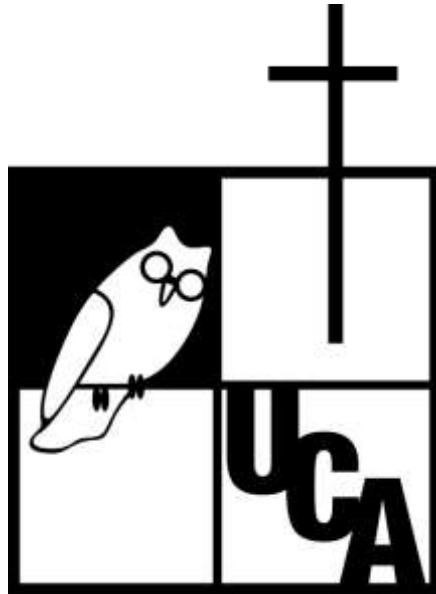


UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"



**DESARROLLO RURAL EN EL SALVADOR: UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA
PARA LA REACTIVACIÓN DE LA AGRICULTURA**

TRABAJO DE GRADUACIÓN PREPARADO PARA LA FACULTAD DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTADO POR:

ENRIQUE JOSÉ MELGAR JIMÉNEZ
EDWIN ALEJANDRO MORALES CASTANEDA
FRANCISCO SALVADOR HIREZI SÁNCHEZ
JOSÉ MUSTAFÁ ALENS MANCÍA

ANTIGUO CUSCATLÁN, AGOSTO DE 2017

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
"JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"

RECTOR

ANDREU OLIVA DE LA ESPERANZA, S.J.

SECRETARIA GENERAL

SILVIA ELINOR AZUCENA DE FERNÁNDEZ

DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

JOSÉ RICARDO FLORES PÉREZ

DIRECTOR DEL TRABAJO

JOSÉ ALEJANDRO ÁLVAREZ RAMÍREZ

SEGUNDA LECTORA

ILIANA MARITZA ÁLVAREZ

ÍNDICE GENERAL

SIGLAS Y ABREVIATURAS	i
INTRODUCCIÓN	iii
1. DESARROLLO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL SALVADOR	5
1.1. Desarrollo rural	5
1.1.1. Paradigmas del desarrollo en América Latina y el sector rural	5
1.1.2. Concepción del desarrollo rural	10
1.2. Políticas públicas	19
1.2.1. ¿Qué son y cómo funcionan las políticas públicas?	19
1.2.2. ¿Cómo distinguir si una política pública (o propuesta de política pública) está bien formulada?	21
1.2.3. Pasos para la creación de políticas públicas	22
1.2.4. Análisis de las políticas públicas	23
1.2.5. Metodología de evaluación	24
1.3. Soberanía Alimentaría	26
2. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR AGRÍCOLA SALVADOREÑO BAJO EL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL	31
2.1. Producto agrícola	31
2.2. Indicadores socioeconómicos agrícolas	37
2.2.1. Empleo y salarios	37
2.2.2. Recursos agrícolas	40
2.3. Enfoque de IDRIS para la zona rural de El Salvador	47
2.3.1. Ingreso económico	48
2.3.2. Salud y alimentación	49
2.3.3. Educación	54
2.3.4. Servicios básicos	55
2.3.5. Recursos naturales	58
2.4. Resultados generales	59

3. EXPOSICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AL SECTOR AGRÍCOLA EN LOS AÑOS 2005-2015	61
3.1. Evaluación de políticas públicas	62
3.1.1. Período 2004-2009	62
3.1.2. Período 2009-2014	83
3.1.3. Período 2014-2019	94
3.2. El comercio internacional y sus efectos en el sector agropecuario salvadoreño ..	101
3.2.1. El Tipo de cambio	102
3.3. La productividad	105
3.4. El impacto de las políticas para impulsar el desarrollo rural y el comercio exterior 114	
3.5. Contribución de las políticas públicas al desarrollo rural	114
3.6. Obstáculos a las políticas dirigidas al sector agrícola	118
 4. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN DE LA AGRICULTURA	122
 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
 6. BIBLIOGRAFÍA.....	130
 7. ANEXOS.....	139
7.1. Anexo 1. Superficie, producción y rendimiento de diferentes cultivos. El Salvador. 139	
7.2. Anexo 2. Políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola salvadoreño, período 2004-2009.....	147
7.3. Anexo 3. Políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola salvadoreño, período 2009-2014.....	153
7.4. Anexo 4. Políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola salvadoreño, período 2014-2019.....	157

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Metodología de evaluación de políticas públicas.....	25
Cuadro 2. Superficie, producción y rendimiento de diferentes cultivos. El Salvador. Año agrícola 2015-2016.....	34
Cuadro 3. Cobertura de CBA y CBAA rural per cápita según actividad. El Salvador. Año 2015. En dólares.....	40
Cuadro 4. Distribución de productores agropecuarios rurales por extensión de tierra. El Salvador. Años 2007-2015. En manzanas.....	46
Cuadro 5. Inversión destinada al financiamiento del PREMODER.....	72
Cuadro 6. Costo del programa MAG-FRUTAL-ES.....	80
Cuadro 7. Superficie de principales frutas en Manzanas Cuadradas.....	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. PIB agrícola y su participación en el producto. El Salvador. Años 2005-2015. En millones de dólares a precios corrientes y porcentajes.....	32
Gráfico 2. Volumen de producción de principales cultivos agrícolas. El Salvador. Años 2005-2015. En miles de quintales.....	33
Gráfico 3. Estructura de la producción de granos básicos según su destino. El Salvador. Año agrícola 2006-2007. En porcentajes.....	35
Gráfico 4. Balance e índice comercial de productos agrícolas. El Salvador. Años 2005-2015. En millones de dólares y porcentajes.....	36
Gráfico 5. Ocupados según las principales ramas económicas como porcentaje de los ocupados totales. El Salvador. Años 2007-2015.....	37
Gráfico 6. Distribución de población ocupada según condición de pobreza de las principales ramas económicas. El Salvador. Año 2015.....	38
Gráfico 7. Crédito agropecuario privado como porcentaje del crédito privado total. El Salvador. Años 2005-2015.....	41
Gráfico 8. Distribución de crédito agropecuario por fuente de financiamiento. El Salvador. Año agrícola 2006-2007.....	42
Gráfico 9. Distribución de las explotaciones de tierra según su uso. El Salvador. Año agrícola 2006-2007.....	43

Gráfico 10. Productores agropecuarios según forma de tenencia de la tierra. El Salvador. Años 2007-2015.....	44
Gráfico 11. Capacidad de almacenamiento. El Salvador. Año agrícola 2006-2007. En millones de quintales.....	47
Gráfico 12. Porcentaje de hogares de la zona rural en situación de pobreza extrema y pobreza relativa. El Salvador. Años 2005-2015.....	48
Gráfico 13. Consultas brindadas en la red de establecimientos del Sistema Nacional de Salud. El Salvador. Años 2005-2015.....	50
Gráfico 14. Porcentaje de población de la zona rural que accedió a servicios de salud al enfermarse. El Salvador. Años 2005-2015.....	51
Gráfico 15. Porcentaje de desnutrición crónica en población menor de 5 años de edad por departamento. El Salvador. Año 2014.....	52
Gráfico 16. Capacidad adquisitiva alimentaria del salario mínimo agrícola. El Salvador. Años 2005-2012. En porcentaje.....	53
Gráfico 17. Porcentaje de dependencia alimenticia de granos básicos. El Salvador. Años 2005-2015.....	53
Gráfico 18. Grado promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años y porcentaje de población con primaria aprobada en la zona rural. El Salvador. Años 2005-2015. En años de estudio y porcentaje.....	55
Gráfico 19. Porcentaje de hogares de la zona rural con servicios de agua potable y alcantarillado por tubería. El Salvador. Años 2005-2015.....	56
Gráfico 20. Porcentaje de hogares de la zona rural con servicio de energía eléctrica. El Salvador. Años 2005-2015.....	56
Gráfico 21. Porcentaje de vivienda precaria de la zona rural. El Salvador. Años 2005-2015.....	57
Gráfico 22. Superficie de bosques. El Salvador. Años 2005-2015. En miles de hectáreas y porcentajes.....	58
Gráfico 23. Rendimiento de los cultivos de principales granos básicos. El Salvador. Años 2005-2015. En quintales/manzanas.....	59
Gráfico 24. Exportaciones Frutas Frescas y Procesadas 1994-2009.....	81
Gráfico 25. Porcentaje de personas productoras agropecuarias por sexo y área geográfica. El Salvador. Años 2011-2015.....	86
Gráfico 26. Porcentaje de productores según tipo de agricultura. Año 2007.....	89

Gráfico 27. Productores beneficiados del PAF por sexo y programa. El Salvador. Año 2013.....	91
Gráfico 28. Porcentaje de hombres y mujeres que participan en los encadenamientos productivos.....	92
Gráfico 29. Distribución del presupuesto PAAF según subprograma.....	93
Gráfico 30. Tipo de cambio Dólar estadounidense contra Peso mexicano (USD/MXN). Años 2007-2017.....	102
Gráfico 31. Tipo de cambio Lempira hondureña contra Dólar estadounidense (HNL/USD). Años 2007-2017.....	103
Gráfico 32. Tipo de cambio Dólar estadounidense contra Quetzal guatemalteco (USD/GTQ). Años 2007-2017.....	104
Gráfico 33. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con Estados Unidos. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.....	106
Gráfico 34. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con Estados Unidos. Años 2000-2016. Kg por hectárea.....	107
Gráfico 35. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con México. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.....	108
Gráfico 36. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con México. Años 2000-2016. Kg por hectárea.....	109
Gráfico 37. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con Guatemala. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.....	110
Gráfico 38. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con Guatemala. Años 2000-2016. Kg por hectárea.....	111
Gráfico 39. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con Honduras. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.....	112
Gráfico 40. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con Honduras. Años 2000-2016. Kg por hectárea.....	113

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Síntesis del enfoque de capacidades.....	11
Figura 2. Modelo lógico para análisis de los efectos de las políticas públicas.....	25
Figura 3. Estrategia conceptual del PREMODER.....	68
Figura 4. Estrategia conceptual del Programa MAG-FRUTAL-ES.....	78
Figura 5. Estrategia conceptual Programa “Amanecer Rural”.....	85
Figura 6. Estrategia conceptual Programa Apoyo al Plan de Agricultura Familiar.....	90
Figura 7. Estrategia conceptual Programa de Competitividad Territorial Rural.....	97
Figura 8. Estrategia conceptual Programa Rural Adelante.....	99

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADESCO: Asociación de Desarrollo Comunal

AF: Agricultura Familiar

ANTEL: Asociación Nacional de Telecomunicaciones

BCR: Banco Central de Reserva

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CBAA: Canasta Básica Alimentaria Ampliada

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPALSTAT: Base de Datos y Publicaciones Estadísticas de América Latina y el Caribe

CNSM: Consejo Nacional del Salario Mínimo

CONSAA: Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera

COPAL: Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada

DGEA: Dirección General de Economía Agropecuaria

DIGESTYC: Dirección General de Estadísticas y Censos

ECADERT: Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial

EHPM: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FISDL: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador

FUNDASAL: Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima

FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo

GOES: Gobierno de El Salvador

IDH: Índice de Desarrollo Humano

IDRIS: Índice de Desarrollo Rural Integrado y Sustentable

IDRS: Índice de Desarrollo Rural Sostenible

IICA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INS: Instituto Nacional de Salud

ISSS: Instituto Salvadoreño del Seguro Social

LACAP: Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MINEC: Ministerio de Economía

MINSAL: Ministerio de Salud

NCCHPP: National Collaborating Centre for Healthy Public Policy

OMS: Organización Mundial de la Salud

PAAF: Programa de Apoyo al Plan de Agricultura Familiar

PAF: Plan de Agricultura Familiar

PAN: Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

PEA: Población Económicamente Activa

PEIC: Programa de Enlace con la Industria y el Comercio

PIA: Programa para la Innovación Agropecuaria

PIB: Producto Interno Bruto

PIBA: Producto Interno Bruto Agrícola

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PREMODER: Programa de Modernización y Reconstrucción

PROCAFE: Fundación Salvadoreña para la Investigación del Café

RAP-AL: Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina

RDI: Rural Development Index

REDES: Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo

SA: Soberanía Alimentaria

SIEC: Secretaría de Integración Económica Centroamericana

TLC: Tratado de Libre Comercio

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, el sector agrícola ha ido deteriorando las condiciones en las cuales se desenvuelve, a pesar de aportar un promedio de 10% en el producto interno bruto (PIB) durante los últimos 10 años. El detrimento de este sector puede ser debido a la mala ejecución en el apoyo que se le ha dado, esto se puede ver en el producto interno bruto agrícola (PIBA), el cual se ha mantenido constante a lo largo de los últimos años, pasando de 11.0% en 2008 a 11.5% en 2015, lo cual es un crecimiento muy bajo para la cantidad de programas que brindan apoyo a productores agrícolas.

Con la entrada del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) al gobierno, se comenzó a brindar ayuda los pequeños productores agrícolas, que representan alrededor de un 82% del total de productores, los cuales anteriormente se habían dejado de lado en las políticas de gobierno. A pesar que los pequeños productores representen un porcentaje tan alto, poseen solo un 29% de la tierra cultivable del país, el 71% restante se encuentra en distribuido entre los grandes y medianos productores.

El principal objeto del trabajo de investigación es el analizar las políticas públicas ejecutadas y/o propuestas en los últimos 10 años en el sector agrícola, para luego poder proponer una política que impulse y reactive la agricultura salvadoreña.

En el capítulo 1 se sentarán las bases teóricas que servirán como sustento para lograr un adecuado entendimiento del sector agrícola, estas bases irán enfocadas en cuatro apartados, los cuales son: Desarrollo Rural, donde se expondrá el sustento teórico del desarrollo y se describirán los indicadores que cuantifiquen de mejor manera el desarrollo en las zonas rurales; Política Pública, en esta sección se planteará el significado de las políticas públicas y la formulación de las mismas, además de determinar la metodología que se utilizará en la evaluación de las políticas públicas agrícolas; Ruralidad, se definirá la ruralidad no solo desde el punto de vista geográfico y demográfico, se incluirán elementos como actividad económica que predomina en la zona, variables culturales, entre otras, además se hará una diferenciación entre lo rural y lo urbano; y por último, Soberanía Alimentaria, donde se expondrá la definición y la importancia que tiene la soberanía en el desarrollo rural.

El capítulo 2 se hará un diagnóstico del sector agrícola en El Salvador bajo un enfoque de desarrollo rural, para esto se utilizarán distintos indicadores y se analizará la evolución de estos, entre los indicadores se encuentran: PIBA, volumen de producción de los principales productos agrícolas, la tierra disponible para los distintos cultivos, balanza comercial de los productos agrícolas. Luego de diagnosticar el sector agrícola, se procederá con un análisis analizará la evolución de factores socioeconómicos dentro del sector, como empleo y salario, recursos agrícolas, acceso a créditos, ingreso, salud, alimentación y educación.

En el capítulo 3 se detallarán y expondrán las principales políticas públicas ejecutadas y/o propuestas durante los gobiernos de Antonio Saca, Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén, para esto se utilizará la metodología de evaluación que se planteará en el capítulo 1. Esta metodología se basa en 2 pilares: efectos e implementación; cada uno de estos contará con 3 variables, las del primer pilar son: efectividad, efectos no deseados y equidad, para el segundo serán: costo, viabilidad y aceptación. Luego de la evaluación se plantearán los principales obstáculos que han tenido las políticas y los resultados que estas han generado. Para finalizar el capítulo se hará un breve análisis del impacto que ha tenido los tratados de libre comercio (TLC) en el sector agrícola.

Por último, en el capítulo 4 se propone una política pública que logre generar una reactivación de la agricultura en las zonas rurales, siempre enfocado desde el punto de vista del desarrollo rural.

1. DESARROLLO RURAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL SALVADOR

1.1. Desarrollo rural

El debate histórico sobre el desarrollo y su conceptualización ha dado cabida a diferentes posturas a lo largo de los años, desde lo puramente abstracto a lo técnico y concreto. La coyuntura global ha determinado la naturaleza e intención de estas posturas y la concepción de desarrollo se ha ido transformando para enfrentar los retos reales de las naciones. Asimismo, la concepción de lo rural en cada una de estas posturas ha adquirido diferentes formas, desde las más elementales y residuales, hasta situar al sector rural como pieza fundamental para alcanzar una sociedad desarrollada.

Bajo una revisión histórica contemporánea de la teorización del desarrollo, podemos caracterizar, a grandes rasgos, cada uno de los paradigmas generales contemporáneos¹, y cómo se ve el sector rural como actor y parte de estas teorías. Cabe destacar que la intención no es profundizar en la revisión de cada uno de los elementos de estos enfoques, sino más bien en la relevancia que tiene el sector rural en dichas teorías, con el objetivo de contrastarlo posteriormente a un paradigma integral del desarrollo rural.

1.1.1. Paradigmas del desarrollo en América Latina y el sector rural

Los esquemas de desarrollo en América Latina siempre se han visto fuertemente influenciados por enfoques occidentales, como menciona Córdova (1990) desde el siglo XX perspectiva desarrollista quedó en manos de las planificaciones de los gobiernos, que dictaban las directrices del desarrollo tanto urbano como rural. El problema, menciona el autor, radica en el hecho de “tratar de adaptar” las poblaciones rurales a los valores urbanos y sus formas sociales, sin tomar en cuenta que, aunque el desarrollo deba alcanzar a todos los sectores sociales, no puede ignorar las diferencias existentes en las distintas regiones.

¹ Entendiendo como paradigmas generales a las teorías formuladas desde los principales autores o escuelas del desarrollo del S. XX en América Latina.

Fue a mediados del siglo XX, luego de la segunda guerra mundial, donde se introdujo mayormente en las economías europeas un paradigma del desarrollo que acentuaría la dualidad rural-urbana: el desarrollo modernista.

El paradigma de la modernización parte de "...tomar a los países capitalistas desarrollados como modelos para los países en desarrollo..." (Kay, 2001), así, bajo este enfoque se construyó una dualidad social: por una parte se encontraban las sociedades modernas, con procesos de alta capacidad técnica, altos niveles de organización e investigación, mientras que por otro estaban las sociedades tradicionales, dispersas, con baja organización productiva y procesos poco tecnificados. El camino al desarrollo estaba definido como una senda que los países subdesarrollados debían recorrer en una serie de etapas para alcanzar su transformación en países desarrollados.

Indudablemente esto definió la perspectiva del desarrollo rural, como explica Kay:

El paradigma de la modernización adoptó en gran medida una aproximación productivista y difusionista al desarrollo rural. Abogó con fuerza por soluciones tecnológicas a sus problemas, defendiendo con entusiasmo la revolución verde. El modelo a seguir eran los granjeros capitalistas de los países desarrollados, así como aquellos agricultores de los países en desarrollo que se encontraran plenamente integrados en el mercado y emplearan métodos de producción modernos. Estas nuevas tecnologías se habían de difundir entre los granjeros tradicionales, pequeños o grandes, a través de centros de investigación públicos y privados, así como sus servicios asociados. Se consideraban tradicionales a la mayor parte de los campesinos, para los cuales se diseñaron programas de desarrollo comunitario, de manera que se "modernizasen" (Kay, 2001, p. 343).

El segundo paradigma de desarrollo vino a discutir las ideas ortodoxas sobre el desarrollo capitalista y el comercio internacional. El estructuralismo, o la visión estructuralista del desarrollo, mayormente representado por teóricos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su entonces secretario ejecutivo, Raúl Prébisch (1901-1986) a partir de los años 50, argumentaba la necesidad de una nueva teoría del desarrollo para las naciones latinoamericanas, ya que el enfoque neoclásico no explicaba fielmente la realidad de estas sociedades, por lo que su aplicación en materia del desarrollo no lograría resultados deseables, sino al contrario, profundizar las diferencias ya existentes.

Este enfoque cuestionaba las implicaciones que acarrea la configuración del comercio internacional bajo el enfoque neoclásico, ya que los beneficios que resultaban de dicho proceso eran mayores en los países centrales (capitalistas o desarrollados) que en los países de la periferia. En ese sentido, los gobiernos debían desempeñar un papel protagónico en una política multisectorial dirigida “hacia adentro”, basada en una estrategia de industrialización dirigida al mercado interno, y no al comercio externo. El sector rural a través de la actividad agrícola jugaría un papel crucial para el proceso de industrialización a través del suministro de mano de obra, materias primas y alimentación para la reproducción de la mano de obra, sin embargo, las carencias técnicas y de planificación perjudicaron la industrialización, forzando la importación de alimentos y manteniendo los salarios rurales bajos (Kay, 2001).

En todo caso, según Kay, el enfoque estructuralista no se escapa de elaborar sus propuestas bajo la óptica del capitalismo, y aunque se opone a ciertos elementos teóricos del neoliberalismo, no sugiere una revolución en sí, sino una visión alternativa que privilegie al desarrollo de las fuerzas nacionales para evitar el traslado o transferencia de riquezas de la periferia a los países centrales, fenómeno que ocurre en el comercio internacional.

La teoría de la dependencia es otro enfoque que, junto al paradigma estructuralista, se presenta como uno de los grandes estandartes de las teorías del desarrollo en América Latina. Surgida entre los años 60 y 70, la teoría de la dependencia, al igual que el estructuralismo, deslegitima las consideraciones del pensamiento ortodoxo con respecto al desarrollo y la forma de alcanzarlo. Enmarca gran parte de sus estudios en contrastar el desarrollo de las grandes potencias capitalistas con el subdesarrollo de los países periféricos, y que las condiciones de subdesarrollo de estos últimos se deben a la dependencia generalizada que tienen con los primeros, como dos caras de una misma moneda.

Como menciona Valcárcel (2007), la dependencia no se trata de un enfoque homogéneo: por una parte, está influenciada por una corriente marxista, y, por otro lado, se encuentra el estructuralismo de la CEPAL, es por ello que presenta elementos de ambos enfoques. Así, las propuestas que cada uno de los autores realizan para los países dependientes, varían considerablemente de acuerdo al origen teórico de sus estudios con respecto a los demás autores.

Como nos ilustra nuevamente Cristóbal Kay, el desarrollo de la industria agrícola en los países potencia, con grandes cantidades de investigación científica y tecnificación, permitió la expansión de la industria agrícola primero dentro de sus fronteras y luego de forma externa. La concentración del capital agrícola y el apareamiento del fenómeno de la transnacionalización, permitieron a la industria agrícola de los países capitalistas más desarrollados, abarcar la producción y comercialización de la agricultura hacia los países subdesarrollados, es ahí que la teoría de la dependencia considera a este imperialismo agrícola una amenaza al sector rural de los países latinoamericanos, más que un agente de desarrollo como lo podía concebir la concepción modernista.

Esta “absorción” de la agricultura latinoamericana por parte de la industria agrícola extranjera que significaba su expansión por los países de la periferia, tendría efectos directos sobre todos los ámbitos no solo de las sociedades rurales, sino de manera general, desde reorganizaciones de las matrices productivas, hasta cambios culturales propios de la “descampesinización-proletarización” (Kay, 2001).

A partir de los años 80, los esquemas de desarrollo heterodoxos se vieron abruptamente abandonados, con la aplicación indiscriminada de las políticas neoliberales de carácter económico y político promovidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos, con la finalidad de “ordenar la casa” en la mayoría de países de Latinoamérica altamente endeudados, establecer las nuevas reglas del juego y reconfigurar hacia un nuevo rumbo la economía mundial con un claro sesgo anti-estatal. La aplicación de las Políticas de Ajuste Estructural, provenientes del Consenso de Washington, redefinieron el enfoque del desarrollo a uno más reducido, que tenía al crecimiento económico como principal indicador de bienestar, a pesar de las consecuencias sociales, culturales y ambientales que pudiera conllevar (Valcárcel, 2007).

La liberalización comercial, las privatizaciones, la reestructuración de los mercados, cambios estrictos en la gestión fiscal y otras medidas ya conocidas, fueron aplicadas sin distinción sectorial o siquiera de realidad nacional. Los efectos de esto no se hicieron esperar en todos los países que adoptaron estas medidas a distinta escala.

De acuerdo a lo anterior, la dinámica de desarrollo para el sector agrícola se revirtió, pasando a ser de carácter interno a una de carácter externo, privilegiando el libre comercio

internacional. Kay habla sobre el fortalecimiento de las exportaciones agrícolas y los beneficios que los capitalistas agrícolas obtuvieron bajo esta nueva forma de orientar la actividad agrícola, sin embargo, la gran mayoría del sector rural, compuesto por población campesina que no posee medios capitalistas, no logró alcanzar dichos beneficios. La privatización de tierras y medios de producción generó grandes procesos de marginalización dentro de la misma actividad rural, la continuada línea de la modernización ha dejado fuera al sector rural de esta nueva senda del – desarrollo -, subsistiendo en buena parte del mismo bajo la forma de producción no capitalista para el autoconsumo.

