investigación sobre las posibilidades de cadenas productivas, en especial con respecto al potencial agroindustrial.

4. INFRAESTRUCTURA

La mayor parte de la infraestructura rural del país, ha sido desarrollada en función de los principales productos de exportación; las redes de transporte terrestre, los puertos marítimos, la electrificación y la agroindustria, fueron construídas en función de la actividad cafetera, algodонера y azucarera.

Esta lógica de inversión pública del capital fijo, en función de la acumulación y reproducción de capital agroexportador, no fue acompañada de inversiones en infraestructura para el resto de actividades agropecuarias y pesqueras; es así como el país en la actualidad, carece de una amplia y adecuada infraestructura de apoyo al desarrollo agropecuario.

Como ejemplo tenemos el escaso aprovechamiento de los recursos hídricos. Según el Plan Maestro para el Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos de 1981, en el país, existen aproximadamente 273 mil hectáreas de suelos potencialmente regables; sin embargo, en la actualidad sólo se dispone de infraestructura para riego en 37 mil hectáreas, de estas sólo en 22 mil hectáreas se utiliza riego para la agricultura⁵. Al déficit de infraestructura para el riego, se suma el actual deterioro de muchos pozos, los cuales no funcionan.

En la actualidad se carece de una adecuada y funcional red de frigoríficos, silos y bodegas para el almacenamiento de productos agropecuarios y pesqueros.

⁵ Norton, Roger y otros.(1994). Una estrategia de desarrollo agrícola para El Salvador, 1994-2000. Documento de trabajo N° 37, de FUSADES, San Salvador, pág 6.

En lo concerniente a telefonía en el área rural, apreciamos que existe una baja cobertura, pues de cada 100 hogares, sólo 2 poseen este servicio; la cobertura de la electrificación rural, también es baja, pues de cada 100 hogares, sólo 42 poseen este servicio⁶; de igual forma la cobertura educativa es deficiente; en lo concerniente a la infraestructura para la extensión agropecuaria podemos calificarla de pobre y escasa, y una deficiente e inadecuada red de caminos en el área rural.

La deficiente infraestructura pública rural (carreteras, regadíos, telefonía, silos) supone un costo adicional para el sector agrario, lo cual incide en la competitividad y se constituye en un serio obstáculo para el desarrollo rural.

5. ESTADO Y MARCO INSTITUCIONAL

A pesar de los desafíos que presenta la apertura e inserción internacional del agro salvadoreño, ésta ha sido y continua siendo una oportunidad para que el aparato estatal se transforme en función de la modernización de agro. Los cambios en las instituciones públicas, efectuados durante los últimos años, no son suficientes y consideramos que es necesario y urgente una redefinición del rol del Estado en el desarrollo rural.

El aparato institucional público, en las actuales condiciones aún no logra satisfacer las aspiraciones de eficacia y eficiencia del sector productivo, las crecientes demandas sociales de los agentes sociales del agro, ni colabora al desarrollo de la creatividad para aprovechar las oportunidades y superar las barreras existentes.

La gestión de las instituciones públicas se han caracterizado por: la ausencia de una adecuada coordinación entre las unidades del MAG y las instituciones públicas relacionadas a la problemática del agro; debilidad en las unidades de formulación de política agropecuaria; magros resultados en la investigación y extensión agraria; falta de modernización y fortalecimiento de la Dirección de Sanidad Animal y Vegetal⁷; débil capacidad del MAG y del CENTA en planificación estratégica, organizacional, administración de personal y de sistemas de información para la administración; escasa capacidad de adaptación de estos entes a los nuevos retos de la agricultura; el actual esfuerzo del proyecto PRISA para la modernización es un buen signo, sin embargo por ahora es insuficiente para resolver los problemas institucionales.

⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores. (1996). Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1995, Dirección de Información, San Salvador, pág 163-210.

⁷ Cámara Agropecuario y Agro-industrial de El Salvador. (1996). Propuesta de Reactivación del Sector Agropecuario y Agro Industrial de El Salvador, San Salvador, pág 18.

La ausencia de una coordinación interinstitucional en los asuntos del agro, presenta problemas de incoherencia en lo concerniente a la política macroeconómica, ambiental, agropecuaria, forestal y de comercio exterior.

Las instituciones encargadas de formular políticas agropecuarias, no disponen de los recursos humanos necesarios y suficientes, para la formulación de acciones acordes con las necesidades del agro.