La sustitución de productos nacionales por extranjeros ha contribuido a deteriorar las balanzas comerciales de muchos países latinoamericanos, además de mantener estancada la actividad agrícola por largos períodos de tiempo. La pérdida paulatina de peso del sector secundario en la economía contrastada con una creciente tercerización de la misma, sumada a infinidad de problemas como la pobreza, el estancamiento salarial y demás problemas estructurales, hacen necesaria una redefinición del desarrollo no solo a nivel económico, como se ha acostumbrado en las últimas décadas, sino de forma imprescindible a nivel social, cultural, político y ambiental.

En la búsqueda de visiones del desarrollo alternas al neoliberalismo, existen muchos autores y organizaciones que han elaborado propuestas y modelos de desarrollo rural incorporando más o menos elementos ajenos a lo económico, ya que una perspectiva que desafíe al enfoque dominante necesita comprender una visión holística de la realidad rural, y no quedarse en los reducidos esquemas de la economía de mercado.

Córdova (1990) menciona la histórica tendencia de las políticas de desarrollo unidireccionales de arriba hacia abajo, y enfatiza la necesidad de un enfoque de abajo hacia arriba, con la finalidad de generar planes “micro-regionales” que se fundamenten en las capacidades y condiciones reales de cada sector (sociales, ambientales, políticas, culturales y económicas), así, cada una de estos esfuerzos deberán estar alineados con planes más generales para evitar marginar sectores y que los beneficios puedan llegar a todos.

El desarrollo rural no puede enfrascarse en el desarrollo agrícola, si bien es cierto la agricultura ha sido a lo largo de la historia la actividad más representativa de las zonas rurales, la expresión de la ruralidad engloba diversos elementos que van más allá de lo

económico y de los “valores” agrícolas, y su desarrollo es igualmente necesario para lograr un pleno desarrollo rural (IICA, 2003).

1.1.2. Concepción del desarrollo rural

1.1.2.1. Desarrollo humano

A partir de lo anterior, la concepción de desarrollo de esta investigación se enfoca en el paradigma de desarrollo humano, que centra su atención en el fortalecimiento de las capacidades humanas y en garantizar las condiciones que permitan brindar opciones de realización a estas capacidades (PNUD, 2013). Esta concepción no reduce al desarrollo exclusivamente como crecimiento, ni utiliza por tanto al PIB y sus transformaciones como único indicador de bienestar en un país, tampoco exclusivamente a otras variables económicas, sino que se trata de un enfoque multidimensional.

El enfoque de desarrollo humano que promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se basa en la ampliación de las opciones que poseen las personas para llevar una vida plena, a partir del enfoque de las capacidades humanas:

...las personas desarrollan a lo largo de su vida tres tipos de capacidades: las innatas, que se definen antes del nacimiento (como la inteligencia o la habilidad social); las internas, que son las anteriores pero acrecentadas por medio de la socialización, la educación, la capacitación y el entrenamiento, entre otros aspectos; y las combinadas, que son la aplicación de ambas capacidades en la sociedad, ya sea para el beneficio personal o colectivo (PNUD, 2013, p. 1).

Así, las sociedades «bajo la forma de gobiernos» buscarán el desarrollo mediante la generación de condiciones sociales, políticas, ambientales y económicas que permitan a las personas concretizar sus capacidades a través de **oportunidades reales** (PNUD, 2013, p. 2) (las comillas y negritas se han agregado por los autores).

Figura 1. Síntesis del enfoque de capacidades.



Fuente: Nussbaum (2011) y Robeyns (2005), tomado de PNUD, Informe del Desarrollo Humano El Salvador 2013.

Los factores de conversión están en función del desarrollo como proceso y objetivo, y las políticas de los gobiernos en general deben guiarse por estos factores. El crecimiento económico y la distribución de ese ingreso es un aspecto si bien no suficiente para explicar el desarrollo, innegablemente importante.

Mahbub ul Haq (1990) resalta el papel protagónico de las políticas públicas para poner al crecimiento económico en función del bienestar de las personas. Los paquetes de política propios del enfoque de desarrollo humano tienen un carácter “revolucionario” según Haq, y aunque variarían de país a país, comparten cinco características fundamentales:

- Las personas y el mejoramiento de su calidad de vida como el objeto central de las políticas públicas.
- La existencia de un doble campo de acción igualmente necesario, por un lado la formación y ampliación de las capacidades humanas y por otro garantizar las condiciones para ejercer esas capacidades.
- Una consciente distinción entre los medios y los fines, de forma que tan importante será la consecución del bienestar de las personas, como la forma en que se pretende alcanzar dicho bienestar.

- Una ruptura con el paradigma economicista del desarrollo, los factores extraeconómicos son igualmente importantes.
- Aunque las personas son medio y finalidad del desarrollo, no se debe caer en la instrumentalización de estas bajo el término “capital humano” (Haq, 1990).

La conceptualización del desarrollo humano busca actuar a nivel general, por tanto se toma de base este enfoque para poder establecer indicadores para el desarrollo rural, sin embargo es necesario determinar qué se entiende por ruralidad antes de adoptar un conjunto de indicadores específicos.

1.1.2.2. Ruralidad

La ruralidad en muchas ocasiones hace referencia a zonas con baja densidad poblacional, donde predominan las actividades económicas primarias, principalmente la agricultura, las costumbres culturales difieren de las urbanas. Para poder definir un concepto de ruralidad es necesario explorar el término desde distintos puntos de vista. Romero (2012) establece nueve diferencias entre lo rural y lo urbano:

- *Diferencias ocupacionales, en el espacio rural desde su juventud las personas se ocupan con los mismos tipos de actividades como, por ejemplo, la cosecha y el cultivo.*
- *Ambientales, los habitantes rurales sufren la influencia directa del contacto con la naturaleza y de las condiciones climáticas.*
- *Tamaño de las comunidades, correlación negativa entre el tamaño de la comunidad y personas ocupadas en la agricultura.*
- *Diferencia en la densidad poblacional, las densidades rurales son relativamente más bajas que las urbanas, debido al cultivo.*
- *Diferencia en la homogeneidad y heterogeneidad de la población, los habitantes rurales tienden a adquirir características semejantes por desarrollar las mismas funciones, siendo más homogéneos dado que no sufren los problemas de una intensa división del trabajo.*
- *Diferenciación, estratificación y complejidad social de los grupos rurales, dado que tienden a ser más homogéneos, de menor complejidad y sin funciones especializadas. El aglomerado rural presenta una estructura simplificada.*
- *Diferencia en la movilidad social, baja movilidad sobre el territorio, en lo rural los hijos tienden a seguir la ocupación de los padres.*

- *Diferencia en la dirección de las migraciones, unidireccional del campo (centro de producción de excedentes) para la ciudad (centro de consumo de excedentes), salvo el período de siniestros como ser: epidemias, hambrunas, entre otros.*
- *Diferencias en los sistemas de integración social, los contactos personales establecidos entre los habitantes rurales son inferiores a los urbanos, debido a la baja movilidad y diversificación de los contactos, pero en contrapartida son más densos y menos efímeros (Romero, 2012, p. 15).*

A lo largo de la historia ha habido una dicotomía entre lo rural y lo urbano, ambos conceptos han sido vistos como opuestos, donde la ruralidad se ha caracterizado por baja densidad demográfica y predominio de la agricultura como principal actividad económica, mientras que lo urbano es visto como grandes aglomeraciones de población y con distintas actividades económicas resaltando principalmente el comercio. Hoy en día por los distintos cambios estructurales que han surgido en las sociedades, las zonas rurales ya no explotan en gran magnitud la agricultura, algunos factores que propician estos cambios son las altas migraciones hacia las ciudades, la falta de población calificada, mucha de la población que resta en las zonas rurales es de edades avanzadas.

Como plantea Pérez (2001) *lo rural trasciende a lo agropecuario, y mantiene fuertes nexos de intercambio con lo urbano, en la provisión no solo de alimentos sino también de gran cantidad de bienes y servicios (Pérez, 2001, p. 18).* Por lo tanto, a la hora de analizar lo rural se debe tomar en cuenta lo urbano ya que las acciones de uno pueden repercutir en el otro.

El VI Censo de Población y V de Vivienda define al área rural como: “la restante a la clasificada como área urbana, adicionalmente, el municipio cuya población rural sea igual o menor al 5% de su población total, será considerado totalmente urbano”; esta definición resulta un poco ambigua y no nos dice realmente lo que hoy en día es la ruralidad. Por otro lado, Álvarez (2012) plantea que:

De solo considerarse ciertas actividades humanas y el control poblacional (por ejemplos los censos o encuestas), dejamos a un lado la riqueza que la ruralidad misma tiene. Lo rural, como primer elemento, es el espacio en donde el ser humano obtiene directamente sus medios de vida a través del contacto con la naturaleza. Esa es la razón fundamental diferenciadora con su contraparte, a saber, lo urbano y es la agricultura la actividad que por excelencia ha estado vinculada a los espacios rurales (Álvarez, 2012, p. 7).

Dicho todo lo anterior, se puede definir a la ruralidad como una realidad donde el ser humano se relaciona en todos los aspectos con los recursos naturales, donde suele predominar la agricultura como principal rama económica, pero no siendo esta la única, pudiendo también entrar actividades como prestación de servicios, comercio y otras actividades económicas. Además las zonas urbanas están estrechamente conectadas con las rurales, por tanto, en vez de separar ambas realidades, deben considerarse como parte de una sola y su desarrollo debe ser paralelo.

1.1.2.3. Indicadores de desarrollo rural

Uno de los principales problemas en la cuantificación del desarrollo a nivel rural es que no se cuenta con un método específico para la delimitación y diagnóstico de las políticas involucradas con el sector. Por ello es que a continuación se presentan tres herramientas para la medición de los aspectos que componen el desarrollo rural.

1.1.2.3.1. Índice de Desarrollo Rural Integrado y Sustentable (IDRIS)²

Esta herramienta nace como resultado a la necesidad de un indicador que logre tomar en cuenta los diferentes aspectos que conforman el desarrollo rural y no solo se centre en un análisis económico financiero de mercancías como lo hace hasta el momento el PIB.

El PIB como indicador cumple la función de expresar la producción de un país en moneda vigente, sin embargo, aun extrayendo el PIBA, no se puede saber más que la producción y tasa de crecimiento con respecto a un año base; el PIB y PIBA no incluyen dentro de su cálculo aquellos factores sociales y naturales que pueden definir o relacionarse con un nivel producción o tratar de medir el bienestar de una persona.

El PIB per cápita parece ser un acercamiento hacia una medida de bienestar en términos de ingreso promedio, pero esta medida es errónea porque se basa en una media como calculo base para sus resultados, asumiendo que todos los integrantes de un país o del sector agrícola (para el caso del PIBA per cápita) obtienen el mismo ingreso.

² “Índice de Desarrollo Rural Integrado y Sustentable” (Ayala, et al., 2014)

Así, si se deja el PIB y sus variantes a un lado y se busca un indicador que trate de medir de una manera más acertada el bienestar, entonces se podría encontrar con el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual mide el desarrollo de un individuo basado en variables como educación, salud e ingreso; llegando a un resultado más multidimensional que el proporcionado por indicadores económicos como el PIB.

Es justamente de la idea del IDH que nace el IDRIS, pero con ciertas variables que ayudan a enfocar la medición en términos del desarrollo rural con base en los factores que se ven involucrados en la definición del mismo. El IDRIS involucra los siguientes factores:

- Ingreso: Como una variable necesaria pero no única dentro de cualquier sistema económico para poder garantizar una vida digna.
- Salud y alimentación: Pues la calidad de vida también está definida por el acceso que tiene la población a la salud y a una nutrición idónea.
- Educación: Eje fundamental para el desarrollo humano, esta variable como la anterior busca cuantificar el acceso y disponibilidad de la misma para la población.
- Servicios Básicos: Es un indicador que ayuda a cuantificar la calidad de la salud de las personas debido a que a mejores servicios básicos existen más y mejores prácticas de higiene y limpieza.
- Pobreza: este indicador se ve medido bajo 3 sub-indicadores fundamentales:
 - Bienestar económico: Basado en los bienes y servicios que la población puede obtener con el ingreso disponible.
 - Derechos Sociales: Busca medir las carencias de los pobladores en la medida que hacen cumplir sus derechos basados en el desarrollo rural.
 - Contexto Territorial: Involucra características que van mucho más allá de la calidad de los recursos, sino que se analiza el contexto de todo el ambiente que rodea al grupo o individuo en términos geográficos, sociales, etc.

Habiendo definido las variables relacionadas en la definición del índice es se debe delimitar que su cálculo se da basado en el método estándar de puntos de correspondencia, lo cual es un ajuste de los indicadores para que puedan ser interpretados de manera tal que:

- A mayor valor del indicador una mejor situación para el grupo o individuo estudiado.

- A menor valor del indicador una peor situación para el grupo o individuo estudiado.

Con el afán de garantizar la fiabilidad de los datos recabados los autores del índice sugieren la normalización de los indicadores/variables que lo conforman, esto bajo la siguiente fórmula:

$$\text{Indicador} = \frac{V_{\text{real}} - V_{\text{mín}}}{V_{\text{máx}} - V_{\text{mín}}}$$

Dónde:

$$0 \leq \text{Indicador} \leq 1$$

V real: Valor real de la variable

V máx.: Valor máximo del indicador

V mín.: Valor Mínimo del indicador

Luego de normalizar los valores de los indicadores los mismos se introducen en una media aritmética lo cual arroja como resultado un índice de desarrollo rural integral y sustentable para el grupo o población objeto del estudio, la fórmula del indicador es la siguiente:

$$IDRIS = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Indicador}}{n}$$

SRDI³: Índice de Desarrollo Rural Sostenible⁴

Este índice fue elaborado con el propósito de poder estudiar y caracterizar el sector rural, basado en su gran mayoría en un modo de producción o subsistencia agrícola y ganadero. Este índice se basa en tres subíndices para establecer sus resultados:

- Índice de Desarrollo Económico (IDE)
- Índice de Desarrollo Social (IDS)
- Índice de Desarrollo Ambiental (IDA)

Tanto el índice IDRS como sus sub-índices definen sus resultados bajo un marco de variables normalizadas que a su vez están parametrizadas para poder analizar un área geográfica que puede estar definida por uno o varios pueblos/asentamientos. El autor hizo

³ SRDI: Sustainable Rural Development Index (Cadoná, et al., 2016).

⁴ Título y artículo originalmente en inglés. Se presenta un resumen del indicador y no todo el artículo.

uso de esta herramienta para poder analizar las condiciones en términos de desarrollo rural de 23 condados pertenecientes a Uruguay.

El modelo propuesto se concibe de la siguiente forma:

$$\text{IDRS} = \sqrt[3]{(\text{IDE})(\text{IDS})(\text{IDA})}$$

A su vez los sub-índices se ven definidos de la siguiente forma:

$$\text{IDE} = \sqrt{(\text{IPIBR})(\text{IRPCMR})}$$

Donde el IPIBR es el índice de producto interno bruto rural y el IRPCMR es el índice de producto interno bruto per cápita.

$$\text{IDS} = \sqrt{(\text{IEV})(\text{IE})(\text{INE})}$$

Donde IEV es el índice de esperanza al nacer, IE es un índice de educación e INE indexa el nivel de empleo.

$$\text{IDA} = \sqrt{(\text{IARLr})(\text{IAPPr})}$$

Donde IARLr es el índice de reserva relativa⁵ legal y IAPPr es el índice relativo de áreas preservadas.

Cabe mencionar que todos estos índices de los sub-índices, y el resultado general del indicador respetan una presentación de datos normalizados y contenidos entre 0 a 1, estableciendo resultados más cercanos a uno como mejores (deseables) y cercanos a cero como peores (indeseables).

Aunque el presente índice parece ser una muy buena opción para la evaluación del desarrollo casi en cualquier región, uno de sus principales detractores son los recursos y

⁵ En algunos países suramericanos como Uruguay y Brasil se cuentan con leyes que obligan a los terratenientes a no explotar o construir un 20% de sus terrenos esto como una medida para poder preservar los bosques amazónicos que son abundantes en toda la región.

tiempo que se requiere para recopilar e indexar datos para su aplicación. Lejos de esta debilidad o si se tuviera un fácil acceso a los datos requeridos; parece ser una muy buena opción para la valoración y diagnóstico de políticas que afecten el sector rural.

1.1.2.3.2. RDI: Índice de Desarrollo Rural⁶

El presente índice presenta un acercamiento multidimensional hacia la caracterización e indexación del desarrollo rural, mientras que en los dos indicadores anteriores este desarrollo se busca medir a través del efecto de variables económicas, sociales o medioambientales y su incidencia en la definición del desarrollo rural, este indicador tratara de definir resultados a través de fenómenos correlacionados al desarrollo importantes pero menos comunes en términos de ser tomada como variable de estudio.

Específicamente el presente indicador analiza el desarrollo rural desde el punto de vista de la migración de las personas, se define una relación entre la calidad de vida y desarrollo de una ciudad o persona con base en el número de individuos que llegan a sus fronteras versus las que lo dejan, todo bajo la suposición de que los habitantes de una zona específica se mueven bajo el interés de mejorar su calidad de vida.

El modelo presentado se ve definido y validado por el autor a través de una serie de análisis econométricos que presentan y evalúan los pros y contras de 4 posibles modelos y sus variaciones; al final de la presentación de los modelos se define al modelo número 4 como la mejor opción para el estudio del desarrollo rural; ese modelo está definido de forma logarítmica de la siguiente manera⁷:

$$RDI = \alpha_0 + D_{ID} * \delta_1 + D_{ID}^2 * \delta_2 + \Delta F_{IDk} * \beta_k + \gamma_{ID} + \epsilon_{IDt}$$

$$\log(m) = \log\left(\frac{TasaM}{1 - TasaM}\right)$$

Dónde:

TasaM: Tasa de entrada de personas desde una región “i” hacia otra región “j” (población de “i” se multiplica por la población en “j”).

D_{ID}: Distancia entre la región “i” y “j”.

⁶ RDI: Rural Development Index (Michalek & Zarnekov, 2012), título y artículo traducido y resumido al español.

⁷ Regresión de tipo de análisis de datos de panel.

D_{ID}^2 : Distancia cuadrada entre las regiones “i” y “j”.

ΔF_{IDKt} : Diferenciales entre los factores de las regiones “i” y “j”.

γ_{ID} : Intercepto entre las características individuales de cada región.

ε_{IDt} : Residual de media cero, no correlacionado y homocedástico.

t: años.

El presente indicador es quizá el más complejo de los tres y ofrece una regresión que correlaciona el efecto migración con el de calidad de vida en la zona rural y por último los alcances del desarrollo para este mismo sector (rural). Aunque su formulación es atractiva y confiable; sus cálculos requieren de datos de entrada y salida en los diferentes asentamientos o regiones de estudio, lo cual podría representar un problema a priori si los datos no estuviesen disponibles y tuviesen que ser recabados o aproximados a través de algún método de análisis o predicción estadístico.

Habiendo introducido las presentes herramientas para la cuantificación del desarrollo rural, se debe establecer que se adoptará el indicador para el cual se tengan la mayoría de datos disponibles o el que represente una mejor adaptación a la realidad salvadoreña; además se tratará de obtener los resultados más fiables durante la caracterización del sector rural incurriendo en los ajustes necesarios que cualquiera de los indicadores requiera, sin dejar a un lado la justificación del cambio efectuado.

1.2. Políticas públicas

1.2.1. ¿Qué son y cómo funcionan las políticas públicas?

Para hacer una recomendación de política pública para el sector de la agricultura en El Salvador, es imperativo el tener claro qué es la misma, cómo esta es dada a luz y qué pasos se siguen para escrutarles. “Las políticas públicas pueden definirse como un sistema de leyes, medidas regulatorias y prioridades presupuestarias concernientes a un tema determinado que son promulgadas por una entidad gubernamental o por sus representantes” (Kilpatrick, 2000, s.p.).

En una sociedad regida por un gobierno producto de una democracia al estilo occidental, es decir, una democracia representativa en la cual los miembros de la sociedad delegan en sus

representantes la autoridad de ejercer acciones de gobierno en su nombre dentro de un marco constitucional, los gobiernos elegidos con el fin en encaminar a la nación bajo los principios y metas dictadas por cierto plan y/o ideología, toman las siguientes acciones: promulgan leyes, promueven regulaciones, representan al país en el ámbito de las relaciones internacionales, deciden en que invertir el presupuesto y diseñan políticas públicas para su posterior ejecución.

Los temas que las políticas públicas pueden abordar o resolver son muy variados, abarcan de asuntos desde la defensa, la educación hasta la electrificación de comunidades rurales. A pesar de la diferencia de las materias que las políticas públicas pueden englobar y las disparidades de las realidades de las sociedades y gobiernos de los países que pueden incidir en la aplicación de las políticas, también existen elementos comunes que se pueden discernir.

Es perfectamente lógico asumir que los grupos de interés que pueden de una u otra manera ser beneficiados o afectados con una determinada política, compitan usualmente con otros grupos de interés para lograr capturar el interés de los hacedores de políticas públicas a su favor. Invariablemente, en cualquier país, los recursos son escasos y las necesidades son muchas, es por eso que se produce esta competencia entre grupos de interés, con motivo de dar prioridad a una política u otra. Es en este contexto que los debates sobre las políticas públicas se dan al nivel más alto en los parlamentos en donde se discute el presupuesto y la legislación necesaria para la aplicación de determinada política pública, si es que se concreta que conviene ser ejecutada.

En este entorno, la defensa y promoción de la realización de las políticas públicas por parte de los grupos de interés puede darse de muchas maneras:

- Concientización de la sociedad: Los grupos de interés hacen campañas para hacer eco de un determinado tema, exponer sus puntos de vista respecto a algún problema y de esta manera ganar el apoyo de la opinión pública a favor la causa y consecuentemente de la política pública que busca resolver determinado problema.
- Lobbying: Grupos de interés con gran poder económico y/o influencias políticas (tales como gremiales empresariales, sindicatos bien organizados y organizaciones

religiosas), promueven determinada política mediante el uso de influencias que poseen sobre los hacedores de políticas públicas.

- Presión Política: Cuando un tema es sensible y/o estratégico, la presión para el diseño o ejecución de una política que resuelva una determinada problemática puede venir tanto de la sociedad civil del país como de un país extranjero con fuertes medios de influencia sobre la nación (en el caso de El Salvador el caso más notable es la influencia de Estados Unidos) (Kilpatrick, 2000).

1.2.2. ¿Cómo distinguir si una política pública (o propuesta de política pública) está bien formulada?

Las políticas públicas implican esfuerzos por parte de grupos de interés para influenciar a los hacedores de políticas públicas a su favor. Los temas de políticas públicas importantes para cualquier país pueden ser referentes a conseguir una economía más fuerte, mejora de situación de empleos, reducción de déficit fiscal, seguridad pública, delincuencia, educación, seguridad social por mencionar algunos que resultan importantes para la realidad salvadoreña.

Pero, ¿cómo saber cuándo una política pública es la correcta para darle solución a un problema específico? En primera instancia, la primera característica deseable de una política pública es la no creación de roces o rupturas políticas demasiado agudas para poder avanzar a su fase de ejecución sin objeciones. Debe resolver los problemas públicos sin violentar el marco legal establecido por la constitución y debe promover el civismo y el proceso democrático mediante su ejecución.

Una propuesta de política es buena una vez se analiza y se concluye que va a producir resultados positivos y medibles en el tiempo. El debate es necesario, pero la resistencia política por parte de partidos opositores y la crítica excesiva de la política o de las personas o grupos de interés detrás de su promoción, pueden hacer la diferencia entre su ejecución o su descarte.

Según la Universidad de Norwich (2016), una política pública buena debe cumplir los siguientes criterios:

- Resolver problemas públicos con eficiencia y eficacia.
- Servir a la justicia social.
- Apoyar y apoyarse en instituciones y procesos democráticos.
- Promover el civismo activo y empático.

Una vez establecidos estos criterios, para catalogar a una política de buena o mala es conveniente hacerse las siguientes preguntas:

- ¿La política ha resuelto el problema por el cual fue diseñada?
- ¿Es ideal que sea el gobierno el que resuelva el problema por el cual la política ha sido creada?
- ¿La política pública referida es constitucional?
- ¿Su implementación a lo largo del tiempo y la consecución de sus objetivos son realistas? (Norwich University, 2016)

1.2.3. Pasos para la creación de políticas públicas

La concepción y la génesis de las políticas públicas están marcadas por los siguientes pasos:

- Delimitación del marco de trabajo: se concreta un objetivo principal, las metas específicas de la política, principios y valores que van a regir la aplicación de la política y posibles obstáculos (aparte de los económicos) para la ejecución de la política.
- Definir las alternativas: para el problema o problemas que se desean solventar se plantean opciones realistas, consistentes con los valores y principios marcados por la constitución, argumentos en contra de las posibles acciones planteadas y determinar si es necesario tener más información para la creación de la política pública.
- Evaluar las alternativas: se analiza si las posibles opciones cumplen con los criterios legitimidad, factibilidad, comunicabilidad y nivel de apoyo que podría recibir la iniciativa de política.

- Planear su implementación: se refiere a determinar qué pasos y acciones específicas tienen que hacerse primero y en qué orden para resolver los problemas (Floyd, 2004).

1.2.4. Análisis de las políticas públicas

El análisis de las políticas públicas puede definirse como “el proceso a través del cual se identifican y evalúan alternativas de políticas o programas que están dirigidos a minimizar o resolver problemas sociales, económicos o físicos” (Patton, 2011, s.p).

Para tal cometido se siguen los siguientes 6 pasos:

- Verificar, definir y detallar el problema: esta resulta ser la parte más relevante e importante pues muchas veces los objetivos no son claros e incluso contradictorios entre ellos. Un análisis exitoso de una política debe localizar e identificar claramente el problema que debe ser resuelto.
- Establecer un criterio de evaluación: para poder comparar, medir y seleccionar entre alternativas, es necesario establecer un criterio de evaluación relevante. En este paso se debe analizar el costo y beneficio, la efectividad, la eficiencia, facilidad administrativa, legalidad, y aceptación política.
- Identificar políticas alternativas: para proceder con este paso, es necesario haber completado los dos anteriores, el análisis de las políticas es un proceso incremental, un paso da lugar al siguiente. Para generar las alternativas es importantes tener un claro entendimiento del problema, se puede hacer una revisión de políticas pasadas y sus efectos para tener un entendimiento más acertado. La investigación, los experimentos, la revisión de literatura también son de gran ayuda para dar a luz alternativas dentro de las cuales elegir una opción óptima.
- Evaluar las políticas públicas alternativas: es necesario evaluar en que forma las posibles alternativas se acoplan a los criterios previamente establecidos. Se debe recolectar más información para analizar los distintos niveles de influencia: el económico, el político y las dimensiones sociales del problema. Estas dimensiones

son analizadas a través de herramientas cuantitativas y cualitativas que hagan un contraste del costo en contraposición con el beneficio.

- Presentar y hacer distinciones entre las políticas alternativas evaluadas: los resultados obtenidos de la evaluación de acciones alternativas deben dilucidar la medida en la cual cada una de las alternativas cumplen los criterios deseados. En el proceso de comparación y distinción de las distintas alternativas de política pública se toman en cuenta las implicaciones económicas, políticas, legales y administrativas de cada una de las opciones. El análisis político es un factor decisivo a la hora de presentar y distinguir los alcances de las opciones.
- Monitorear la política pública implementada: una vez implementada la política se analiza su continuidad y si verdaderamente está teniendo el impacto que se esperaba de ella (Patton, 2011).

El principal problema para este informe no sería entonces la identificación de las políticas públicas pues está más que claro que han existido y existen muchas en el país, la principal preocupación en todo caso estaría en la forma de ¿cómo una política suscrita para beneficiar al sector rural puede medirse? A continuación se presenta una metodología para el análisis de las políticas públicas.

1.2.5. Metodología de evaluación⁸

La metodología seleccionada se ocupa de analizar dos aristas de las políticas y acciones públicas: por un lado, se investigarán los efectos de las políticas y por otro, se analizarán los aspectos propios de la implementación de las mismas. Para tal labor, de estas dos categorías se desprenderán seis dimensiones que serán estudiadas y dicha estructura se presenta en el siguiente cuadro:

⁸ Metodología de evaluación propuesta por el Centro Colaborador Nacional para Políticas Públicas Saludables (NCCHPP) en *A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide*, 2012. Québec, Canadá.

Cuadro 1. Metodología de evaluación de políticas públicas.

Efectos	Efectividad	¿Qué efectos consigue la política en la consecución del desarrollo rural de El Salvador?
	Efectos no deseados	¿Cuáles efectos no deseados o mal dirigidos produce esta política?
	Equidad	¿Cuáles son los efectos de la política en los distintos grupos de población?
Implementación	Costo	¿Cuál es el costo financiero de la política?
	Viabilidad	¿La política es viable desde un punto de vista técnico?
	Aceptación	¿La población meta de la política percibe como aceptable la política?

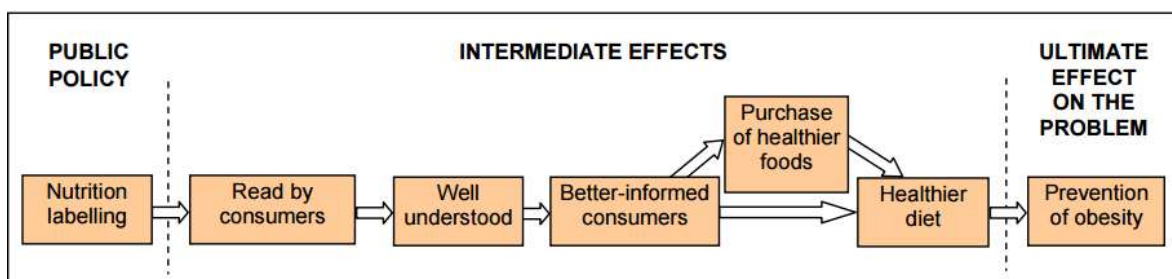
Fuente: NCHPP, A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide, 2012.

1.2.5.1. Dimensiones a analizar

Efectividad: El primer elemento a ser usado para determinar el éxito de la política o acción pública. Juzgar la efectividad de una política es una tarea difícil, en muchos casos no es posible encontrar una relación causa-efecto directa entre una política y su impacto.

El análisis se basará en un modelo lógico valiéndose de efectos intermedios (estableciendo causalidad según la teoría, estadísticas y/o lógica) para cada una de políticas públicas.

Figura 2. Modelo lógico para análisis de los efectos de las políticas públicas.



Fuente: NCHPP, A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide, 2012.

Efectos no deseados: elementos positivos o negativos externos a la cadena de efectos que fue construida en el modelo lógico.

Equidad: Análisis de los efectos o posibles efectos de las políticas en los diferentes grupos de población (género, edad, nivel de ingresos, residencia en determinada zona, entre otros

según caracterización de la población rural). Una determinada política puede tener el efecto de corregir o aumentar las desigualdades entre grupos de población.

Costo financiero: Este punto no hace referencia de manera exclusiva al costo financiero de implementar la política pública, es importante reconocer que como resultado de la política también se pueden obtener ganancias y tener en cuenta que la población objetivo de la acción pública también puede correr con un costo directo o indirecto. De igual forma es relevante analizar la distribución de los costos a lo largo del tiempo (corto, mediano o largo plazo) y su grado de visibilidad (si son aparentes o no lo son).

Viabilidad: Se refiere a la existencia de la posibilidad de congregar los recursos necesarios para implementar la política, incluyendo personal, recursos materiales y tecnológicos. De igual manera es importante analizar si la política es compatible con la legislación (para proponer una nueva alternativa a las políticas actuales).

Aceptación: Se refiere a la percepción de la población meta sobre la política o acción pública. Esta dimensión tiene implicaciones más allá del diseño o implementación de la política, pues está determinada por el conocimiento, educación, creencias, valores e intereses políticos, económicos o religiosos de la población objetivo.

Ejemplo: La implementación de una determinada política podría tener como efecto secundario la pérdida de votos, tal motivo podría ser suficiente para el descarte de dicha política pública (NCCHPP, 2012).

1.3. Soberanía Alimentaria

La soberanía alimentaria (SA) es una necesidad fundamental alrededor del mundo, desarrollado sobre un marco de igualdad, libertad y soporte hacia el sector campesino. Definir un concepto de SA es una ardua tarea, pues cada investigador, pueblo o gobierno parece entenderlo en una forma distinta.

Para la FAO, la SA se puede ver definida como:

“La capacidad de los Estados y de los pueblos a ejercer el derecho a definir e implementar libremente sus políticas y estrategias alimentarias y nutricionales, de forma soberana y

orientadas al logro de la seguridad alimentaria nutricional, organizando la producción, el acceso y el consumo de alimentos acorde con las necesidades de sus poblaciones, otorgando prioridad a la producción de alimentos por parte de pequeños productores y de base familiar y comunitaria, y al consumo local de alimentos” (FAO, 2013: 11).

La Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina RAP-AL (2005) sostiene que “la soberanía alimentaria implica la capacidad de determinar el abastecimiento de alimentos para la población a partir de una producción local y nacional, respetando la diversidad productiva y cultural.” (RAP-AL, 2005).

La Vía Campesina, un movimiento de pequeños y medianos productores agrícolas, indígenas, pueblos sin tierras y campesinos del mundo, define a la soberanía alimentaria de la siguiente forma: “La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, de sus países o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping⁹ frente a países terceros” (Vía Campesina, 2003).

Al analizar los anteriores conceptos se puede delimitar como se concibe a la SA desde la esfera de organizaciones internacionales, gobierno, estudiosos y sector rural.

Antes de plantear una definición propia de SA para esta investigación, es importante tener en cuenta los siguientes puntos importantes en la delimitación de un concepto idóneo:

- La soberanía alimentaria se centra en alimentos para los pueblos y busca facilitar la producción de los mismos a través de políticas centradas en las personas y que definan a la comida como algo más que una mercancía.
- Marcar la importancia de los proveedores de alimentos pues además de saciar una necesidad también es través de este trabajo que se generan modos de vida sostenibles.
- El proveedor y cliente se deben ver acercados para generar un comercio y que el mismo sea justo para ambas partes; haciendo un uso correcto de las medidas y políticas que ayuden a la protección del proveedor y a la satisfacción del cliente.

⁹ Entiéndase como aquella practica de vender por debajo de los costos con la única intención de eliminar la competencia. Para este caso específico comerciar con productos y venderlos a un precio menor que el mismo costo de producción promedio de los campesinos de la cadena de producción.

- El control debe hacerse nivel local, usando la mano de obra que se tiene para garantizar la producción de los alimentos a través del uso y explotación (adecuada y responsable) de la tierra disponible para producción. La privatización de cualquier recurso natural es inaceptable.
- Se promueve la proliferación de técnicas de cultivo tradicionales y se fomenta el conocimiento de las mismas hacia generaciones futuras. Se rechaza toda aquella iniciativa tecnológica que atente contra la estabilidad y subsistencia de los sistemas alimentarios locales.
- Resguarda el equilibrio entre la explotación y la responsabilidad hacia el medio ambiente; implementando maneras de cultivo que no sean destructivas para los recursos naturales disponibles. (Gordillo & Méndez, 2013).

Además de los pilares expuestos anteriormente es importante también demostrar que es lo que los pueblos rurales de campesinos también esperan como base para la definición de SA, la Vía Campesina (2003) propone los siguientes puntos:

- Se deben priorizar las políticas agrícolas que busquen empoderar la producción agrícola local, a través de la garantía del acceso a la tierra, agua, semillas y crédito de una manera que garantice el desarrollo sostenible.
- El derecho de los campesinos a poder producir y el de los consumidores a elegir que consumir debe estar garantizado para el productor local agrícola.
- Se deben implementar medidas que ayuden a los países a protegerse de aquellas importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas, comparadas con el precio ofrecido localmente.
- Establecer un sistema de gravamen de impuestos a las importaciones de alimentos demasiado baratos y mantener un control sobre el mercado interno y así fomentar la producción campesina local sostenible.
- Incluir a los pueblos y sectores involucrados en la definición de las políticas agrarias del país.
- Definición y reconocimiento de los derechos del sector agrícola y la importancia del papel de sus integrantes en el círculo de producción alimentaria.

Es también importante mencionar que la SA tiene como objetivo el bienestar y supervivencia partir de:

- El derecho a preservar los recursos naturales en y para la producción de los alimentos.
- La producción de comida saludable.
- La defensa de otros procesos de producción, en especial los modos campesinos e indígenas.
- La implementación y priorización de sistemas locales de producción, industrialización, circulación y comercialización (Minga Informativa de Movimientos Sociales, 2017).

Habiendo introducido y analizado las algunas perspectivas acerca de lo que se comprende por soberanía alimentaria; es posible iniciar con la delimitación de una concepción propia.

Una definición acertada de este concepto debe verse equilibrada sobre un triple eje que considere igualdad de oportunidades, desarrollo social sostenible y libertad de decisión como mínimo:

1. Igualdad de oportunidades, este eje es necesario debido a que muchos de los agricultores no tienen la misma disponibilidad para poder igualar precios con respecto a los ofrecidos por la competencia, esto debe regularse por medio de políticas de gobierno.
2. El desarrollo sostenible juega parte importante de la base porque de nada servirá invertir e implementar cualquier política si la misma no garantiza su sostenibilidad en el tiempo, sin dejar a un lado el factor social, es decir el aseguramiento del crecimiento no solo en calidad, precios o cantidad de producto sino también en calidad de vida y por último esta la libertad de decisión, este último eje reposa en el regazo del consumidor, que la mayoría del tiempo solo tiene como solución a sus necesidades alimentarias aquellos productos de origen importados, que pueden dejar una mejor ganancia que los producidos localmente para el distribuidor o vendedor.
3. Las soluciones deben darse en un consenso a la luz de opciones propuestas por todos los involucrados y no solo por el facilitador, como lo podría ser el gobierno, este sistema debe basarse como mínimo en una democracia que ofrezca y luego garantice aquella solución viable para los objetivos planteados por el gobierno, en línea con las necesidades/capacidades de las personas y por último que sean apoyadas por la mayoría de los involucrados en el proyecto propuesto.

Luego de haber definido los 3 ejes anteriores se puede introducir un concepto de Soberanía Alimentaria:

Soberanía Alimentaria desde la perspectiva individual es aquel derecho omnipresente en toda persona, asentamiento o pueblo de decidir cómo, cuándo y que cultivar; además en ese mismo proceso de cultivo también se debe garantizar la alimentación del involucrado junto con su núcleo familiar y trascender en el hecho de garantizar esta producción también como un modo de subsistencia sostenible por parte del gobierno.

Sumando a la concepción definida se debe agregar la importancia del gobierno central (perspectiva gubernamental) en la protección y fomento de esta “forma de vida”; es tarea fundamental e intransferible del estado garantizar la libre y justa competencia de estas personas versus la pequeña, mediana o gran empresa. Además se debe promover un empoderamiento local que reactive aquellas técnicas de cultivo tradicional que muchas veces no requieren más herramientas que algunos utensilios básicos (pala, azadón, etc.) y las manos del propio campesino.

Es también obligación del gobierno y parte fundamental del concepto de Soberanía Alimentaria la protección del medio ambiente, entendiéndose que es esta la materia prima necesaria para garantizar la subsistencia de los individuos a través del tiempo.

2. DIAGNÓSTICO DEL SECTOR AGRÍCOLA SALVADOREÑO BAJO EL ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL

Previo a cualquier análisis de las políticas públicas destinadas al mejoramiento del sector agrícola en función del desarrollo rural, es imprescindible realizar un diagnóstico del mismo y especificar las condiciones y características del sector agrícola presentes en los últimos años, cómo estas afectan la consecución de un desarrollo rural integral y cómo son un indicador crítico de la eficacia de las políticas públicas aplicadas.

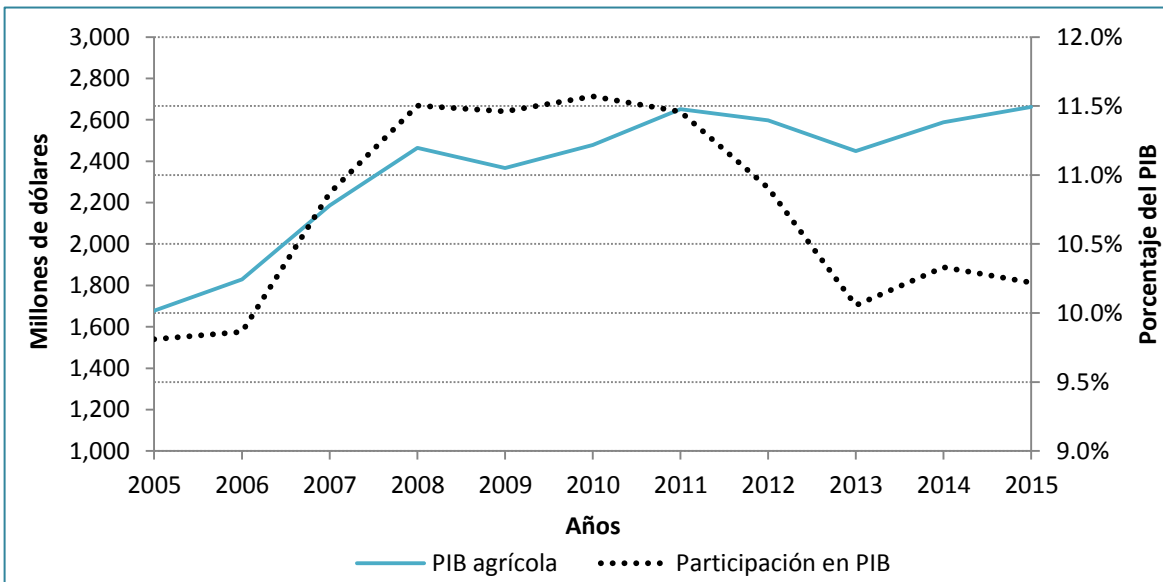
En ese sentido, el enfoque de desarrollo rural del IDRIS engloba muchas dimensiones del sector rural (aunque por supuesto deja por fuera muchas otras) y no se reduce al análisis de la actividad agrícola únicamente. La ventaja de este enfoque es la capacidad de medición que posee, ya que genera un conjunto de índices que permiten la comparación de variables de distinta naturaleza en una sola matriz, o bien número índice. Sin embargo, dadas las limitaciones estadísticas en cuanto a la segregación en sectores o municipios de todas las variables que componen el índice, se opta por presentar las mismas a nivel agregado, incluyendo otras que enriquezcan el análisis, considerando que aunque no se muestre en esta investigación un análisis comparativo a nivel departamental o intersectorial, sí es nuestro objetivo caracterizar el sector rural y especialmente el agrícola en los últimos diez años, aspecto que se logra muy bien bajo el enfoque IDRIS.

Tras revisar algunas categorías de la situación del sector agrícola en el período investigado, se detallan algunas presentadas en el enfoque IDRIS para el caso del sector rural salvadoreño, de forma que el análisis de las variables agregadas del sector agrícola se complemente con la metodología del IDRIS.

2.1. Producto agrícola

La generación de valor de la agricultura y su importancia en la actividad económica es un primer indicador de la situación del sector. Como se observa en el gráfico 1, desde 2005 la actividad de la agricultura ha permanecido estancada alrededor del 10 y 11% del PIB. A pesar de la multitud de planes y programas de gobierno, este sector ha permanecido sin mayor crecimiento hasta colocarse en el año 2015 en un 10.2% del PIB, frente a los demás sectores que representan el doble del sector agrícola en el producto.

Gráfico 1. PIB agrícola y su participación en el producto. El Salvador. Años 2005-2015.
En millones de dólares a precios corrientes y porcentajes.



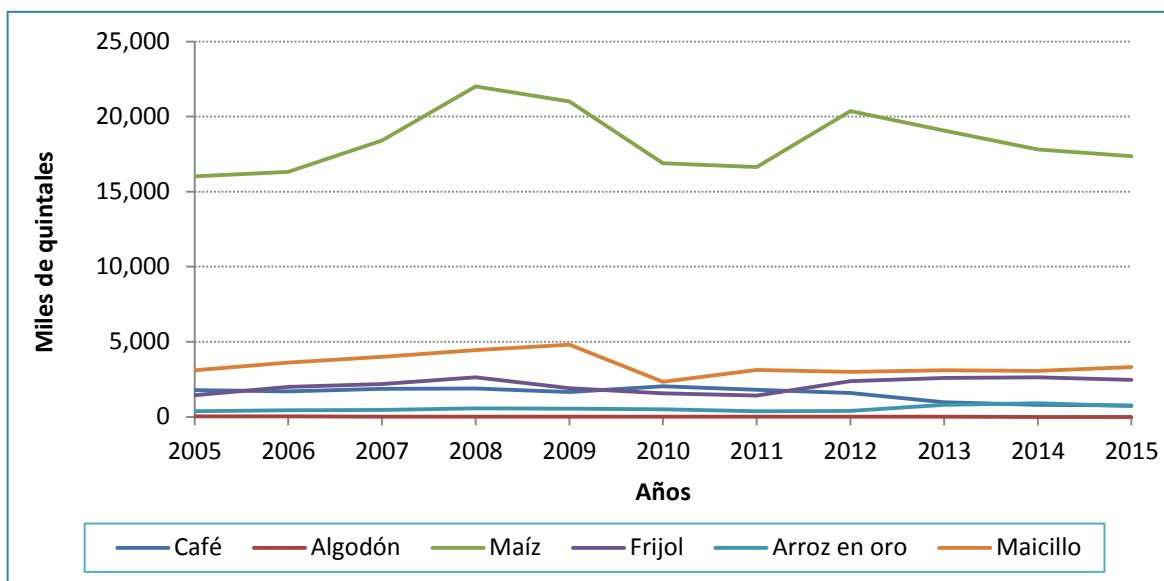
Fuente: elaboración propia a partir de BCR, Revistas Trimestrales, varios años.

Este pasivo comportamiento de la actividad agrícola es un indicador económico de primera mano del bajo desarrollo rural en el país, de pasar de ser una actividad económica muy relevante en El Salvador en los siglos XIX y XX, la agricultura se ha visto relegada a ser una actividad de menor importancia.

Otro aspecto importante es la composición del producto agrícola, es decir la contribución real del sector agrícola a una parte de la alimentación de la población salvadoreña. El gráfico 2 presenta la producción de los principales productos agrícolas, el maíz es el producto que acapara la mayoría de la producción agrícola con un promedio de 18 millones de quintales producidos en el periodo 2005-2015, seguido del maicillo con 3 millones, el frijol con 2 millones, el café con 1.5 millones de quintales, el arroz oro con 500 mil quintales y una pequeña fracción de 8 mil quintales promedio de algodón. Al igual que como el producto total, la producción en volumen se ha mantenido relativamente estable, la producción de maíz ha presentado un comportamiento más variable, con un alza de 2005 a 2008 de casi 6 millones de quintales y con una baja gradual en los próximos años. Resalta también una participación cada vez menor del café y el algodón que contrasta con su histórica importancia en los modelos agroexportadores pasados. La caña de azúcar y demás productos agrícolas también forman parte importante del resultado final de la agricultura, el

cuadro 2 muestra el volumen de producción de los diferentes cultivos agrícolas, así como la superficie de cultivo y el rendimiento presentado en el año agrícola 2015/2016.

Gráfico 2. Volumen de producción de principales cultivos agrícolas. El Salvador. Años 2005-2015. En miles de quintales.



Fuente: elaboración propia a partir de BCR, Revistas Trimestrales, varios años.

La caña de azúcar, para diversos destinos, fue el segundo cultivo más producido, después del maíz, con 6 millones de toneladas cortas¹⁰ en 120 mil manzanas cultivadas aproximadamente. En cuanto a extensión cultivada, el maíz es el cultivo más extensivo, con 400 mil manzanas cultivadas, seguido del cafeto con 200 mil y luego del frijol con 160 mil; de las frutas y hortalizas, el coco lidera en la tabla de volumen de producción y extensión con casi 2 millones de quintales producidos en 4.7 mil manzanas, seguido del elote y la yuca.

El rendimiento o productividad de los cultivos es un aspecto que depende de muchos factores, pero que sin duda es importante destacar. Para el año 2015-2016, el repollo fue el cultivo más productivo con 1018 quintales/manzana cultivada, seguido de la papaya (545.4 quintales/manzana) y del güisquil (490.1 qq/mz). Entre los cultivos menos productivos se encuentran el café, el cacao y la semilla de marañón.