Se adolece de mecanismos e instancias que articulen las demandas de los actores del agro con las instituciones públicas; en tal sentido se dificulta la gobernabilidad, la legitimación y la efectividad de las acciones gubernamentales.

El CENTA como instancia encargada de la investigación y extensión agraria, no ha logrado promover la capacidad creativa e innovadora de los agricultores, y aún permanece con opciones técnicas obsoletas y desarticuladas; además los actuales programas de extensión son insuficiente e ineficientes.

La investigación agraria en el país es muy pobre, y suele concentrarse en ciertos aspectos agronómicos, descuidando el campo de la sociología rural, economía agroalimentaria, agroecología y biotecnologías. Además la investigación y la extensión se encuentran altamente desarticuladas.

La participación del sector privado en el campo de la investigación y asistencia técnica, es aún insuficiente, por lo tanto sus efectos son insignificantes.

En lo concerniente a la extensión agropecuaria y forestal, ésta es excesivamente débil; la cobertura de ésta actividad alcanza solamente al 5 ó 6 por ciento de los agricultores, los cuales en su mayor parte son productores de granos básicos.

Pese a que la asistencia técnica es uno de los principales factores determinantes de la productividad, las instituciones públicas aún no logran potenciar este servicio, fenómeno que se convierte en un serio obstáculo para el desarrollo del agro salvadoreño.

6. AGRICULTURA Y GLOBALIZACION

La globalización como proceso socioeconómico es un fenómeno histórico que se viene gestando desde hace varios siglos; sin embargo, en el actual contexto de la nueva división internacional del trabajo asume sus propias características como la fragmentación de los procesos de producción, la segmentación de los mercados en los países desarrollados, la flexibilización de los procesos de producción, la internacionalización de los patrones de consumo en los centros urbanos, la pérdida de autonomía de parte del Estado-nación, etc.

El Salvador no ha quedado ajeno a la globalización, en tal sentido el gobierno ha implementado una serie de acciones encaminadas a la apertura, desregulación de la economía y liberalización de los mercados. Pese a la importancia de este fenómeno, el gobierno no ha realizado estudios previos sobre los efectos y repercusiones de la apertura económica.

En el sector agropecuario, este proceso ha implicado la reducción de los aranceles (dejando un piso de 5% y un techo de 20 %), la eliminación de licencias y permisos a la importación, liberalización de tasas de interés, eliminación de impuestos a las agroexportaciones, privatización del comercio externo del café y el azúcar, eliminación de instituciones públicas encargadas de la comercialización y reducción de gastos gubernamentales en el sistema agropecuario, deterioro de la asistencia técnica, etc.

La apertura y liberalización de la economía, se ha caracterizado por dar prioridad al sector financiero y comercial, en detrimento del sector agropecuario.

Las medidas implementadas han puesto al descubierto al sistema agropecuario, frente a la competencia externa, sin haber realizado anticipadamente un proceso de transformación productiva e institucional, que permita un fortalecimiento del tejido productivo y una mayor capacidad competitiva.

Las exportaciones de productos agropecuarios no han respondido adecuadamente, al grado que estos han pasado de representar, el 52 por ciento de las exportaciones totales de 1989, a un 26 por ciento en 1995. Las importaciones de productos agropecuarios, presentan una situación más estable, manteniéndose en 6.3 por ciento del total de importaciones en 1989 y 1995.

La situación antes mencionada se refleja en la ampliación de la brecha comercial (déficit) de productos agropecuarios⁸ y un mayor grado de dependencia alimentaria.

Además, la globalización exige una mayor articulación de las políticas económicas y sectoriales a nivel regional para poder enfrentar la competencia exógena. Sin embargo, la ausencia de una estrategia regional coherente y sistemática, ha implicado una paulatina pérdida de autonomía de parte de los Estados, en tal sentido el sistema agroalimentario nacional ha estado más supeditado a los poderes e intereses exógenos.

De seguir con esta lógica de apertura indiscriminada y subordinada, el deterioro del sector productivo será mayor y la dependencia alimentaria se incrementará. Es necesario redefinir el proceso de apertura, el cual debe ser realizado en forma gradual y acompañada de un proceso de fortalecimiento de los sectores productivos (agropecuarios e industrial), a través de una adecuada política sectorial en el marco de una estrategia de desarrollo nacional.

7. DESARTICULACION DE LA AGRICULTURA CON EL CRECIMIENTO Y EL DESARROLLO ECONOMICO SOCIAL DEL PAIS

La concepción económica que ha prevalecido en los últimos años sugiere que en el país se puede lograr el crecimiento y el desarrollo marginando las condiciones generales del sector agropecuario y basando este crecimiento en función de otros sectores de la economía, entre los que se destacan el financiero, el comercio y la maquila.