¹⁰ 1 tc = 2,000 libras

**Cuadro 2. Superficie, producción y rendimiento de diferentes cultivos. El Salvador.
Año agrícola 2015-2016¹¹.**

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (UNIDAD/Mz)
		VOLUMEN	UNIDAD	
Maíz	404,196	15,629,779	Quintal	38.7
Sorgo	120,642	2,315,382	Quintal	19.2
Frijol	160,019	2,118,395	Quintal	13.2
Arroz (granza)	8,659	853,199	Quintal	98.5
Caña de azúcar para azúcar	116,297	6,578,486	T.corta	56.6
Caña de azúcar para panela	858	33,346	T.corta	38.9
Caña de azúcar para semilla	2,907	164,536	T.corta	56.6
Caña de azúcar para otros usos	301	11,882	T.corta	39.5
Algodón (rama)	5	255	QQ rama	51
Cafeto	200,000	785,000	QQ oro	3.9
Ajonjolí	1,671	17,437	Quintal	10.4
Cacao	1,123	7,988	Quintal	7.1
Marañón (semilla)	2,229	17,679	Quintal	8
Ayote	661	85,163	Quintal	128.8
Tomate	988	444,172	Quintal	449.6
Chile	363	124,654	Quintal	343.2
Sandía	1,771	552,779	Quintal	312.1
Pepino	415	108,963	Quintal	262.8
Yuca	3,363	815,936	Quintal	242.6
Elote	4,066	721,737	Quintal	177.5
Repollo	1,107	1,126,926	Quintal	1018
Papa	392	156,800	Quintal	400.3
Ejote	556	48,972	Quintal	88
Pipián	3,361	456,790	Quintal	135.9
Jícama	1,618	519,817	Quintal	321.3
Aguacate	925	202,173	Quintal	218.6
Coco	4,764	1,978,990	Quintal	415.4
Guayaba	384	135,149	Quintal	352
Jocote	2,542	279,011	Quintal	109.7
Mango	3,277	485,985	Quintal	148.3
Naranja	3,093	1,474,453	Quintal	476.7
Papaya	245	133,829	Quintal	545.4
Plátano	3,238	779,554	Quintal	240.7
Güisquil	553	271,078	Quintal	490.1
Guineo	2,382	358,675	Quintal	150.6

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM 2015-2016), DGEA-MAG, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2015-2016.

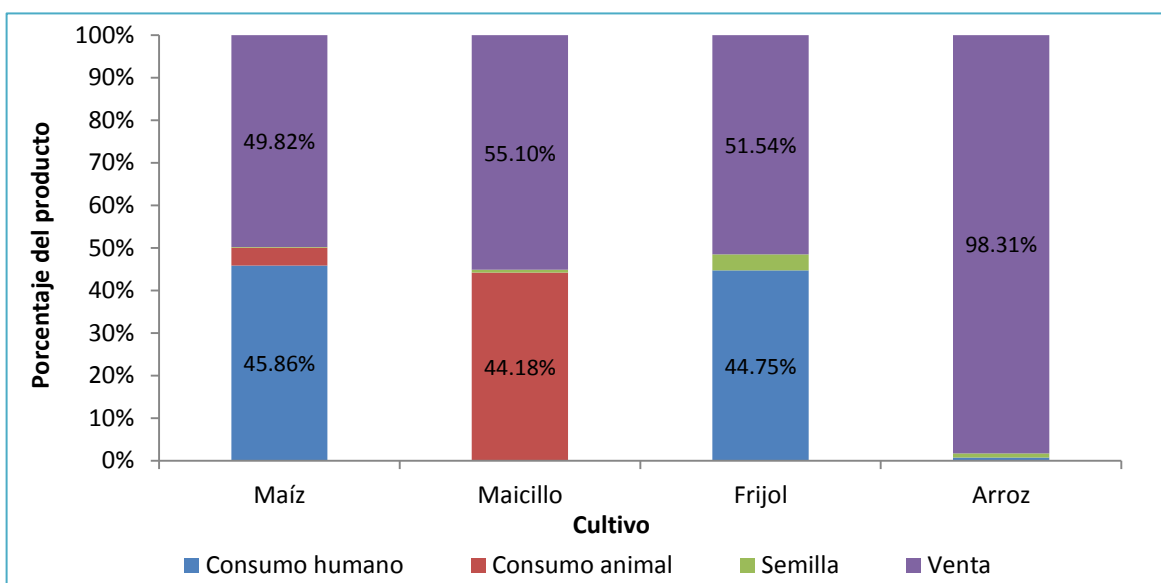
El destino de la producción agrícola es otro aspecto que analizar, ya que mucha de esta producción se destinará a satisfacer la demanda interna de los salvadoreños, otra parte

¹¹ La información de superficie cultivada, producción y rendimiento por cultivo de 2005 a 2014 se presenta en el anexo 1.

hacia el mercado externo y una más hacia el autoconsumo de las familias. De esa manera se configura la ocupación de los productores agrícolas, dividida entre pequeños agricultores y agricultores comerciales, dependiendo de sus recursos e ingresos.

El gráfico 3 presenta la composición de la producción de granos básicos según su destino desde la perspectiva del productor.

Gráfico 3. Estructura de la producción de granos básicos según su destino. El Salvador. Año agrícola 2006-2007. En porcentajes.

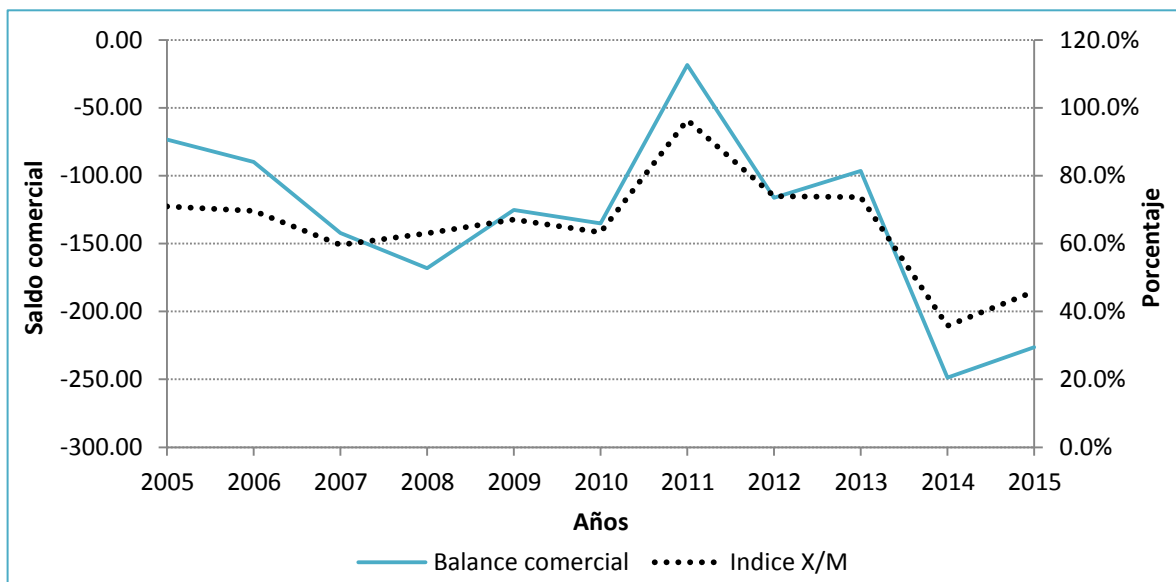


Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, IV Censo Agropecuario, 2009.

La mayor parte de la producción de los principales granos básicos en el año presentado, tenía como primer destino la venta, ya sea para consumo interno, exportación u otros fines, esto se observa casi en su totalidad en la producción de arroz, no así en la producción en el maíz, sorgo o maicillo y frijol. La otra parte se destina al consumo directo, ya sea al humano o animal según el caso. La estructura de la producción según su destino da ciertas nociones acerca de la composición de la oferta interna de granos básicos, de las necesidades primarias de los productores y de su cobertura, es decir, el hecho que los productores destinen la mitad de su producción al autoconsumo no solo afecta a la oferta disponible, sino que expone una realidad concreta del productor frente al mercado como consumidor y como oferente.

El comportamiento de la oferta agrícola tiene un impacto directo sobre el consumo interno y las necesidades que la demanda de alimentos busca suplir, de forma que, si la demanda no encuentra los productos en el mercado interno, se ve forzada a incrementar su nivel de importaciones, deteriorando las condiciones de intercambio y la participación del producto nacional en la oferta global. El gráfico 4 presenta el balance comercial agrícola, que contempla exportaciones e importaciones de cereales, semillas, hortalizas, frutas y demás productos agrícolas.

Gráfico 4. Balance e índice comercial de productos agrícolas. El Salvador. Años 2005-2015. En millones de dólares y porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de BCR, Base de datos del comercio exterior, varios años.

Al igual que la mayoría de sectores, el agrícola mantiene un déficit comercial que se ha acentuado considerablemente en los últimos años. No solamente se importan aquellos productos agrícolas que no se cultivan en el país, sino que la importación de algunos productos que actualmente se cultivan en el territorio es mucho mayor que la exportación de los mismos, lo que abona a la dependencia alimenticia del extranjero, así como aumenta la vulnerabilidad ante cambios de precios de los alimentos. Desde 2005 hasta 2013, sin incluir 2011, las exportaciones agrícolas como proporción de las importaciones han significado alrededor de un 68% promedio, en los dos últimos años esta proporción ha caído drásticamente, de forma que las exportaciones agrícolas representan menos de la mitad de las importaciones, siendo esto un déficit de más de 200 millones de dólares.

2.2. Indicadores socioeconómicos agrícolas

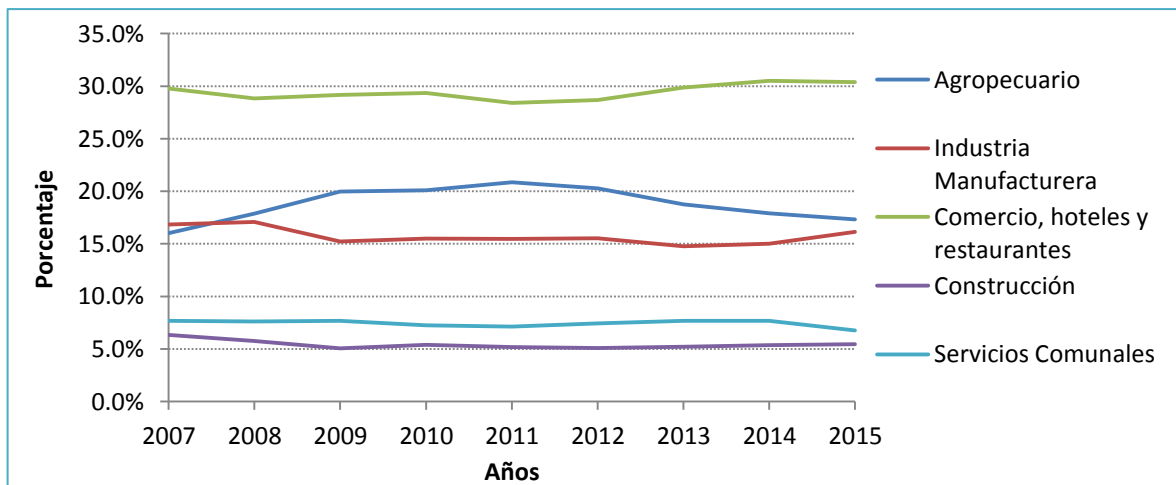
Los indicadores socioeconómicos permiten caracterizar más de cerca la realidad de los productores, sus restricciones y las condiciones en que producen.

2.2.1. Empleo y salarios

La agricultura, a pesar de que se ha vuelto una actividad cada vez de menos peso, sigue demandando buena parte de la mano de obra salvadoreña sobre todo del sector rural, ya que además de ser una actividad extensiva y tradicional, es desarrollada a lo largo del año en los diferentes ciclos de cultivo.

El gráfico 5 muestra los ocupados por los principales ramos o actividades económicas como proporción de los ocupados totales. El sector agropecuario ocupa el segundo lugar de las actividades que ocupan más mano de obra en el país con un promedio del 19%, por detrás del comercio, hoteles y restaurantes (30%), sin embargo, esta participación se va reduciendo a medida la agricultura pierde peso, mientras que otros sectores como la industria manufacturera aumentan su proporción. A su vez, aunque el sector agropecuario redujo su desempleo para la primera década del siglo XXI, en el último quinquenio las personas ocupadas en actividades agropecuarias han disminuido en un 10%.

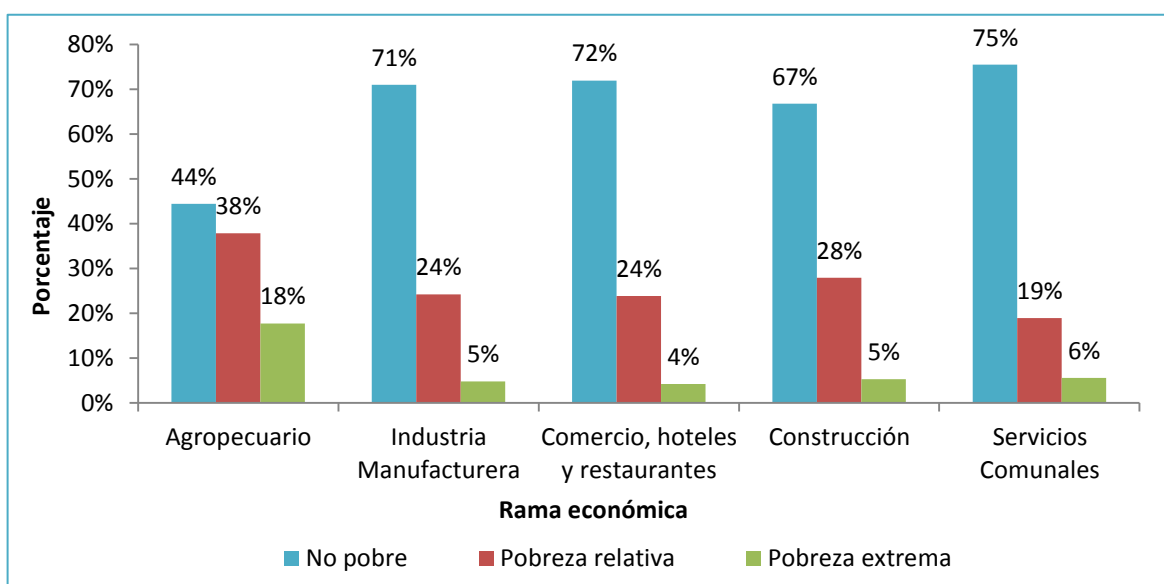
Gráfico 5. Ocupados según las principales ramas económicas como porcentaje de los ocupados totales. El Salvador. Años 2007-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

A pesar de la cantidad de empleo que proporciona la agricultura, la calidad de vida de las personas ocupadas no es reflejo de la misma, ya que, de los principales sectores o ramas económicas, la agricultura es la que presenta mayores niveles de pobreza entre sus ocupados. Tanto así que es el único sector en la economía en el que la mayoría de los ocupados (56%) viven en condición de pobreza, 38% catalogados en pobreza relativa y 18% en condición de pobreza extrema, las cifras más altas presentadas en 2015.

Gráfico 6. Distribución de población ocupada según condición de pobreza de las principales ramas económicas. El Salvador. Año 2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

Del total de ocupados en el sector agropecuario a nivel nacional para 2015, el 91.4% son hombres mientras que el 8.6% son mujeres, para el sector urbano esta proporción disminuye a 87.8% hombres y 12.2% mujeres, mientras que para el rural aumenta, siendo 92.36% hombres y 7.64% mujeres. De los sectores presentados, el sector laboral agropecuario presenta la segunda mayor distribución desigual entre hombres y mujeres, superado por el 97%-3% del sector de construcción a nivel nacional en 2015 según la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

El 53.7% de los hombres ocupados en el sector rural agropecuario viven en condición de pobreza, dividiéndose estos en 37.43% bajo pobreza relativa y 16.22% en extrema. En el

caso de las mujeres, el 43.15% es pobre, siendo 31.86% pobreza relativa y 11.29% extrema. Al igual que a nivel nacional, la proporción de personas ocupadas en el sector rural agropecuario que vive bajo condiciones pobreza es mucho mayor al resto de sectores de la economía.

Del total de ocupados catalogados en pobreza relativa y extrema en el año 2015, los ocupados del sector agropecuario representaban el 27% y el 48% respectivamente. Esta realidad se puede contrastar con la modalidad de contratación de los empleados agropecuarios, según el IV Censo Agropecuario, en el periodo 2006-2007 solamente el 5.2% de los trabajadores del sector agropecuario estaban contratados de manera fija, el resto tenía trabajos temporales que dependían de los ciclos de cultivo y/o de las diferentes actividades realizadas.

Debido a esta discontinuidad laboral, presente en la mayoría de las actividades agrícolas, los trabajadores y sus familias se ven obligados a pasar largos periodos sin empleo ni ingresos fijos, subsistiendo a través de la producción para el autoconsumo y otras actividades de remuneración variable.

Además del empleo cíclico, la situación laboral agrícola se ve caracterizada por los bajos salarios existentes en el sector, esto afecta la capacidad de los trabajadores para cubrir el valor de su vida y el de sus familias.

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), el salario promedio del sector agropecuario en los años 2005-2015 fue de aproximadamente \$147, de los más bajos de todas las ramas de la economía. Según datos del Consejo Nacional del Salario Mínimo (CNSM), el salario mínimo mensual para 2015 fue de \$118.20 para los trabajadores agropecuarios, \$129.00 para la recolección de cosecha de café, \$98.70 para algodón y \$109.20 para la recolección de caña de azúcar.

El cuadro 3 presenta el porcentaje de cobertura del salario mínimo per cápita por actividad frente a los costos per cápita de las canastas básicas alimentaria y alimentaria ampliada, que definen las líneas de pobreza extrema y relativa, entendiendo per cápita como el salario mensual por trabajador entre el número de personas por hogar en la zona rural (3.87 personas para 2015 según DIGESTYC).

**Cuadro 3. Cobertura de CBA y CBAA rural per cápita según actividad. El Salvador.
Año 2015. En dólares.**

Actividad	Salario mínimo per cápita	CBA per cápita rural	Cobertura	CBAA per cápita rural	Cobertura
Agropecuarias	30.54	37.7	81%	75.5	40%
Recolección Café	33.33	37.7	88%	75.5	44%
Recolección Algodón	25.50	37.7	68%	75.5	34%
Recolección Caña	28.22	37.7	75%	75.5	37%

Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC y CNSM.

A pesar que individualmente los salarios mínimos rurales son suficientes para cubrir las necesidades básicas de un trabajador agropecuario; no son capaces de cubrir las de su familia, considerando el promedio de personas por hogar. Esta situación está presente en la mayoría de hogares del sector rural, impidiendo la reproducción adecuada de la vida campesina y afectando directamente al desempeño de la actividad agrícola.

2.2.2. Recursos agrícolas

La disponibilidad y uso de recursos para la producción agrícola es otro aspecto a analizar, ya que además del factor trabajo y su desempeño, las condiciones con las que se produce deberían ser un foco de atención para la política pública, ya que no puede existir un correcto desenvolvimiento de la agricultura si no se tienen las bases para echarla a andar.

2.2.2.1. Crédito

La situación del crédito agrícola es un factor importante de destacar, ya que como mencionan Chávez et. al. (2011) el otorgamiento de crédito para el desarrollo de actividades agrícolas ha ido perdiendo peso en el crédito total, como reflejo de la pérdida de importancia del sector agrícola salvadoreño y la paulatina tercerización de la economía, propia del paradigma neoliberal imperante (Chávez et. al., 2011).

Gráfico 7. Crédito agropecuario privado como porcentaje del crédito privado total. El Salvador. Años 2005-2015.

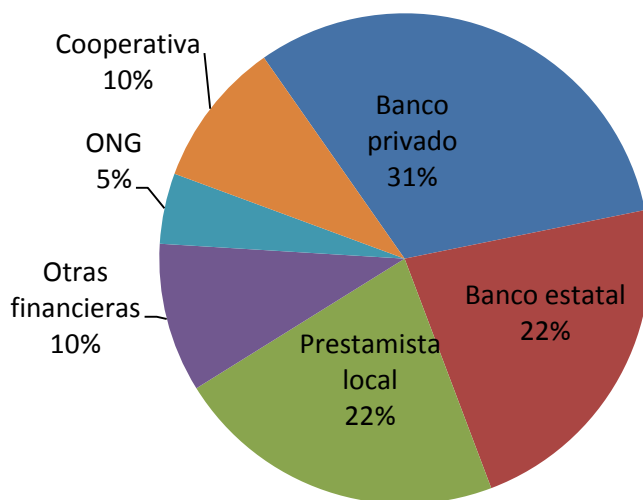


Fuente: elaboración propia a partir de Superintendencia del Sistema Financiero, Cartera de Préstamos por Sectores Económicos, varios años.

El crédito otorgado por los bancos privados al sector agropecuario se ha visto considerablemente reducido en los últimos años, a comienzos de los años 90, representaba un 20% del crédito privado total, en los últimos 10 años, ha representado en promedio únicamente el 2.43%. Con esto, la adquisición de capital a través de bancos privados para los nuevos productores y los que renuevan anualmente el ciclo de producción se vuelve cada vez más difícil, teniendo que diversificar las fuentes de financiamientos a otras con menos garantías y a costos mayores.

Según el IV censo agrícola 2007-2008, para 2007 solo el 10% de los productores agropecuarios logro acceder a un crédito de un total de 400 mil, el cual en su mayoría (91.4%) fue destinado a actividades agrícolas. Para 2015 según el MAG, el número de créditos otorgados para el sector agropecuario por el Banco de Fomento Agropecuario fue alrededor de 28 mil, siendo 25 mil (89.8%) destinados al sector agrícola, esto es un total de \$70 millones aproximadamente.

Gráfico 8. Distribución de crédito agropecuario por fuente de financiamiento. El Salvador. Año agrícola 2006-2007.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, IV Censo Agropecuario, 2009.

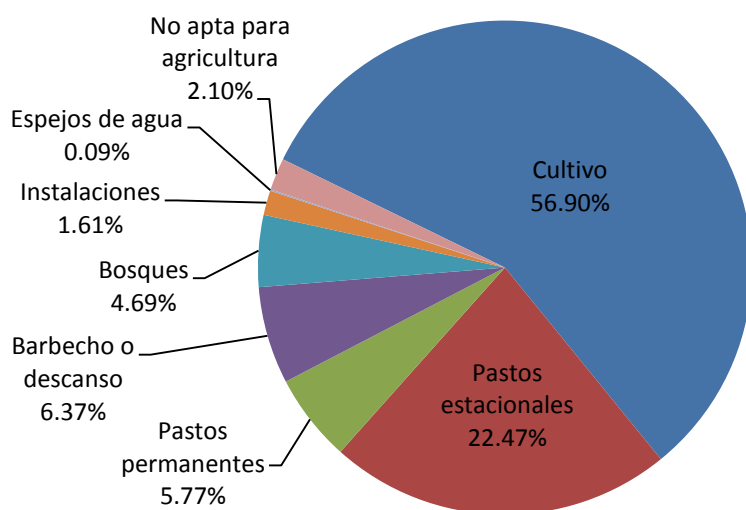
Según el gráfico 8, la distribución del crédito por fuente de financiamiento para el año 2006 muestra que, en su mayoría, los créditos fueron otorgados por instituciones bancarias (privadas y estatales) y por prestamistas locales.

El bajo acceso a créditos formales de los productores agrícolas dificulta el proceso de producción, aumenta significativamente los costos y reduce la capacidad de reproducción de la agricultura, así como de la vida de las personas. Esta situación pone al Estado como un actor crucial, de modo que las políticas dirigidas a este sector, tengan en cuenta procurar el adecuado acceso a los recursos financieros necesarios para un correcto desarrollo de los procesos agrícolas.

2.2.2.2. Tierra

La agricultura salvadoreña se caracteriza por un uso extensivo de la tierra, con procesos poco tecnificados y bajos niveles de productividad, solamente un 2% de las explotaciones de tierra no son aptas para la agricultura. Del total, el 56.9% se utiliza para el cultivo, mientras que el resto se emplea para pastos estacionales y permanentes, barbecho, bosques, entre otros.

Gráfico 9. Distribución de las explotaciones de tierra según su uso. El Salvador. Año agrícola 2006-2007.



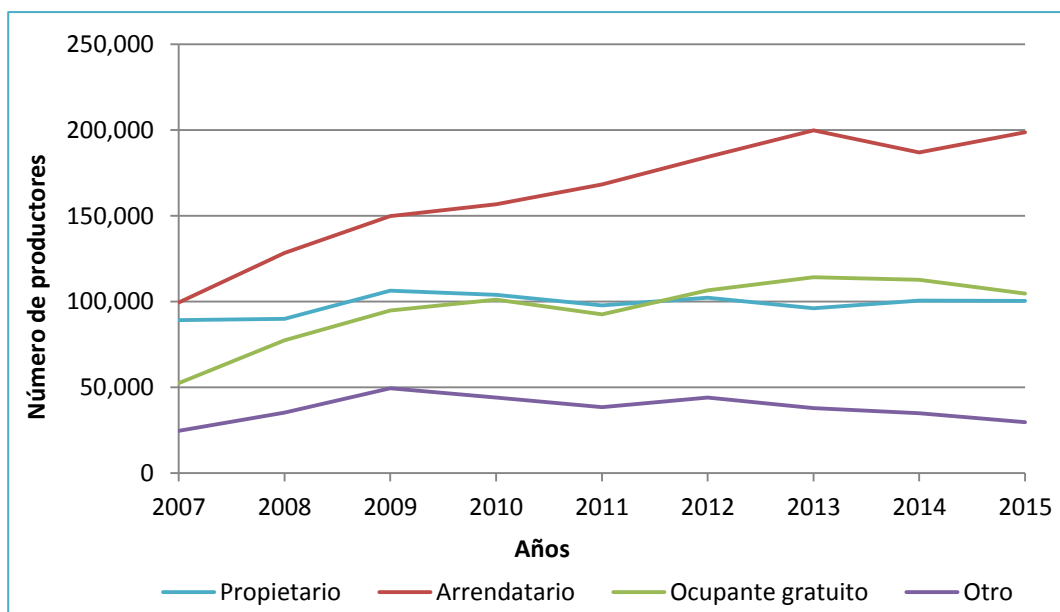
Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, IV Censo Agropecuario, 2009.

Según la DIGESTYC, para el año 2015 el 95.5% de los productores agropecuarios se dedicaban a actividades agrícolas total o parcialmente, siendo 77% exclusivamente agrícolas y el resto hacia actividades compartidas con la ganadería, y actividades forestales. Los productores dedicados a la ganadería total o parcialmente significaban un 22.8% del total de productores agropecuarios.

La mayoría de los productores agropecuarios trabajan con tierras arrendadas, la tendencia al arrendamiento desde 2007 es rotundamente alcista, con un incremento del 100% hasta 2015.

Por otro lado, los productores propietarios han disminuido su participación en la forma de tenencia: en 2007 conformaban el 34%, mientras que para 2015 representaban un 23% del total de productores, un porcentaje menor incluso que la fracción que los productores con ocupación gratuita de tierras, que contaban con 24% (cerca de 105 mil) y cuyo incremento de 2007 a 2015 ha sido también del 100%. Luego, en la categoría otros con un 7% en 2015, se encuentran los productores que trabajan bajo formas cooperativistas, colonos, aparceros, los que no utilizaron tierras y otras formas.

Gráfico 10. Productores agropecuarios según forma de tenencia de la tierra. El Salvador. Años 2007-2015¹².



Fuente: elaboración propia a partir de la DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

La concentración de la propiedad de la tierra en El Salvador ha sido un tema controversial y determinante desde tiempos de la colonia, la alta concentración de grandes extensiones de tierra cultivable en pocas manos trae efectos negativos para los pequeños productores.

A pesar de los esfuerzos por la redistribución de la tierra a lo largo de la historia salvadoreña, los logros alcanzados han sido menores en comparación a los efectos económicos y sociales negativos que se generan para el conglomerado campesino¹³, que debe enfrentarse a los altos costos de producción y a un cultivo de menor calidad.

La liberalización de los mercados, una medida contemplada dentro del paquete de reformas de ajuste estructural implementadas a finales del siglo XX, trajo consigo más desventajas a los pequeños productores que beneficios. Los pequeños agricultores se han visto con muchas restricciones económicas y administrativas para poder acceder a la propiedad de un terreno, debido a los requisitos y largos procesos de la compra de tierra, además de los

¹² Datos disponibles a partir del año 2007.

¹³ La reforma agraria de 1980, por ejemplo, no significó un cambio profundo en la tenencia de la tierra, ya que la parte de su ejecución (fase II) que comprendía la intervención de las tierras de mejor calidad, fue cancelada, debido en su mayoría a la presión de grupos influyentes, pertenecientes a los sectores económicos y políticos más fuertes del país, así como a los dueños de estas explotaciones (Chávez et. al., 2011).

bajos niveles educativos, el escaso nivel de tecnificación en la producción, el difícil acceso a crédito agropecuario que de por sí se ha venido reduciendo en los últimos años, entre otros (Ramírez et. al, 2011).

Esta situación genera que la gran mayoría de productores se conformen con tierras de pequeña extensión y baja calidad, frente a unos pocos que sí pueden acceder a estos recursos, que se traduce en diferencias de productividad, costos, ingresos y niveles de vida.

El cuadro 4 presenta la distribución de los productores agropecuarios rurales según la extensión de sus tierras en manzanas. Para 2007, el 78% de los productores agropecuarios rurales contaban con extensiones de tierra de 2 manzanas máximo, mientras que el restante 22% poseía extensiones de tierra muchísimo mayor, para el 2015 la proporción de productores con extensiones de tierra menores a 2 manzanas aumentó casi al 90%, el resto estaba conformado por productores que tenían extensiones de 3 a 4 manzanas (5.1%), de 5 a 10 manzanas (3.8%), de 11 a 20 (0.7%) y mayores a 20 manzanas (1.2%).

A lo largo del periodo 2007-2015¹⁴, el número de explotaciones agrícolas ha aumentado en un 58.26%, sin embargo este aumento no ha sido proporcional de acuerdo al tamaño, el número de explotaciones de menor tamaño (hasta 10 manzanas) ha aumentado, mientras que el número de explotaciones más extensas ha disminuido: las explotaciones menores a una manzana han incrementado en un 92%, mientras que las mayores a 20 han disminuido en 75%.

¹⁴ Datos no disponibles para los años 2005 y 2006.

**Cuadro 4. Distribución de productores agropecuarios rurales por extensión de tierra.
El Salvador. Años 2007-2015. En manzanas.**

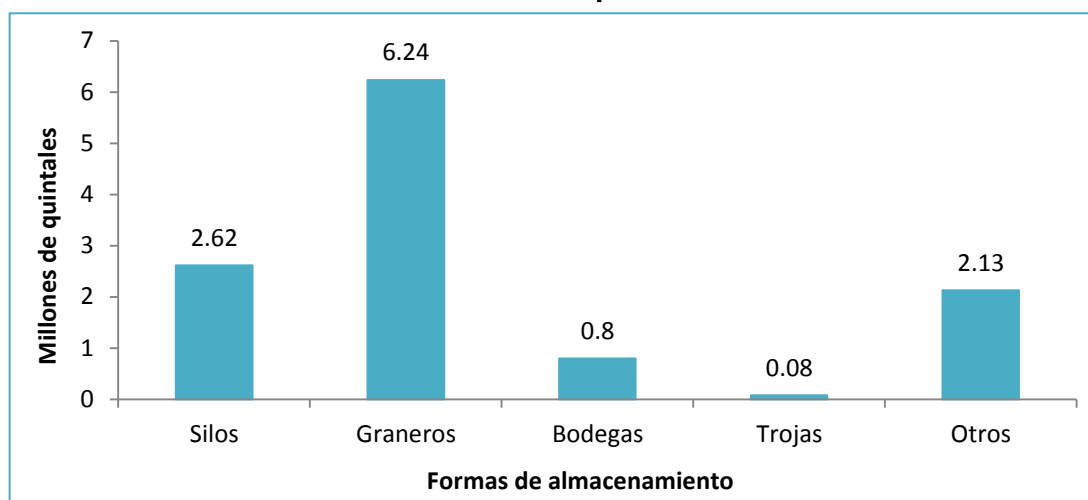
Tamaño	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2007 - 2015 (%)
MENOS DE UNA	108,522	146,493	176,917	189,317	176,749	201,082	217,186	218,511	208,632	92.25%
	40.87%	44.27%	48.00%	49.68%	47.30%	48.27%	50.54%	52.28%	49.65%	
1 a 2	99,049	122,682	139,932	142,186	148,349	167,245	163,377	159,163	166,186	67.78%
	37.30%	37.07%	37.97%	37.31%	39.70%	40.15%	38.02%	38.08%	39.55%	
3 a 4	18,156	20,401	23,500	24,421	23,759	21,677	21,292	19,179	21,279	17.20%
	6.84%	6.16%	6.38%	6.41%	6.36%	5.20%	4.95%	4.59%	5.06%	
5 a 10	14,412	15,523	17,208	16,622	16,280	18,466	18,582	14,947	16,018	11.14%
	5.43%	4.69%	4.67%	4.36%	4.36%	4.43%	4.32%	3.58%	3.81%	
11 a 20	4,939	5,076	6,110	4,781	5,201	5,217	6,382	3,644	3,064	-37.96%
	1.86%	1.53%	1.66%	1.25%	1.39%	1.25%	1.49%	0.87%	0.73%	
MAS DE 20	20,435	20,762	4,909	3,767	3,325	2,888	2,899	2,493	5,021	-75.43%
	7.70%	6.27%	1.33%	0.99%	0.89%	0.69%	0.67%	0.60%	1.19%	
	265,513	330,937	368,576	381,094	373,663	416,575	429,718	417,937	420,200	58.26%

Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

2.2.2.3. Capacidad de almacenamiento de los productores

El almacenamiento es un elemento importante de la actividad agraria pues facilita la logística a los agricultores que venden sus productos en los mercados. El acopio adecuado garantiza que los granos preserven su integridad hasta que el productor reciba una remuneración por sus granos. La capacidad de almacenamiento de los agricultores salvadoreños es de 11.88 millones de quintales los cuales se dividen de la siguiente forma:

Gráfico 11. Capacidad de almacenamiento. El Salvador. Año agrícola 2006-2007. En millones de quintales.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, IV Censo Agropecuario, 2009.

2.3. Enfoque de IDRIS para la zona rural de El Salvador

Luego de haber explorado diferentes aspectos de la situación agrícola salvadoreña, y de puntualizar estos ámbitos de cara a un análisis de las políticas públicas dirigidas al sector agrícola en los últimos 10 años, se presentan las principales variables que componen los diferentes ejes del IDRIS para el caso de la zona rural de El Salvador, en el periodo estudiado.

Debido a la metodología del enfoque y a las limitantes de acceso, temporalidad y fiabilidad estadística, así como para no caer en el error de comparar resultados obtenidos de variables y procesos distintos, se ha optado por no realizar el proceso de indexación y en su lugar, presentar las variables que componen el índice en su forma natural.

Es conveniente recalcar que algunas variables consideradas en el índice han sido reemplazadas por otras de naturaleza similar, debido nuevamente a la disponibilidad de los datos, por lo que se exploran otros aspectos dentro del estado del desarrollo rural.

En el cálculo del IDRIS se incluyen seis grandes ejes: ingreso, salud y alimentación, educación, servicios básicos, bienestar y recursos naturales, en nuestro caso se exploran cinco de ellos, puesto que las variables que componen ingreso y bienestar comprenden

aspectos similares. De forma que se presentan ingreso, salud y alimentación, educación, servicios básicos y recursos naturales.

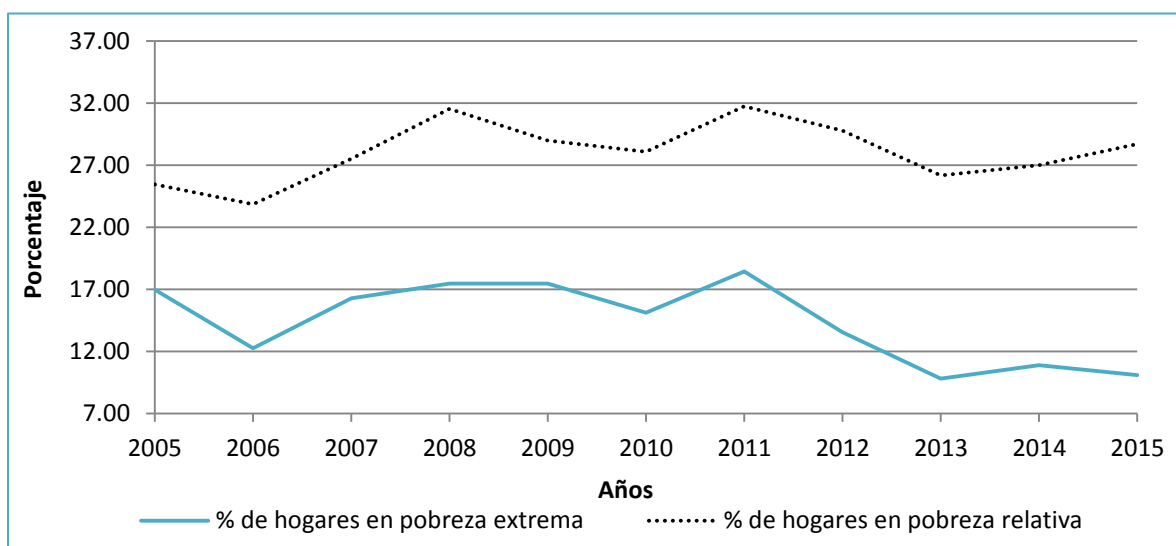
2.3.1. Ingreso económico

Este eje se enfoca en la capacidad de acceder a niveles de vida dignos mediante los ingresos percibidos, que permitan a la población la satisfacción de sus necesidades.

Acá se presentan dos variables en el caso de El Salvador: porcentaje de hogares en pobreza extrema y porcentaje de hogares en pobreza relativa de la zona rural, considerándose como pobreza extrema y relativa la condición presente los hogares que no pueden alcanzar a cubrir con sus ingresos, el valor de una y dos canastas básicas alimentarias, respectivamente.

En el caso del índice de bienestar, se considera no solo la pobreza extrema y relativa en función de la canasta básica alimentaria, si no a la capacidad de acceder a servicios básicos, servicios de salud, de vestido y de otros aspectos necesarios para alcanzar un nivel de bienestar adecuado para la reproducción plena, por lo que se enfoca en un nivel más amplio que supera al de la pobreza extrema y relativa.

Gráfico 12. Porcentaje de hogares de la zona rural en situación de pobreza extrema y pobreza relativa. El Salvador. Años 2005-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

El gráfico 12 expone que para 2015, el 10% de los hogares de la zona rural no alcanzaban a cubrir el valor de una Canasta Básica Alimenticia (CBA), mientras que aproximadamente el 30% no lograban cubrir dos CBA. La pobreza extrema en la zona rural se ha reducido en casi un 7% en diez años, mientras que la pobreza relativa ha aumentado en 3%.

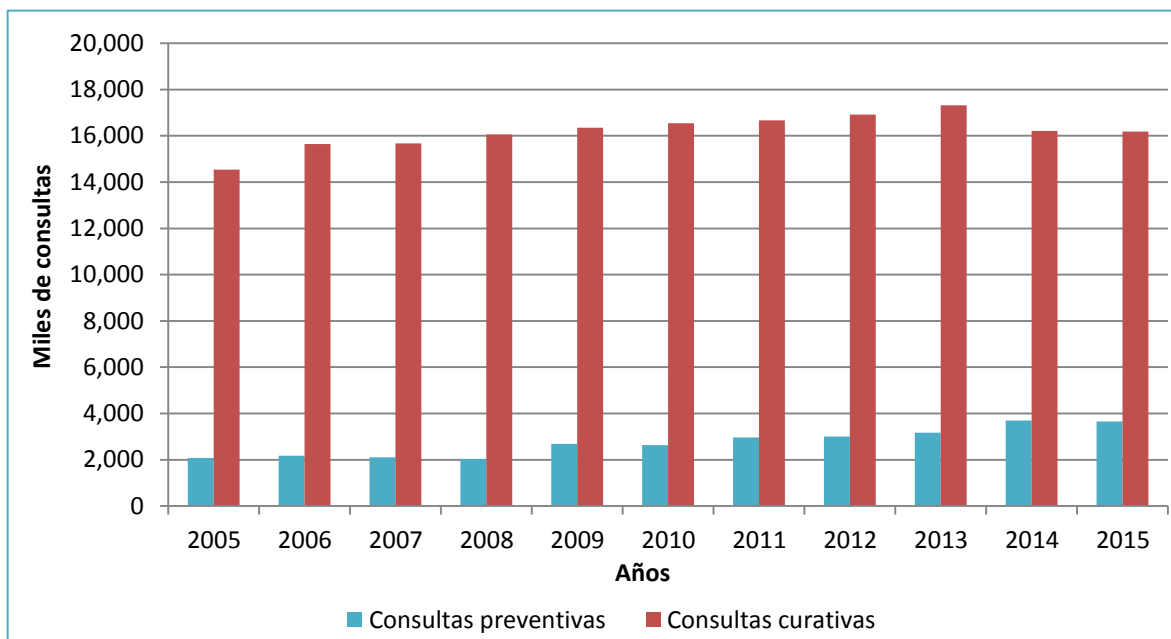
Estos porcentajes comprenden únicamente las necesidades calóricas básicas de una persona, es decir que no incluyen las demás necesidades básicas para llevar una vida digna. Considerando esto, así como el hecho de que estos niveles no han mejorado significativamente en los últimos años, la situación de pobreza en la zona rural es preocupante. La población rural se ve con grandes limitantes para desarrollar sus actividades cotidianas, lo que se traslada directamente al desempeño agrícola.

2.3.2. Salud y alimentación

El acceso a servicios de salud de forma oportuna es un aspecto básico en el bienestar de las personas, además de ser un derecho vital, por lo que debe ser una prioridad en los presupuestos de los gobiernos. Según el Ministerio de Salud (MINSAL) (2016), el gasto en salud en El Salvador ha rondado el 7% con respecto al producto interno bruto en los últimos años, porcentaje similar al de muchos países de Latinoamérica, la mayoría de este gasto (entre 60 y 70% en promedio) se trata del realizado por el sector público, y el resto, proveniente del gasto de las familias, lo compone el gasto privado.

En cuanto al nivel de atención médica, el gráfico 13 presenta el comportamiento de las consultas realizadas en los establecimientos del Sistema Nacional de Salud para los años 2005-2015.

Gráfico 13. Consultas brindadas en la red de establecimientos del Sistema Nacional de Salud. El Salvador. Años 2005-2015¹⁵.



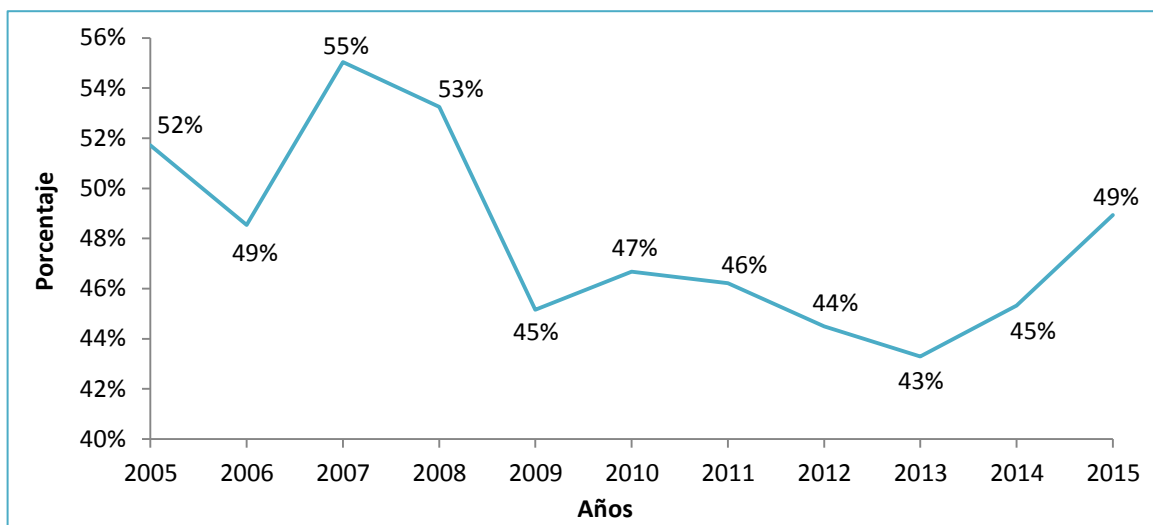
Fuente: elaboración propia a partir de MINSAL, Boletín de Indicadores del Sistema Nacional de Salud, varios años.

El total de consultas brindadas entre preventivas y curativas asciende a casi 20 millones en 2015, es decir, un aumento del 20% aproximadamente comparado con el año 2005. Aunque este total está compuesto casi por completo por atenciones curativas, las consultas preventivas como proporción del total han aumentado de 13% en 2005 al 18% en 2015. Del total de consultas curativas, un 17% se trataron de emergencias, las cuales desde 2005 han experimentado un aumento significativo del 41% hasta 2015.

En el sector rural, la población ha presentado un bajo nivel de asistencia o uso de los servicios de salud en los últimos años, el cual ronda cerca de un 50%. El tratamiento natural de las enfermedades o la abstención al mismo es una práctica más recurrente en el sector rural que en el urbano, dadas las actividades de la población, su cultura y las condiciones de vida, sin embargo las dificultades en el acceso debido a la disponibilidad de los servicios, calidad de atención y otros aspectos han aumentado, esto ha contribuido a que la población acuda a servicios de salud informales.

¹⁵ De 2005 a 2008 solo se presentan datos de consultas curativas del ISSS, a partir del 2009 se incorpora la información de las demás instituciones.

Gráfico 14. Porcentaje de población de la zona rural que accedió a servicios de salud al enfermarse. El Salvador. Años 2005-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

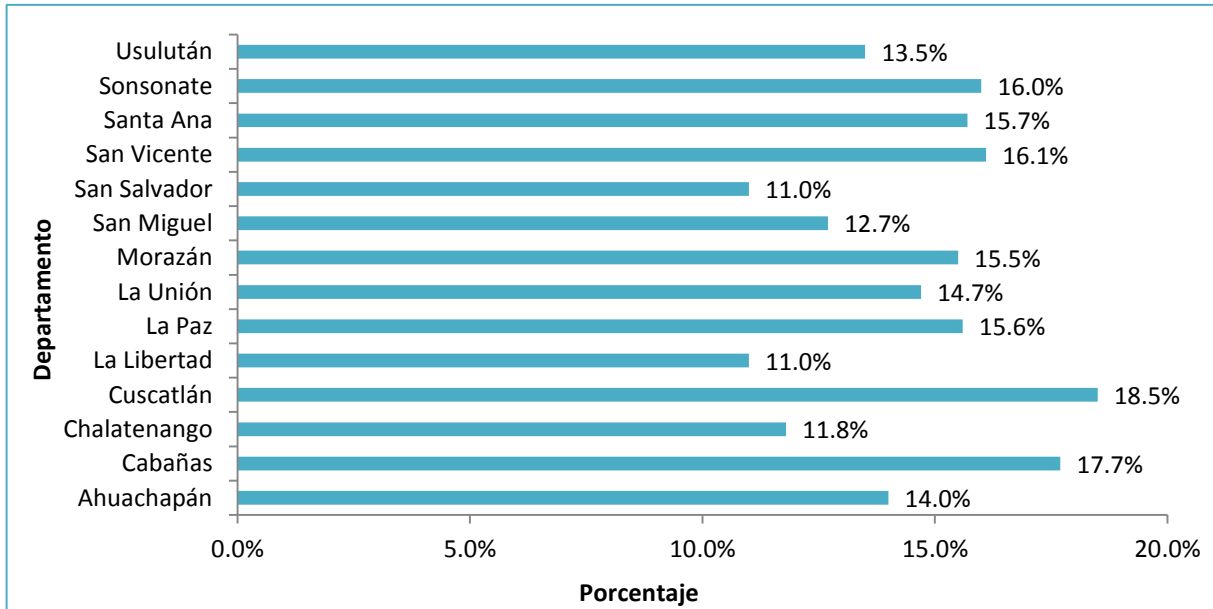
En cuanto al acceso a la alimentación en el país, debido a las condiciones de pobreza de la mayoría de la población, a la oferta disponible de alimentos mayormente importada, a los patrones de consumo, entre otros factores; existen muchas dificultades para toda la población para acceder a una alimentación adecuada, balanceada y que proporcione la cantidad de nutrientes que el ser humano necesita.

Los datos acerca de la desnutrición presentados por el MINSAL-INS (2014), muestran que para la población menor a 5 años de edad existe un 5% de prevalencia de bajo peso, un 14% de prevalencia de baja talla, un 2% de prevalencia de bajo peso para la talla (emaciación) y un 6% de prevalencia de sobrepeso.