Con base en ésta concepción, el entorno macroeconómico ha entrado en total desventaja para lograr condiciones favorables de eficiencia e ingresos en el sector agropecuario. La afluencia de capitales a finales de la década de los ochenta y primeros años del noventa, en especial las remesas provenientes del exterior por aquella población rural que ha emigrado a diferentes países, ha favorecido ésta concepción.

La Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador reconoce ésta situación al caracterizar la disminución de la contribución del agro salvadoreño en el PIB, "afectando el empleo directo en el campo, el empleo indirecto, en virtud del efecto

⁸ Excluyendo café.

multiplicador (generalmente más de 4 veces), que generan las actividades agropecuarias y agroindustriales".⁹

La desarticulación existente entre el sector agropecuario y la mayoría de sectores económicos del país se ha convertido a su vez en una seria limitación que impide un desarrollo sostenido sectorial. No se ha producido una relación armónica, que integre los intereses sectoriales, entre la agroindustria y la agricultura, entre la agricultura y la industria y en especial de ésta con el Estado y con la región centroamericana. La ausencia de cadenas productivas agroindustriales ejemplifica ésta situación.

Igualmente es notoria la ausencia de vínculos entre los aspectos sociales del sector (empleo, salud, educación, salarios, etc.) con las condicionantes y políticas macroeconómicas que han prevalecido en los últimos años.

A lo anterior habría que agregar la débil articulación técnico-económica (paquetes tecnológicos) con los sectores industrial (inexistencia de industria para la agricultura) y el sector comercial importador (las casas distribuidoras de insumos y equipos agropecuarios no lo hacen en función de características propias del enfoque de sostenibilidad de la producción y la disminución de los costos unitarios sectoriales).

A todas luces no es posible pensar el desarrollo nacional sin garantizar la sostenibilidad de estos recursos, ni mucho menos el crecimiento de los otros sectores económicos en el mediano y largo plazo.

El desarrollo nacional requiere del desarrollo del sector agropecuario, ya no únicamente como el conglomerado de actividades productivas que generan beneficios a la sociedad, sino como garante de la sostenibilidad de los recursos naturales, medioambientales y energéticos, sin los cuales el desarrollo de la economía en su conjunto no es posible, mucho menos la eficiencia y competitividad requeridas por las actuales condiciones internacionales.

⁹ Propuesta de Reactivación del Sector Agropecuario y Agroindustrial de El Salvador, Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador, San Salvador, Mayo de 1996, p. 2.

propósitos múltiples de 1995, el cual reporta que de cada 100 familias salvadoreñas del área rural, 58 son pobres (32 por ciento en pobreza y 26 por ciento en extrema pobreza).¹⁰ Esta situación demuestra la gravedad de la exclusión, marginación e inseguridad alimentaria a la cual está sometida la mayoría de la población de nuestro país.

El sector agropecuario, se constituye en una de las bases sobre la que se sustenta la seguridad alimentaria de la población del país. La producción de granos básicos (maíz, frijol, maicillo) es realizada principalmente por pequeños productores en el marco de una economía de subsistencia, en tierras marginales. Estos productores tienen dificultad de acceso a financiamiento, asistencia técnica y capacitación, tecnología, a mecanismos adecuados de comercialización, etc.; lo cual se traduce en bajos rendimientos que a su vez repercuten sobre sus bajos ingresos.

Estos pequeños productores forman parte de la población rural en condiciones de pobreza, y según datos oficiales, en 1993 eran aproximadamente 224,000, de los cuales el 23.5% producía únicamente para el autoconsumo. Estos productores dan un aporte sumamente importante a la seguridad alimentaria, ya que producen el maíz y el frijol que requiere la población urbana y rural del país.

La brecha alimentaria que muestra la diferencia entre la disponibilidad y demanda de alimentos ha ido aumentando en los últimos años, evidenciando las debilidades de la economía y la estructura productiva para satisfacer las necesidades crecientes de alimentos en nuestro país. Por otra parte el índice de dependencia alimentaria de los granos básicos (resultado de dividir las importaciones entre la disponibilidad) también ha observado un incremento significativo durante los últimos años en el país.

¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, (1996) Encuesta de hogares de propósitos múltiples de 1995. Dirección de Información, San Salvador, pág 163.