Para 2014, la prevalencia de desnutrición crónica (baja talla para la edad)¹⁶ para menores de 5 años de edad a nivel nacional fue de 14.6% (moderada y grave), este nivel varía por cada departamento y zona, los departamentos de Cuscatlán y Cabañas presentan los porcentajes de desnutrición infantil más altos, con 18.5% y 17.7% respectivamente.

¹⁶ La medición de la desnutrición crónica como la desnutrición aguda (bajo peso para la talla), se basa en los patrones de crecimiento de la OMS, mediante la desviación estándar de la población de referencia.

Gráfico 15. Porcentaje de desnutrición crónica en población menor de 5 años de edad por departamento. El Salvador. Año 2014.

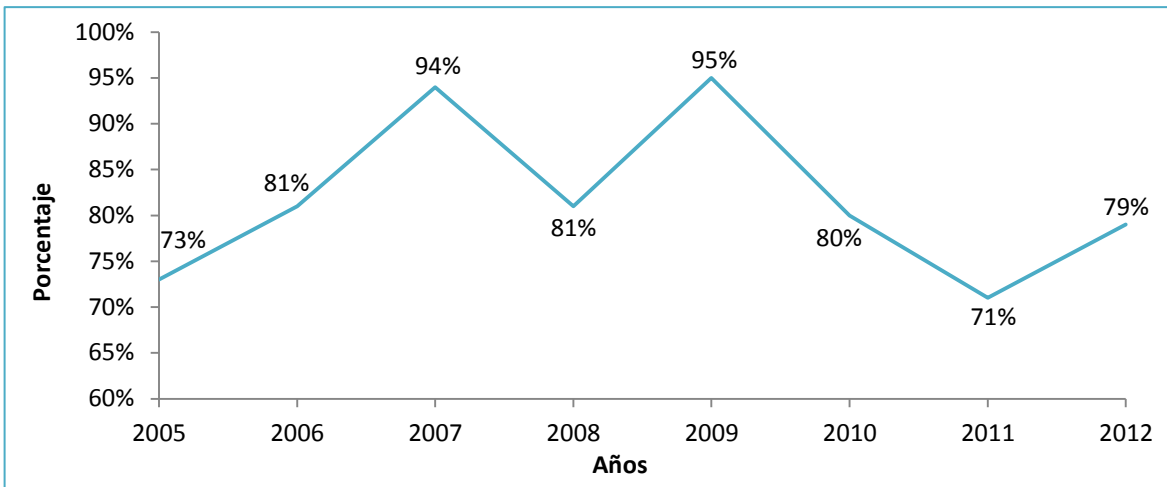


Fuente: elaboración propia a partir de MINSAL-INS, Encuesta Nacional de Salud, 2014.

Por otro lado, a los departamentos de San Salvador, La Libertad y Chalatenango les corresponden los niveles de desnutrición más bajos (11% para San Salvador y La Libertad y 11.8% para Chalatenango). Para la zona rural, este porcentaje fue de 16.6%.

El gráfico 16 muestra el nivel de capacidad que tiene el salario mínimo agrícola, que es el que perciben la mayoría de hogares rurales, para adquirir los alimentos propios de una dieta adecuada. Históricamente este ha sido insuficiente, en los últimos años esa cobertura ronda el 85%. Los ingresos de los agricultores no son capaces de asegurar la alimentación para sus familias, eso deriva en la perpetuación de la subnutrición, afectando el rendimiento de las actividades diarias de las familias.

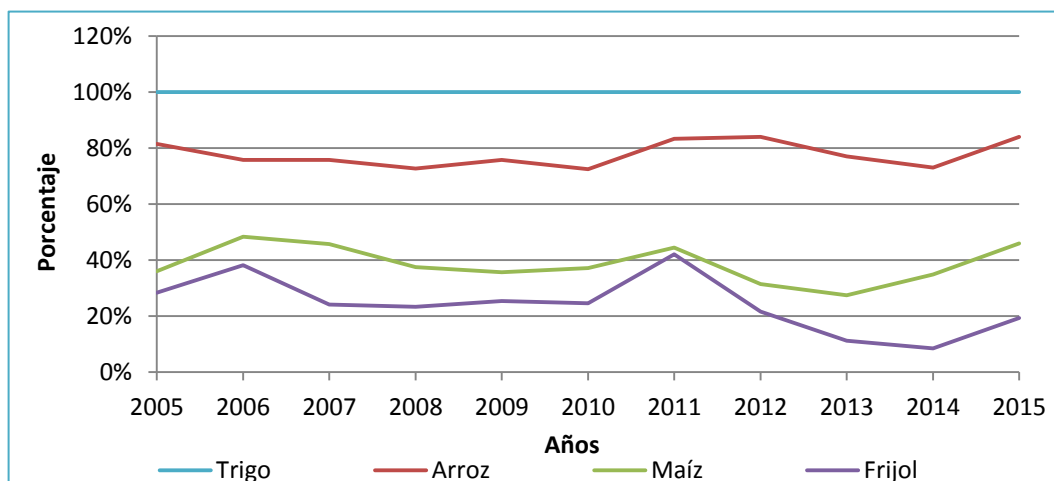
Gráfico 16. Capacidad adquisitiva alimentaria del salario mínimo agrícola. El Salvador. Años 2005-2012. En porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT.

Esta situación no solo depende de los bajos salarios agrícolas, la escasa cobertura alimentaria de dichas remuneraciones se ve influenciada también por la fluctuación de los precios de los alimentos. A su vez la disponibilidad de alimentos se ve predominantemente definida por una oferta extranjera, frente a una oferta interna insuficiente, lo que provoca una dependencia de cantidades y precios considerablemente alta, especialmente hacia aquellos productos que no forman parte de la matriz productiva del país.

Gráfico 17. Porcentaje de dependencia alimenticia de granos básicos. El Salvador. Años 2005-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT.

El gráfico 17 muestra el grado de dependencia de los granos básicos más importantes de la dieta salvadoreña. El trigo, al ser un producto que no posee participación en la producción dentro del país, es prácticamente importado en su totalidad, lo que provoca una dependencia total a las fluctuaciones de los precios internacionales. El arroz se ubica en segundo lugar con una dependencia promedio del 80%, a pesar que casi la totalidad de la producción interna se destina a la comercialización interna o externa. El maíz es un producto más estable, suple buena parte de la demanda interna al ser el cultivo más extensivo del sector agrícola salvadoreño, aun así, es uno de los más consumidos por la población salvadoreña. El frijol posee una dependencia menor, en los últimos años este porcentaje ha disminuido hasta ubicarse cerca del 15%.

En promedio existe una dependencia alimenticia de granos básicos de un 60%, es decir que la oferta interna de granos básicos no es capaz de cubrir la demanda interna, esto es un claro indicador desfavorable no solamente para el balance comercial o para la estabilidad de precios, sino para el acceso a la alimentación de la población salvadoreña, especialmente para la población rural.

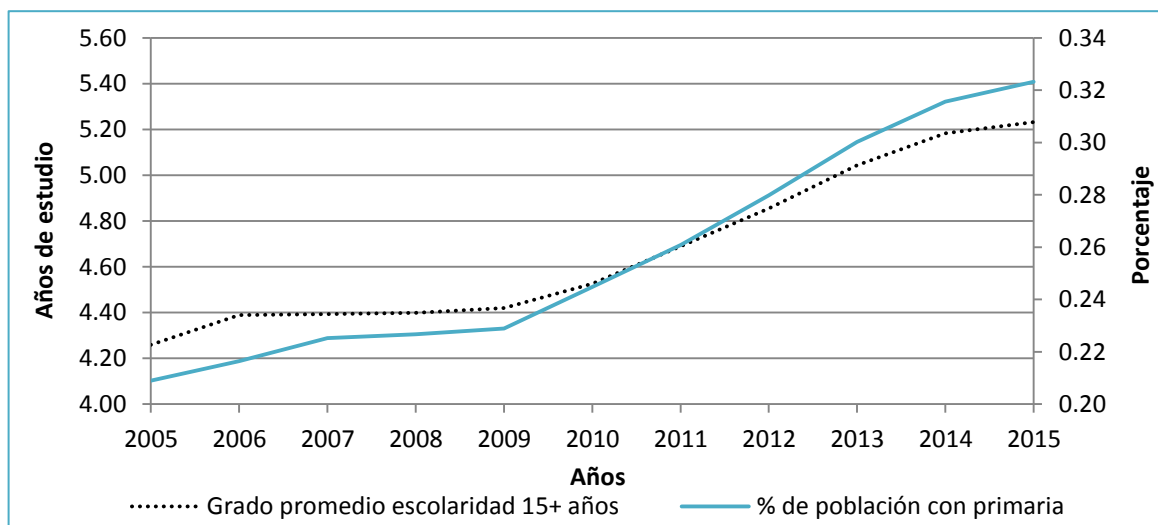
2.3.3. Educación

Un aspecto clave que influye de manera directa en el desarrollo de los pueblos es el nivel de educación con el que cuentan sus habitantes, el grado de formación e instrucción técnica y teórica, es un factor de relevancia en la productividad de las actividades económicas.

El Salvador cuenta con niveles bajos de escolaridad, en promedio, la población salvadoreña cuenta con 6 años de estudio aprobados aproximadamente. Según el gráfico 18, en el sector rural este promedio cae, en los últimos años ha existido una leve mejoría, de 4 años de estudio hasta 5 años aproximadamente, sin embargo, estos niveles educativos son aún muy bajos. La población salvadoreña de menos recursos no cuenta con estudios de secundaria, ni de bachillerato, mucho menos optan por una carrera universitaria.

Para 2015, 1 de cada 3 habitantes de la zona rural contaba con estudios de primaria, proporción que aumentó del 2005, donde eran 1 de cada 5 habitantes.

Gráfico 18. Grado promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años y porcentaje de población con primaria aprobada en la zona rural. El Salvador. Años 2005-2015. En años de estudio y porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

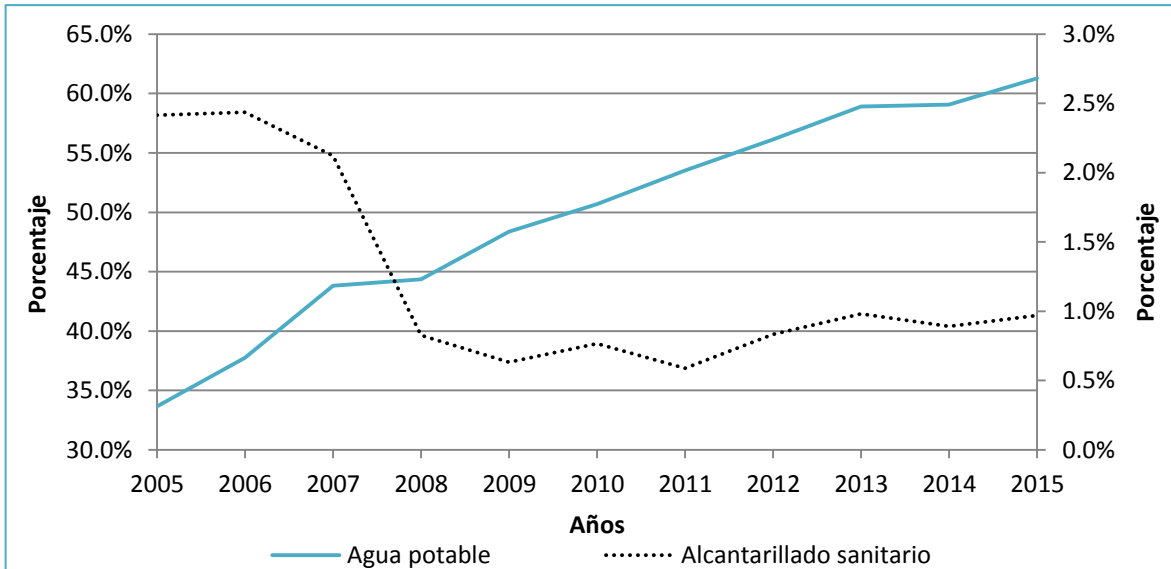
2.3.4. Servicios básicos

Un aspecto que abona a la calidad de vida, salud y vida digna son las condiciones en las que viven las personas, la plena reproducción de la vida pasa por una vivienda salubre y con servicios básicos ajustados a las necesidades de las familias. Contar con un adecuado suministro de agua potable, que es un recurso vital, así como de un saneamiento que procure la sanidad para las familias y para el medio ambiente son requisitos imprescindibles para el desarrollo.

Como muestra el gráfico 19, el porcentaje de hogares que cuentan con agua potable ha aumentado de forma significativa en los últimos 10 años. De pasar de un 35% en 2005, en el año 2015 en 60% de los hogares del sector rural contaban con servicio de agua potable accesible.

El escenario del alcantarillado sanitario es completamente diferente, la red de saneamiento para el sector rural es escasa, prácticamente nula, la mayoría de los hogares de la zona rural cuentan con letrinas o inodoros privados y comunes conectados a fosas, generando focos de contaminación que afectan directamente a las familias y al medio ambiente que las rodea.

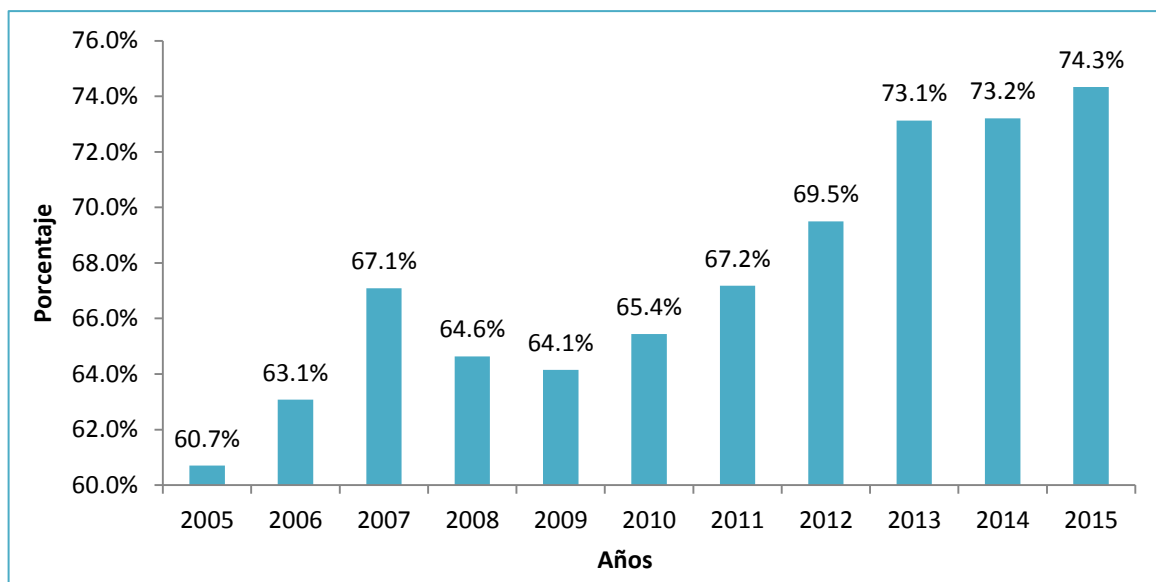
Gráfico 19. Porcentaje de hogares de la zona rural con servicios de agua potable y alcantarillado por tubería. El Salvador. Años 2005-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

En cuanto al acceso a energía eléctrica, según el gráfico 20 más del 70% de hogares de la zona rural cuentan con servicio de energía eléctrica, a comparación del 2005 en donde el 60% de hogares contaban con el servicio.

Gráfico 20. Porcentaje de hogares de la zona rural con servicio de energía eléctrica. El Salvador. Años 2005-2015.



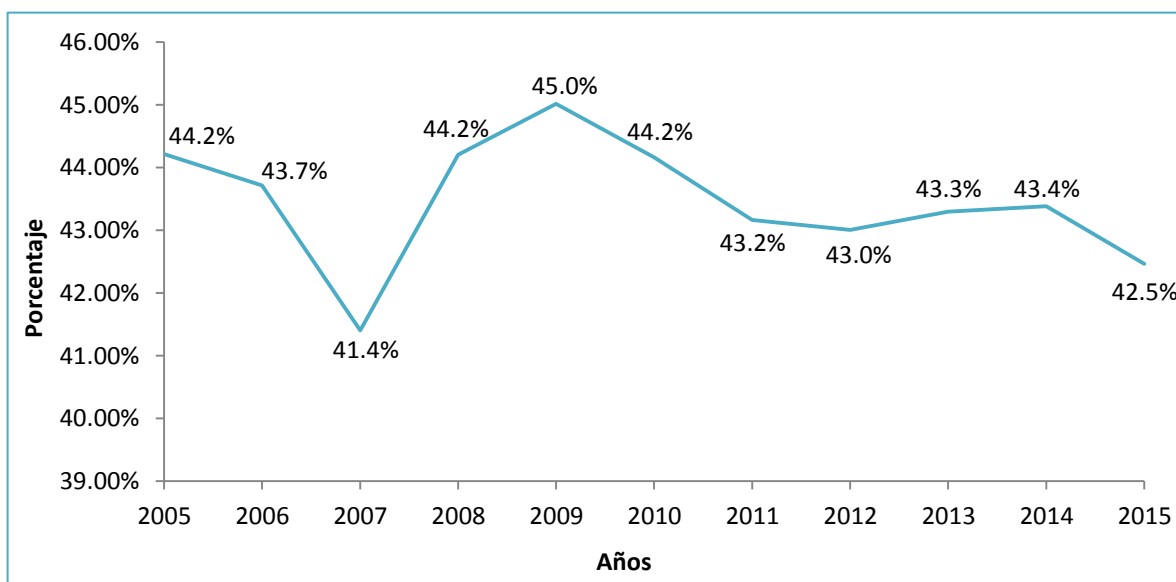
Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

Otros hogares se abastecen con gas Kerosene, velas, paneles solares u otra clase de iluminación.

Además del suministro de servicios básicos, la estructura de la vivienda es determinante para el bienestar de la población, una vivienda precaria, construida con materiales improvisados vuelve completamente vulnerables a las personas que residen ahí ante cualquier acontecimiento.

El gráfico 21 muestra el porcentaje de viviendas precarias en la zona rural, tomando como parámetro las viviendas que cuenten con techo de lámina, paja u otros materiales, paredes de bahareque, adobe, lámina, paja u otros materiales y suelos de tierra u otro material.

Gráfico 21. Porcentaje de vivienda precaria de la zona rural. El Salvador. Años 2005-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, varios años.

Del total de hogares de la zona rural de El Salvador, aproximadamente el 43% están contruidos con materiales que no brindan una seguridad real para las familias. Materiales como el bahareque, que a pesar que se trata de un sistema constructivo poco complejo, de relativo bajo costo y medianamente completo, no brindan la suficiente garantía para llevar una vida digna y plena.

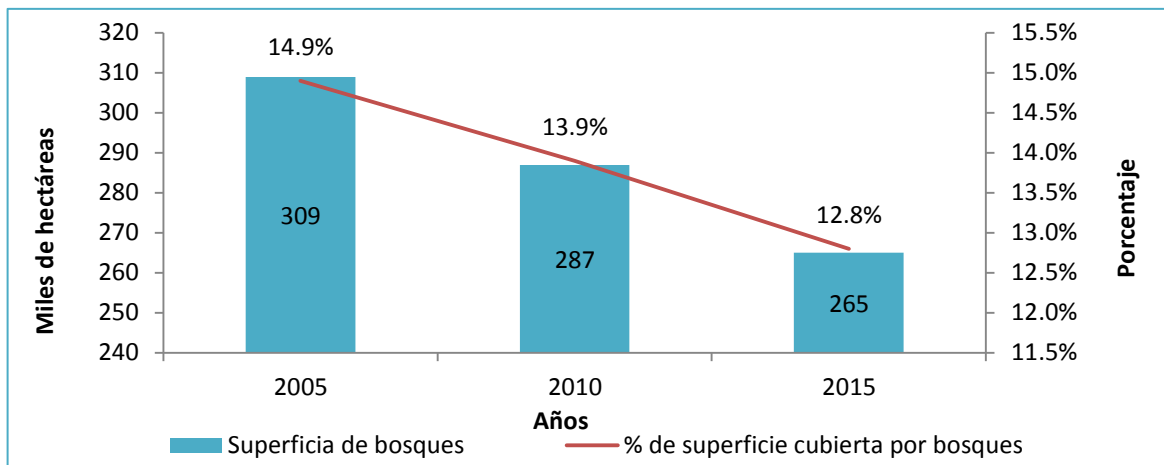
2.3.5. Recursos naturales

Esta categoría involucra aquellos elementos naturales que pueden ser aprovechados por los procesos productivos rurales (Ayala, 2014), de forma consiente y responsable.

Como ya se ha mencionado, la agricultura en El Salvador es de carácter extensivo, la mayor parte de la superficie se destina a la agricultura.

La superficie boscosa en el país es de menor extensión, en el año 2015 los bosques significaban un 12.8% de la superficie total, esto es un aproximado de 260 mil hectáreas. Comparado al año 2005 este número es mucho menor, debido a la tala e incendios forestales. Para ese año, el 14.9% de la superficie total estaba conformada por bosques, significando un total de más de 300 mil hectáreas.

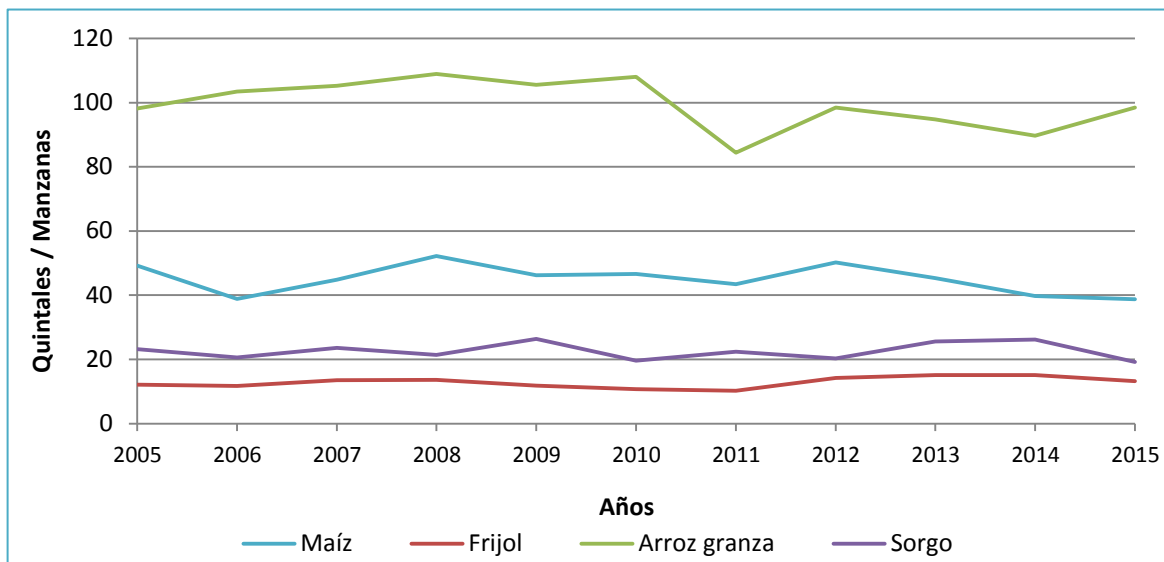
Gráfico 22. Superficie de bosques. El Salvador. Años 2005-2015. En miles de hectáreas y porcentajes.



Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT.

Otro aspecto a destacar es el rendimiento de los principales granos básicos producidos en el país. En el gráfico 23 se puede apreciar el alto nivel de productividad que ha tenido el arroz granza desde 2005, que ha alcanzado rendimientos hasta de 108 qq/mz. El maíz ha presentado rendimientos que oscilan entre 40 y 60 qq/mz. El sorgo o maicillo que ha presentado en promedio un rendimiento de 22 qq/mz y el frijol con un promedio de 13 qq/mz.

Gráfico 23. Rendimiento de los cultivos de principales granos básicos. El Salvador. Años 2005-2015. En quintales/manzanas.



Fuente: elaboración propia a partir de MAG, Anuario de estadísticas agropecuarias, varios años.

2.4. Resultados generales

A partir de la revisión estadística de cada una de las variables del sector agrícola y rural, se puede concluir acerca del bajo nivel de desarrollo que tienen ambos sectores.

Por un lado, el sector agrícola se encuentra en un escenario de baja productividad, con una producción estancada y de poco peso en la economía salvadoreña, la mitad de la producción de granos básicos se destina al comercio, mientras que la otra mitad hacia una economía del autoconsumo. La balanza comercial no se separa de su carácter estructural deficitario, condición que refleja el bajo nivel de tecnificación en los procesos productivos. Los salarios del sector continúan siendo los más bajos de la economía en los últimos diez años y, por tanto, la mayoría de la población dedicada a la agricultura se encuentra en situación de pobreza y no logra cubrir el costo de la vida de una manera satisfactoria.

El financiamiento de la agricultura es otro tema a considerar, la mayor fuente de financiamiento a los productores procede de los bancos privados (31%), que dentro del total del crédito privado es de apenas menos del 3%, además, ese crédito es aprovechado únicamente por el 10% de los productores agrícolas aproximadamente. En cuanto a la tenencia de la tierra, la mayoría de los productores son arrendatarios y aproximadamente el

90% de los productores poseen parcelas con extensiones menores a 2 manzanas, mientras que el resto poseen tierras de mayor extensión y de mejor calidad.

La situación del sector rural no dista mucho de la del sector agrícola, cerca del 50% de la población se encuentra en situaciones de pobreza, aproximadamente 10% en pobreza extrema y 30% en pobreza relativa. Los niveles de acceso a servicios de salud son bajos y la asistencia a centros de salud es menor al 50%. Los salarios agrícolas no logran cubrir las necesidades alimenticias de la población, lo cual ha elevado los niveles de subnutrición, sin mencionar la dependencia que existe a importar alimentos, evidente en la ya mencionada balanza comercial agrícola deficitaria. La población rural posee bajos niveles educativos, su grado promedio de escolaridad es de apenas 5 años en el periodo estudiado.

El acceso a servicios básicos como agua potable y electricidad ha mejorado en los últimos años, sin embargo el acceso a alcantarillado sanitario es prácticamente nulo y no muestra señales de mejora, por su parte la calidad de la vivienda rural es en general muy baja, cerca del 43% de las viviendas están compuestas por materiales que no brindan seguridad a las familias, mientras que ese porcentaje es mucho mayor cuando se presenta por lo menos alguna carencia en techo, paredes o pisos.

Las políticas públicas que pretendan abonar al desarrollo rural deben concentrarse en estas y muchas otras variables que no han sido incluidas en este análisis, así como aquellas enfocadas en el desarrollo agrícola. Si bien es cierto, los esfuerzos de política en pro del desarrollo agrícola se enfrentan a múltiples limitantes, para hablar de reactivación agrícola o desarrollo rural deben tomarse en cuenta todos los ámbitos que se ven inmersos en la realidad rural. En el próximo capítulo se analizarán las distintas políticas públicas dirigidas al sector agrícola en los últimos 10 años en El Salvador, con el fin de contrastar sus objetivos, metas y resultados alcanzados primero bajo una metodología de análisis de efectos e implementación, y luego con la realidad del sector agrícola y rural expuesta en este capítulo, para corroborar en qué medida han contribuido al desarrollo que se pretende alcanzar.

3. EXPOSICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS AL SECTOR AGRÍCOLA EN LOS AÑOS 2005-2015

En este capítulo se llevará a cabo una exposición de las políticas y acciones públicas en materia agrícola más importantes realizadas en los años 2005-2015, para luego determinar cómo sus resultados parciales o finales inciden en la agricultura y la consecución del desarrollo en las comunidades rurales. Para el análisis se seleccionarán las políticas y acciones públicas bajo el criterio de cuáles son las más importantes¹⁷ y representativas que ya fueron implementadas o están en fase de implementación:

- Acciones públicas para el desarrollo agropecuario recopiladas de los planes de gobierno de los últimos tres períodos presidenciales: Período 2004 - 2009, presidido por Elías Antonio Saca; Período 2009 - 2014 presidido por Mauricio Funes; y período 2014-2019 presidido por Salvador Sánchez Cerén.
- Programas en colaboración con el FIDA: Programa Nacional de Transformación Económica Rural para el Buen Vivir – Rural Adelante, Programa de Competitividad Territorial Rural.

Para conseguir el objetivo de este capítulo es necesaria una metodología funcional que implique un marco de análisis definido, que permita encontrar las características más importantes de las políticas dirigidas al sector agrícola y los factores que determinan su nivel de impacto. Dicha metodología es planteada por el Centro Colaborador Nacional para Políticas Públicas Saludables del Instituto Nacional de la Salud Pública de Quebec, la cual se ha descrito en el capítulo 1.

¹⁷ Otro factor para establecer su importancia es la disponibilidad y acceso a los datos de cada programa, política o proyecto.

3.1. Evaluación de políticas públicas

3.1.1. Período 2004-2009

Elías Antonio Saca González, es un político y empresario salvadoreño, fue presidente de la República Salvadoreña desde el 1° de junio de 2004 hasta el 1° de junio de 2009.

Durante su campaña y mandato estableció como una prioridad la reactivación del agro salvadoreño, en su plan de gobierno se buscaba obtener una agricultura sostenible, modernizada, rentable y competitiva; esto se buscaba cumplir mediante la focalización de los esfuerzos, privados como gubernamentales, en el individuo.

Específicamente sus políticas de reactivación del agro se veían resguardadas, definidas y organizadas bajo un plan maestro conocido como el “Plan Quinquenal del Agro”¹⁸, este plan tenía como objetivos:

- Contribuir al mejoramiento de grandes indicadores económicos y sociales como incrementos de la tasa de crecimiento del PIBA, población económicamente activa (PEA) agrícola empleada, exportaciones agropecuarias, productividad en las empresas o productores del sector agrícola, participación de productos no tradicionales en el PIBA, valor agregado en procesos y productos del sector, participación de la mujer en la PEA rural y disminución de la pobreza extrema.
- Erradicar la pobreza a través de los siguientes objetivos:
 - La transformación del agro en un espacio atractivo para los inversionistas y generador de empleos suficientes y de calidad.
 - La construcción de una nueva agricultura diversificada, con alto valor agregado, rentable, competitivo y con mayor vocación hacia la exportación.
 - Revertir la degradación y el deterioro de la base natural en que se sustentan las actividades agropecuarias.

¹⁸ Gracias a este plan a este período de gobierno también fue nombrado por Elías Antonio Saca como el “quinquenio del agro”.

Además de los presentes objetivos también se establecieron diferentes ejes de gestión, los cuales se definen a continuación:

- Entorno macroeconómico favorable.
- Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades empresariales en las zonas rurales que involucre, de manera efectiva, la participación de hombres y mujeres.
- Promoción de la inversión productiva en las zonas rurales.
- Integración territorial, económica, social y ambiental de las áreas rurales con las zonas urbanas.
- Inversión en los pobres rurales.
- Desarrollo de un sector agropecuario sostenible e identificado con la producción más limpia.
- Mejoramiento de la competitividad y los canales y mecanismos de comercialización interna y externa de productos agropecuarios frescos y procesados.
- Adecuación del marco normativo e institucional a los requerimientos para construir la nueva agricultura y lograr el crecimiento de las zonas rurales (ECADERT, 2009).

La gestión de estos diferentes ejes tenía como objetivo mejorar la situación para los diferentes sectores agrícolas salvadoreños, entre los cuales se puede mencionar al sector azucarero, a los productores de granos básicos, ganadería, plantas ornamentales, etc.

La meta del plan era a futuro, era una visión planteada hacia el 2021 para el sector, la misma se ve definida en las siguientes líneas:

“Un espacio económico rural diversificado y fuertemente integrado a las zonas urbanas, una sociedad rural moderna, organizada y con equidad en donde no existe la pobreza extrema. Un sector dinámico y competitivo sustentado en una agricultura altamente diversificada, con vocación exportadora y en el desarrollo de la agroindustria y servicios, y con una economía campesina integrada a los mercados de factores y de bienes y servicios que reconquista progresivamente el mercado interno” (IICA, 2009: 16).

Luego de abordar un poco de la parte general y los alcances planteados por el gobierno de Elías Antonio Saca es importante empezar a delimitar algunas de sus políticas¹⁹ y definir los alcances/desarrollo de las mismas con respecto a los objetivos planteados; es por este motivo que a continuación se abordan dos políticas propuestas por el mandatario y se evalúan para conocer cuales fue su efectividad y alcances dentro del sector agropecuario salvadoreño.

3.1.1.1. Programa de Modernización y Reconstrucción (PREMODER)²⁰

Este programa fue ejecutado por el gobierno central y apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el mismo fue desarrollado en los departamentos de Ahuachapán, Chalatenango, La Libertad, Santa Ana y Sonsonate.

La principal unidad de trabajo de dicho programa era la atención directa de las necesidades de comunidades pobres, pequeños productores agrícolas, campesinos sin tierra y jóvenes de las áreas rurales; también se introdujo un elemento de igualdad de género en la participación de las actividades agropecuarias tratando de dejar a un lado cualquier exclusividad de género en la ejecución de actividades agrícolas.

Básicamente se buscaba mejorar/reconstruir²¹ la infraestructura social productiva existente, sin dejar a un lado las oportunidades de reconstrucción, fortalecimiento o modernización de la misma. Además de proveer con la institución necesaria para que se velara por la mejora y disminución de la pobreza rural. Esto se lograría a través de la implementación de programas de asistencia productiva y un fondo de asistencia productiva, ambas herramientas ayudarían a empoderar/mejorar las condiciones de los integrantes de la sociedad rural agrícola salvadoreña que se encontraban en una situación de pobreza.

¹⁹ Las políticas relacionadas al sector agrícola durante la gestión del presidente Elías Antonio Saca, pueden revisarse en el anexo 2.

²⁰ Información extraída de documento en línea de MAG, 2008.

²¹ Se habla de reconstruir pues hacia el año 2003 cuando autorizaron los fondos del presente programa e inició con la definición de los alcances, metas y objetivos del mismo las secuelas de los terremotos de 2001 aún no desaparecían del agro salvadoreño.

Los objetivos planteados por este programa y sus alcances se ven definidos a continuación:

Objetivo general:

“Lograr la integración económica efectiva de la población objetivo en el contexto regional y nacional a través de una mejora de las capacidades de acceso a oportunidades de negocios y mercados, así como también a los mercados laborales locales y nacionales.” (ECADERT, 2009)

Objetivos específicos:

- 1) “Reforzar las relaciones de mercado de las comunidades rurales y de los pequeños productores pobres, ampliando las oportunidades económicas de la población objetivo, mejorando sus capacidades de mercadeo, intensificando la producción y la productividad de los cultivos anuales y permanentes, actividades pecuarias y acuícolas de las pequeñas empresas rurales.
- 2) Mejorar las habilidades y destrezas laborales de jóvenes, hombres y mujeres, para obtener un mejor acceso a los mercados de trabajo rurales y urbanos.
- 3) Desarrollar y fortalecer el capital social y humano, consolidando las organizaciones de productores y de microempresarios, orientándoles hacia una economía de mercado.
- 4) Promover un enfoque equilibrado de género en las actividades del Programa para crear igualdad de oportunidades y una plena participación además de garantizar el acceso de las mujeres y hombres del sector rural a todos los aspectos productivos y de gestión del Programa.
- 5) Fortalecer y mejorar el marco institucional del GOES y del MAG para una acción efectiva en los programas de desarrollo rural y de alivio a la pobreza.” (ECADERT, 2009)

Como se puede denotar, el presente programa además de buscar ayudar a las personas en situación de pobreza y con los conocimientos necesarios para el cultivo de la tierra y

generación de productos, también busca empoderar no solo a los productores sino también a todos aquellos individuos, integrantes de este grupo (i.e. hijos jóvenes y sin tierra de los productores) para que en la medida que los productores crezcan también tengan mejor mano de obra capacitada y así se pueda elevar la calidad y nivel de vida del grupo familiar en el corto o mediano plazo mediante la oferta de mejores productos en el mercado.

Estos objetivos se cumplirían bajo la lupa del seguimiento y trabajo de los siguientes ejes:

“1) Reconstrucción de infraestructura dañada por los sismos, dentro del marco de planes de desarrollo económico y social de las municipalidades y/o mancomunidades de municipalidades:

- a) Infraestructura Vial
- b) Infraestructura Social
- c) Infraestructura Productiva

2) Modernización rural. Consiste en mejorar la capacidad de generación de ingresos de la población objetivo, transformando la agricultura actual y las actividades productivas no agrícolas de subsistencia en pequeñas empresas y negocios rentables y vinculando los productores agrícolas y no agrícolas a los mercados locales, regionales, nacionales y externos:

- a) Fondo de Inversiones Productivas.
- b) Desarrollo Empresarial e Inteligencia de Mercados.
- c) Asistencia Técnica Agropecuaria.
- d) Asistencia Técnica a Microempresas.
- e) Capacitación Vocacional y Laboral.

3) Fortalecimiento institucional del MAG. Apoyar al MAG en la identificación, el diseño y la puesta en marcha de una estructura institucional responsable de coordinar la modernización de las zonas rurales y el alivio de la pobreza rural.” (ECADERT, 2009)

Estos ejes marcaban un claro sendero, que requería primero de la recuperación de la infraestructura dañada por los sismos que habían afectado al país, además de reconstruir

también se buscaba la creación de oportunidades a través de la modernización, aún para aquellos que no eran productores o terratenientes y como eje final, el más importante, el fortalecimiento del MAG para poder darle seguimiento y continuación al proyecto propuesto a través del tiempo para poder, de esta manera, garantizar los dos objetivos anteriores y en la medida de esto disminuir la mala calidad de vida, provocada por la pobreza, que aquejaba al sector agrícola.

En cuanto a los alcances del programa y sus principales beneficiarios se puede definir:

- Pequeños productores y productoras tradicionales con menos de 7 manzanas de tierra y cuyos ingresos provienen mayoritariamente de las actividades agropecuarias.
- Pequeños productores y productoras que combinan la producción de maíz y frijol con el cultivo de hortalizas o frutales.
- Pequeños productores y productoras sin tierras (jóvenes y adultos) que arriendan entre una y dos manzanas para el cultivo de maíz y frijol, que complementan sus ingresos con trabajo asalariado agrícola y no-agrícola.
- Pequeños productores de café cuyo promedio de cultivo es de unas 5 manzanas.
- Habitantes rurales, adultos y jóvenes (hombres y mujeres), que se dedican a pequeños negocios o microempresas de procesamiento.

El total de personas beneficiadas para este programa es de más o menos 90,000 personas distribuido entre los 5 departamentos donde se llevó a cabo el programa.

La meta principal de este programa, como ya puede inferirse es que lograr una mejora para las condiciones sociales/económicas de las comunidades rurales de los departamentos incluidos, específicamente se busca inferir y ayudar a 96 municipios.” (ECADERT, 2009)

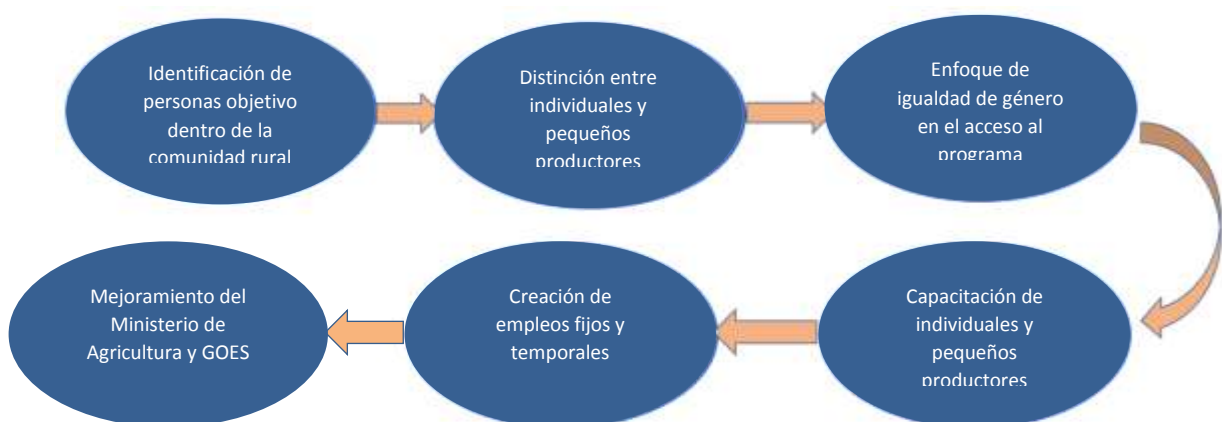
Evaluación del Programa de Modernización y Reconstrucción (PREMODER)

Efectividad: En términos generales el presente programa ha cumplido todos sus objetivos específicos, el programa ha logrado transformar comunidades y organizaciones hacia una visión de emprendimiento, esto a través de la apuesta que se hizo a las personas, específicamente a un objetivo de 90,000 individuos en los departamentos anteriormente especificados. Otro punto importante fue como el programa abordo a hombres como mujeres, dejando a un lado el paradigma de como el trabajo en el campo es mayoritariamente de hombres.

El programa debería haber finalizado en 2009 pero fue tal su aceptación y efectividad que se alargó hasta Junio del 2012 (FIDA, 2014), uno de los plus que logró esta extensión fue que parte de los fondos facilitados por el FIDA sufrieron un ganancia de 3.6 millones de dólares gracias a las fluctuaciones del mercado cambiario entre derechos especiales de giro (DEG)²² y dólares estadounidenses.

El proceso de acción del presente programa puede verse resumido en el siguiente mapa conceptual:

Figura 3. Estrategia conceptual del PREMODER.



Fuente: elaboración propia.

²² Derechos Especiales de Giro, es una moneda utilizada y definida por el Fondo Monetario Internacional (FMI), su valor fluctúa según los tipos de cambios en el mercado de otras 4 monedas (euro, dólar estadounidense, yuan chino, libra esterlina inglesa y el yen japonés).

Los procesos representados en el anterior flujo grama pueden verse resumidos de la siguiente forma:

1. Identificación de Personas Objetivo dentro de la Comunidad Rural

Dentro de este proceso se definió quienes serían los individuos objetivo del programa, estas personas serían básicamente personas en pobreza relativa o pobreza extrema que residieren en el área rural de los departamentos del área occidental del país; cabe mencionar que dentro de estas personas se consideraron a todos aquellos pequeños productores siempre y cuando no tuvieran más de 7 manzanas de tierra a su disposición²³, la mayoría de estos productores se dedicaban en su mayoría a la agricultura de subsistencia.

2. Distinción entre individuales y pequeños productores

Los individuales son aquellas personas en situación de pobreza relativa o extrema dentro del área rural pero que a su vez no son terratenientes o tienen tierra a su disposición, cuidado o resguardo.

La mayoría de estas personas eran jóvenes de las comunidades que componían el núcleo familiar y que aunque trabajaban la tierra de su familia no eran los dueños al momento, a estas personas se les buscó empoderar a través de programas de capacitación que aumentaran la tecnificación de la mano de obra y por ende subieran la tasa de producción a la vez que se subía el ingreso familiar mediante la contratación de mano de obra disponible en la misma comunidad por parte de otros productores con una mejor situación de ingreso. Además se promovió la creación de organizaciones de pequeños productores para que pudieran apoyarse entre ellos mismos dentro de la comunidad y así mejorar su calidad de vida en general.

²³ Se hace referencia a la palabra disposición porque el programa no podría medir la cantidad de tierra de las personas a través de instituciones como el Centro Nacional de Registros o mediante escritura pública pues muchos campesinos no cuentan con este tipo de documentación o trabajan y viven en terrenos que no les pertenecen pero a cambio de la vigilancia de los mismos se les permite hacer usufructo de los mismos.

3. Enfoque de Igualdad de género en el acceso al programa.

El acceso al programa fue definido desde un principio bajo una base de igualdad en el acceso al mismo, lo cual permitió que el mejoramiento de las destrezas, procesos y conocimientos llegarán tanto a hombres como a mujeres, lo cual tomando en cuenta que en el campo la mayoría de trabajo se relacionaba al hombre producía mayor mano de obra a bajo costo²⁴ pues las mujeres se incorporaban a la cadena productiva.

4. Capacitación de individuales y productores.

Proporcionar las opciones de capacitación idóneas para cada persona así como se abordó la tecnificación para individuales y así pudieren participar como empleados del proceso productivo de otros pequeños o grandes productores de la zona; también se capacitó a todos aquellos pequeños productores en la importancia de la inversión en recurso humano para aumentar la producción; muchas veces la primera inversión se hacía con la facilidad de un crédito gestionado a través del FIDA.

5. Creación de Empleos Fijos y Temporales.

Durante el desarrollo del presente programa se pudieron generar empleos fijos y temporales mediante la creación de las organizaciones de pequeños productores y la firma de alianzas con aquellos medianos y grandes productores de la comunidad. Esto principalmente se debió al aumento en la destreza y capacitación de la mano de obra disponible en el sector.

6. Mejoramiento del Ministerio de Agricultura (MAG) y Gobierno de El Salvador (GOES)

El mejoramiento de ambas instituciones se basaba en el marco institucional, pues en esta manera se estaría asegurando que más programas como este fueran propuestos, ejecutados y analizados, en términos de sus resultados, para garantizar el combate efectivo hacia la pobreza y la acrecentar el desarrollo rural.

Efectos no deseados: Dentro de las externalidades que provocó este programa se puede mencionar la introducción de mano de obra calificada y mejora de los procesos de

²⁴ Al mencionar bajo costo no se refiere directamente a que una mujer pueda ganar menos que un hombre pues de ser así el programa estaría negándose a sí mismo; más bien el bajo costo hace referencia al aumento de la oferta de mano de obra disponible lo cual puede provocar una disminución en el costo de la misma.

producción de los medianos y grandes productores esto debido a la incorporación dentro de sus organizaciones de los jóvenes capacitados y empoderados dentro del PREMODER; este efecto fue no deseado aunque indirectamente también cumplía con la generación de empleo y oportunidades para las personas individuales, esto como un resultado directo de las capacitaciones, tecnificación y empoderamiento impartido.

Muchos de estos medianos y grandes productores al ver la mejoría en los procesos de los pequeños y verse obligados a comenzar a compartir su cuota dentro del mercado comunal y de la región; aumentaron su nivel de tecnificación implementando estrategias y proyectos como los sistemas de riego que se habían introducido para los pequeños productores agrícolas, lo cual nuevamente puso en desventaja a estos últimos pero los dejó en el sendero del crecimiento y comercialización; dejando a un lado la agricultura de subsistencia como única opción y disminuyendo la brecha de desigualdad que se tenía hasta ese momento.

Equidad: Este programa buscaba garantizar la mejora del ingreso a través de la equidad de oportunidades por encima de la igualdad de las mismas pues no se le podría otorgar asistencias y capacitaciones igualitariamente a todos aquellos productores de mediana o gran envergadura versus los pequeños y micro productores o aún en contra de las personas individuales sin tierras; pues este tipo de estrategias solo proyectarían la brecha sin disminuirla. El programa apostó más a la equidad de oportunidades entre productores y género pues abordó la asistencia y capacitación solo para aquellos pobladores del área rural occidental en situación de pobreza extrema o relativa y todos aquellos terratenientes o encargados de tierra para su disposición que no tuviesen más de 7 manzanas disponibles. Esto sin dejar a un lado que el acercamiento se dio en igual medida a hombres como mujeres, sin discriminar según las capacidades o destrezas que cada género pudiese tener.

Implementación y Costo: el programa estuvo programado para ser implementado a nivel geográfico en la zona occidental del país en los departamentos de Santa Ana, La Libertad, Sonsonate, Ahuachapán y Chalatenango.

A nivel temporal el programa fue definido un 6 de diciembre de 2001, sin embargo entro en ejecución el 23 de diciembre de 2002 y su terminación estaba programada para el 30 de junio de 2009, sin embargo el mismo se alargó hasta el 30 de Junio de 2012.

El costo se vio definido de la siguiente forma:

Cuadro 5. Inversión destinada al financiamiento del PREMODER.

Entidad	Aportación
Fondo Internacional para el Desarrollo Rural (FIDA)	\$20,000,000
Gobierno de El Salvador	\$10,500,000
Total	\$30,500,000²⁵

Fuente: elaboración propia a partir de FIDA, Reconstruction and Rural Modernization Programme Project Completion Report Digest, 2014.

Cabe mencionar que los fondos facilitados por el FIDA no eran una donación sino un préstamo con una tasa atractiva, además de eso fue el mismo FIDA el encargado de administrar los fondos facilitados y de proveer con la asistencia técnica necesaria para garantizar el cumplimiento de los objetivos, alcances y metas del programa.

Viabilidad: La viabilidad del programa fue evidente alcanzando a 90,000 personas y generando empleos temporales y fijos durante el proceso de evolución del programa.

Básicamente se denotaba la existencia de capital humano y tierra cultivable sin embargo hacía falta el empoderamiento, asistencia técnica, capacitación y organización entre los integrantes de las comunidades para mejorar su condición de vida.

Entre las mejoras alcanzadas por el presente programa se pueden mencionar:

- “Los ingresos netos anuales promedio de los hogares de los beneficiarios del Programa, son equivalentes a US\$3,856.00; y se pudo determinar que provienen de ocho fuentes de origen, en orden de importancia, son: trabajos no agropecuarios (40.5%); trabajos en parcelas(18.7%); actividades pecuarias (11.3%); trabajos pecuarios fuera de la parcela (9.1%); actividades micro empresariales por cuenta propia (8.2%); las remesas (7.1%); otras fuentes (4.6%); y de los agro negocios (0.5%).

²⁵ Dentro del costo total también se añade el capital extra obtenido en el cambio de moneda de DEG hacia dólares por parte del FIDA.

- El 60% de los hogares de los beneficiarios del PREMODER contaban con materiales adecuados en la construcción de sus viviendas; esto significa que cada 6 de 10 hogares, cuentan con dicha condición; sin embargo, 4 de cada 10 hogares, requieren el apoyo del gobierno u otras instituciones del estado y la sociedad civil, para proveerles viviendas dignas.
- El concepto de "comodidad en el hogar" ya se puede aplicar en los hogares de los/as beneficiarios/as del PREMODER, pues poseen artículos y equipo para el entretenimiento, transporte y comunicación. En las tareas domésticas hay reducción de esfuerzo y tiempo. La novedad es la posesión masiva del teléfono móvil (celular).
- Sobre el uso del suelo durante el ciclo agrícola 2009/2010, únicamente el 46.6% de la superficie fue dedicada al desarrollo de cultivos agrícolas, principalmente de granos básicos. El 32.9% estuvo dedicada a pastos naturales (en muchos casos tierras ociosas), solares para viviendas y en pequeña escala, infraestructura de carácter productivo pecuario.
- Continúa como primera opción el uso de leña para cocinar (58.2%) entre los beneficiarios del PREMODER, en detrimento de la protección del medio ambiente; sin embargo, el uso de gas propano se ha intensificado (40.2%).
- Se connota que la superficie promedio de tierra con fines agropecuarios en posesión de los beneficiarios del PREMODER es de 1.2 hectáreas; con topografías semi planas (53.7%) y con condiciones de accesibilidad restringida a sus unidades productivas.
- Tales características los sitúan como pequeños productores minifundistas de agricultura familiar.
- Los resultados de la encuesta 2010 nos muestran que se ha mejorado notablemente el abastecimiento del agua para los hogares de los/as beneficiarios/as del PREMODER a través del uso de cañerías privadas o públicas -agua entubada- (64.8%). De igual forma, el uso de energía eléctrica como fuente de alumbrado se ha

visto incrementada. Ambos servicios, mejoran sustancialmente las condiciones de vida de la población.

- Los beneficiarios consultados a través de la encuesta 2010, reportaron conocer muy poco sobre las obras de reconstrucción post terremotos del año 2001. No obstante, distinguen que actualmente existe una variada cartera de proyectos de infraestructura vial, social y productiva; atribuyendo en más del 50% de los casos, tales autorías a las municipalidades de la localidad en que se ubican las comunidades donde habitan.
- El 96.7% de los hogares reconocen la importancia del aporte del trabajo doméstico al trabajo productivo, especialmente los hombres; pero dada la variedad de opiniones no todos visualizan objetivamente dicha importancia; sin embargo sobresale el considerar el compartir responsabilidades con la pareja.
- De cada 100 personas consultadas, 91 perciben cambios de actitud en la familia como producto de las acciones de género desarrolladas por el PREMODER, complementando que 8 de cada 10 son del sexo masculino. Las opiniones se refieren a que hoy existe más ayuda y comprensión entre los miembros del hogar; es la pareja la que toma decisiones; se manifiesta aprecio y reconocimiento al trabajo de la mujer y, mejora notable de la comunicación familiar.
- La existencia de organizaciones sociales y económicas como las ADESCO²⁶ y los Comités de Desarrollo Sostenible han disminuido pero se han incrementado otros como lo es el Comité de Mujeres, con el agregado del surgimiento de Asociaciones de Ganaderos.

²⁶ Asociación de Desarrollo Comunal

- En cuanto a la pertenencia de los miembros del hogar en las diferentes organizaciones y a sus juntas directivas numéricamente es aceptable.
- Los valores netos de la producción agrícola y pecuaria, se estimaron en promedios por hogar de US\$765.00 y US\$2 059.00 respectivamente; observándose que las actividades pecuarias superan en este parámetro a las agrícolas en aproximadamente 2.5 veces; sin embargo, para los hogares que dependen exclusivamente en sus ingresos de algunas de estas actividades, dicha condición los sitúa bajo la línea de pobreza.
- Los resultados de la encuesta 2010, determinan que han aumentado la cantidad de propietarios de viviendas, y que se han reducido la cantidad de inquilinos y colonos, respecto a las cifras del Estudio Base. Estos resultados permiten deducir que existe mayor seguridad jurídica en la posesión de las viviendas y por ende un mayor bienestar familiar.” (Secretaría Técnica de la Presidencia, 2011)

Como se puede observar en los puntos anteriores se denota una modernización del sector rural, un marcado aumento en la calidad de vida y en los procesos productivos que reflejan y permiten una mejor calidad de vida para los involucrados. Cabe destacar que los involucrados mencionan no ver tantas obras relacionados a la reconstrucción luego de los sismos sin embargo esto se puede respaldar con todas aquellas obras y proyectos llevados a cabo por el gobierno central salvadoreño, que aunque no son objeto directo de estudio de este informe para este caso en específico sí suman en esta dirección; se puede decir que el PREMODER aunque incluía entre sus objetivos la reconstrucción sus obras no fueron tan trascendentales y se enfocó más en la capacitación y asistencia técnica del capital humano que en el hecho de la construcción de nueva infraestructura.

Además no se debe olvidar que muchos de los beneficiados con este programa tenían muy poca infraestructura relacionada y dedicada exclusivamente al trabajo. Sin embargo se ha podido constatar que ya hacia 2010 las personas habían mejorado las comodidades disponibles en sus viviendas así como también la forma y materiales con los que las mismas han sido construidas.

3.1.1.2. Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL-ES

Este programa aparece en el año 2000 como una alternativa para poder fortalecer una economía que luego de las altas tasas de crecimiento de la década de los noventa venía disminuyendo; además este tipo de programas buscaban apoyar a un sector agrícola/rural que había quedado relegado durante los últimos años y que estaba sufriendo los efectos de la globalización y la caída de precios de uno de los principales de bienes de exportación como lo era el café.

Este proyecto fue financiado con fondos provenientes de la privatización de la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), además de contar con fondos y colaboración de Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El programa buscaba revertir, al menos parcialmente, una balanza comercial negativa donde en términos de importación de fruticultura se importaban 35 millones y se producían solo 5; esto se buscaba a través del desarrollo de técnicas, capacitaciones y asistencia que llevaran a expandir la oferta frutícola interna y suplir una gran demanda apoyada al momento, en su gran mayoría, en las importaciones de este tipo de producto.

El principal objetivo de este programa era:

“Incrementar el área sembrada de cultivos frutales de tipo permanente, con el fin de beneficiar el ambiente a través de la reforestación y la capacidad productiva del sector agrícola nacional, generando diversificación, crecimiento económico, creación de fuentes de empleo, captación de divisas, y beneficios a la nutrición humana” (Angel & Velásquez, 2010).

El cumplimiento del presente objetivo se buscaría a través de la implementación de un enfoque de cadena productiva y de comercialización; esta cadena abarcaría desde el proceso de generación de materia vegetativa para siembra, cultivo y comercialización local o internacional; además de contar con un eje transversal de acceso al financiamiento para los productores que se conjugaba con una gestión financiera activa, administración y asesoría de inversión para los mismos.

La base fundamental para el éxito de este programa fue la asistencia técnica brindada, dicha asistencia se vio plasmado en tres ejes individuales, no excluyentes y un eje transversal:

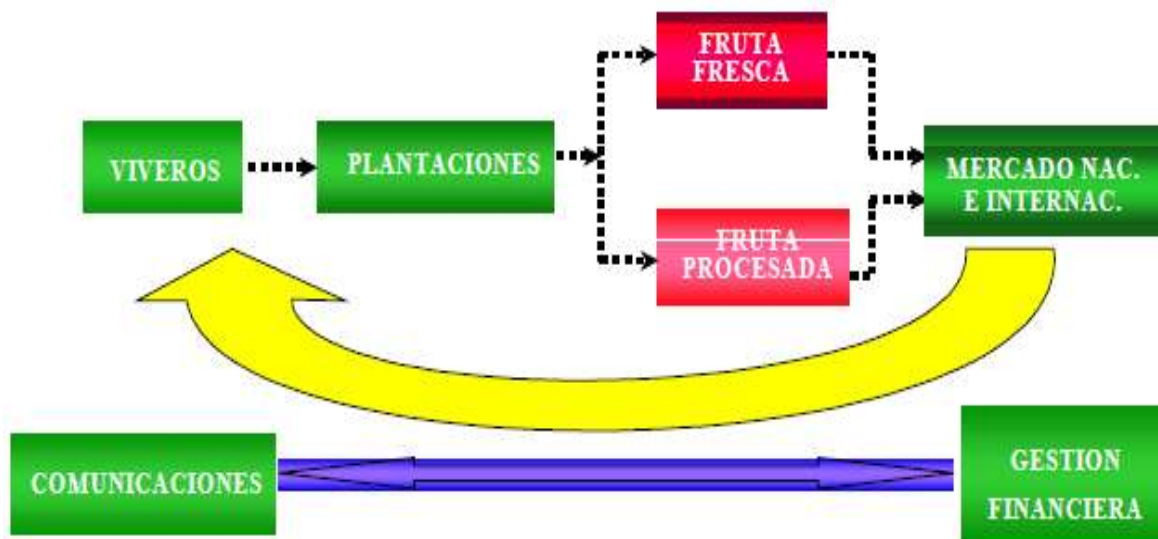
1. Inteligencia de negocios, bajo esta parte del programa se buscaban oportunidades, contactos y conexiones para poder comercializar la producción de frutas tanto dentro como fuera del país; además también se establecían convenios con proveedores de materias primas necesarias en el proceso productivo frutícola.
2. Un eje de producción y tecnología que buscaba capacitar, organizar y asesorar al productor en la producción de este tipo de cultivo y además proponer iniciativas de inversión que pudiesen fomentar el crecimiento del individuo o en su defecto de las organizaciones de producción, que también eran promovidas dentro del campo de capacitación y asistencia.
3. Provisión y producción de material vegetativo para la siembra y reproducción; este eje fue uno de los más importantes porque promovió el estudio genético que hasta el momento no se hacía ni promovía en el país, al menos en el área frutícola, debido a la falta de capital humano capacitado, básicamente el material vegetativo se creaba en viveros supervisados por la asistencia técnica del programa pero administrados por los dueños individuales o asociaciones de productores; esto se hacía con el afán de mejorar la calidad de los bienes producidos en el territorio salvadoreño.
4. Un último eje transversal que estaba interconectado con los otros y buscaba proveer de los medios monetarios necesarios para los productores, sobre todo para aquellos catalogados como micro o pequeños que no podrían acceder de forma fácil a un crédito con características justas. La asistencia de este eje no se limitaba a solo dar acceso al capital sino también asesoraba al involucrado en la buena gestión, administración e inversión del capital prestado, ganancias generadas y producción obtenida.

Dentro de los principales cultivos adoptados por el programa se puede mencionar: aguacate, limón, jocote, cocotero, mango y naranjo.

Evaluación Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL-ES

Efectividad: El programa puede ser definido en términos de efectividad en la manera en que los procesos determinados, para el cumplimiento del programa, se vean ejecutados, aún más allá de solo seguir el proceso lógico se debe tener un especial cuidado para poder identificar problemas o retos dentro del mismo para no repetirlos o superarlos cuando se reinicie la cadena.

Figura 4. Estrategia conceptual del Programa MAG-FRUTAL-ES.



Fuente: MAG-FRUTALES, tomado de FUNDE, Sistematización de la Experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL ES, 2005.

Como puede verse en el mapa conceptual anterior el programa se basa en el seguimiento de procesos intercomunicados y con una gestión financiera oportuna para garantizar el cumplimiento de las metas. En la medida que cada uno de estos elementos sea seguido y asimilado por el individuo involucrado y la asistencia financiera/técnica pueda identificar e implementar correcciones para superar/evitar cualquier tipo de distorsión en el proceso, entonces se estaría garantizando el verdadero cumplimiento de la mayoría de las metas y objetivos del programa, no se podría hablar de manera contundente de un cumplimiento del 100% pues el mismo estaría alejado de la realidad para un modelo de política realmente nuevo para nuestro país en el espectro de tiempo en que se ejecutó.

Para terminar el punto más importante aún por encima de todos los procesos es la colocación y venta de la producción en los mercados locales o internacionales pues esto oxigenará todo los procesos con la capacidad monetaria para afrontar todas aquellas obligaciones financieras que el mismo proceso productivo exige.

Efectos no deseados: También conocidos como externalidades, que pueden ser positivas o negativas, un claro ejemplo de los alcances indirectos, no estimados y positivos de este programa son:

- La purificación e improvisación de carácter positivo en la calidad del aire disponible en las zonas enroladas dentro del programa.
- Gracias a la creación de viveros los productores frutícolas no solo son comerciantes de fruta sino también de la materia prima del cultivo, que a diferencia de la existente hasta antes del programa es de mejor calidad.
- Ingresos no estimados por la venta de materia prima con el fin no de introducirse en el mercado de los cultivos frutales sino con fines ornamentales o para paisajismo.

Por otro lado también se tiene efectos negativos como el siguiente:

- El descontrol en los precios, hacia la baja, debido a la falta de supervisión en todos los involucrados del programa y el tipo de bien que están produciendo (exceso de oferta).

Equidad: En cuanto este elemento el programa busca una equidad de ingreso en términos de lo que se estaba enviando fuera del país en términos de importaciones; además se buscaba establecer los medios de apoyo hacia un sector rural que estaba en desventaja comparado con otros sectores de la economía, principalmente radicados en el área urbana.

Bajo lo anteriormente expuesto se podría definir y aseverar que dentro del programa se buscaba cierto nivel de equidad al menos en términos de ingreso; sin embargo se denota la falta de interés por una inclusión activa de ambos géneros en el programa o un pequeño análisis de la participación de individuales del género femenino en el mismo.

Implementación

Costo: El costo del presente programa puede verse a continuación, cabe mencionar que fue parte de la fase II la implementada durante el gobierno del presidente Elías Antonio Saca:

Cuadro 6. Costo del programa MAG-FRUTAL-ES.

RUBROS	FASE I (Nov 2000-May 2003) (US \$)	FASE II (May 2003- May 2005) (US \$)
Costo de inversión	72,660.19	7,772.63
Salarios del personal y carga social	482,452.26	185,756.56
Gastos de operación	104,126.82	106,498.02
COMPONENTES		
Desarrollo de Inteligencia de Mercado	46,342.41	150,280.59
Incremento y Diversificación de la Producción	620,223.91	787,699.58
Material Vegetativo	633,819.68	248,649.42
Eventos promocionales	90,499.35	142,965.46
Facilitar el acceso a Financiamiento	4,752.32	175,112.62
TOTAL	\$ 2,054,876.94	\$1,804,734.88

Fuente: tomado de FUNDE, Sistematización de la Experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL-ES, 2005.

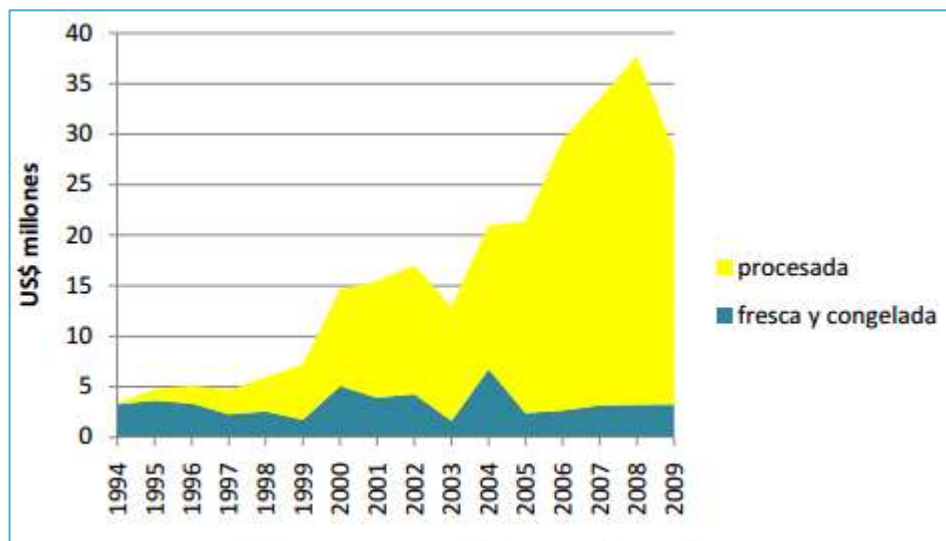
Al analizar el precedente cuadro se puede observar como los gastos de la primera fase van encaminados a cubrir los costos de inversión y operación del proyecto; mientras que en la segunda fase los montos están más enfocados hacia los componentes, destacando el de desarrollo de la inteligencia de mercado y la facilitación de acceso al financiamiento. Tampoco está de más mencionar que aunque la segunda fase tuvo menor asignación de recursos es quizá una de las más importantes para el alcance de los objetivos y metas del programa.

Viabilidad: En estos términos se puede observar una oportunidad de generación de utilidades y mejor de la calidad de vida del sector rural/agrícola mediante la inversión casi 3.9 millones de dólares (para ambas fases); esto basado en que el país cuenta con el terreno y capital humano para poder suplir esta demanda que hasta en ese momento estaba siendo arrebatada por agentes externos.

Recordando los datos anteriores la inversión de este efectivo le resultaría lucrativo en términos de crecimiento al estado pues aun recuperando solo la mitad de los 35 millones de

exportaciones se catalogaría como un éxito, el siguiente gráfico demuestra que para el año 2009 esa cifra en términos de exportaciones ya era una realidad.

Gráfico 24. Exportaciones Frutas Frescas y Procesadas 1994-2009.



Fuente: BCR y SIEC, tomado de Ángel y Velásquez, Sistematización de la experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL ES: situación actual, desafíos y próximas acciones, 2010.

La viabilidad del programa se vio comprobada en resultados como los del gráfico anterior mientras que la fruta fresca y congelada sufre pequeños cambios durante la ejecución del proyecto; la fruta procesada crece exponencialmente esto debido a la intervención de la asistencia técnica que ayuda a mejorar el proceso productivo y por ende multiplica la generación de ganancias lo cual hace que casi todos los productores se ven interesados en ese tipo de iniciativas productivas.

Aceptación: Luego de ver los resultados en términos de crecimiento en la producción de fruta procesada es evidente que el mismo programa tuvo muy buena aceptación por parte los involucrados les proporcionó las herramientas para mejorar su calidad de vida.

Un buen punto para medir la aceptación del mismo puede analizarse basándose en el siguiente recuadro:

Cuadro 7. Superficie de principales frutas en Manzanas Cuadradas.

Fruta	1999	Nuevas áreas MAG-FRUTAL ES	Otras nuevas áreas	Total 2008/09
<i>Incluidos en MAG-FRUTAL ES</i>				
Aguacate	100	1,840	845	2,784
Cocotero	6,000	784	423	7,207
Jocote	600	328	12	939
Limón	1,000	2,252	1,222	4,474
Mango	400	866	771	2,037
Marañón	2,100	933	967	4,000
Naranja	4,500	968	2,134	7,602
Mandarina	350	433	47	830
Otros	n/d	2,850	584	3,434
Subtotal	15,050	11,254	7,005	33,309
<i>No incluidos en MAG-FRUTAL ES</i>				
Papaya	80	n/a	569	649
Piña	500	n/a	216	716
Plátano	3,050	n/a	1,007	4,057
Guineo	2,500	n/a	650	3,150
Total	21,180	11,253	9,447	41,880

Fuente: Alabí, 2004; Anuario Estadístico de DGEA/MAG; Informes MAG-FRUTAL ES, tomado de Ángel y Velásquez, Sistematización de la experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL ES: situación actual, desafíos y próximas acciones, 2010.

La aceptación y alcances del programa aún después de su terminación puede medirse según el crecimiento que ha tenido la tierra cultivable en términos manzanas de tierra cultivadas; este recuadro no indica la aparición de nueva tierra o la compra de nuevos terrenos sino la incorporación de los terratenientes de estas parcelas en el programa, lo cual es un buen indicador de la aceptación del programa. Se ve como en 10 años el área cultivada con frutas casi se dobló.

Es importante observar como destaca el aguacate, el marañón, naranja, etc. Lo cual podría indicar que de alguna forma generan un mejor rendimiento que los otros o también su alta aceptación se basa en la cantidad de áreas adecuadas para su reproducción, situación que afecta por ejemplo al jocote que no se da en climas muy cálidos.

Para terminar es importante observar como el conocimiento impartido hacia los individuos no se extralimita únicamente a las frutas adoptadas dentro del programa sino que se denota un crecimiento en las plantaciones de otras frutas como el guineo, plátano, papaya y piña.

3.1.2. Período 2009-2014

Carlos Mauricio Funes Cartagena, periodista y político salvadoreño fue presidente desde 2009 hasta 2014.

Funes entró en su mandato en un momento difícil, ya que los impactos de la recesión del 2008 se hacían notar en nuestro país, se tenía un crecimiento negativo del PIB real de 1.66% al cierre del último trimestre de 2009, por su parte el PIBA real presentaba crecimiento negativo de 1.16%. Otro hecho que afectó el crecimiento del sector agrícola fue el huracán Ida que azotó El Salvador en noviembre de 2009, dejando aproximadamente 42.5 millones de dólares en pérdidas materiales (GOES, 2010).

El gobierno de Funes generó un Plan Global Anti Crisis, en el cual una de las medidas para paliar el efecto de la crisis era la distribución de fertilizantes y paquetes agrícolas a pequeños y medianos productores, al cabo de un año se habían entregado 573,824 paquetes agrícolas a 385,414 pequeños productores y se extendieron aproximadamente 4,000 títulos de propiedades de tierra (MAG, 2013). Entre otras acciones tomadas, el gobierno logró repuntar el PIBA del crecimiento negativo que se tenía hasta un crecimiento positivo del 2.50%.

Entre las principales áreas de desarrollo del plan quinquenal se encuentra la reactivación, reconversión y modernización del sector agropecuario y la generación masiva de empleo.

Por parte de los principales objetivos generales del quinquenio están:

- El aumento sostenido de la producción nacional para el consumo interno, exportación y sustitución eficiente de las importaciones y disminución de la dependencia del país de las importaciones de alimentos y productos agrícolas.
- Ampliar la infraestructura económica y social de las zonas rurales.

3.1.2.1. Programa de Competitividad Territorial Rural “Amanecer Rural”²⁷

Este programa es impulsado por el MAG a través de la Dirección General de Desarrollo Rural para apoyar la reducción de la pobreza, la desigualdad económica, de género y la exclusión social en El Salvador, mediante el apoyo a las asociaciones de productores y productoras, comunidades rurales y las municipalidades de diversos territorios; mejorando sus capacidades productivas, asegurándoles el acceso a los mercados formales competitivos gracias a los encadenamientos empresariales. “Amanecer Rural” brinda apoyo financiero, técnico y encadenamientos empresariales para que pequeños/medianos productores y productoras organizadas; micro y pequeñas empresas rurales, asociaciones/cooperativas, productores y productoras de artesanías; iniciativas de turismo rural comunitario, mujeres y jóvenes rurales y familias de ascendencia indígena a nivel nacional, esto con el objetivo de que sus productos puedan llegar directamente y sin intermediarios a las manos de la población salvadoreña.

El programa trabaja de manera integral con las organizaciones de productores y productoras rurales, brindando:

- Financiamiento a proyectos de productores y productoras rurales que desean mejorar o incrementar su producción.
- Asistencia Técnica Agrícola especializada para proyectos productivos.
- Servicios Financieros Rurales que garanticen el óptimo manejo financiero en las organizaciones.
- Asistencia Mercadológica para que los productos sean innovadores y atractivos para el público en general.
- Encadenamientos Comerciales que garanticen el acceso a mercados formales a los productos rurales.
- Iniciativas de seguridad alimentaria y cambio climático, que incluyen Inversiones en conservación de suelos y actividades forestales.

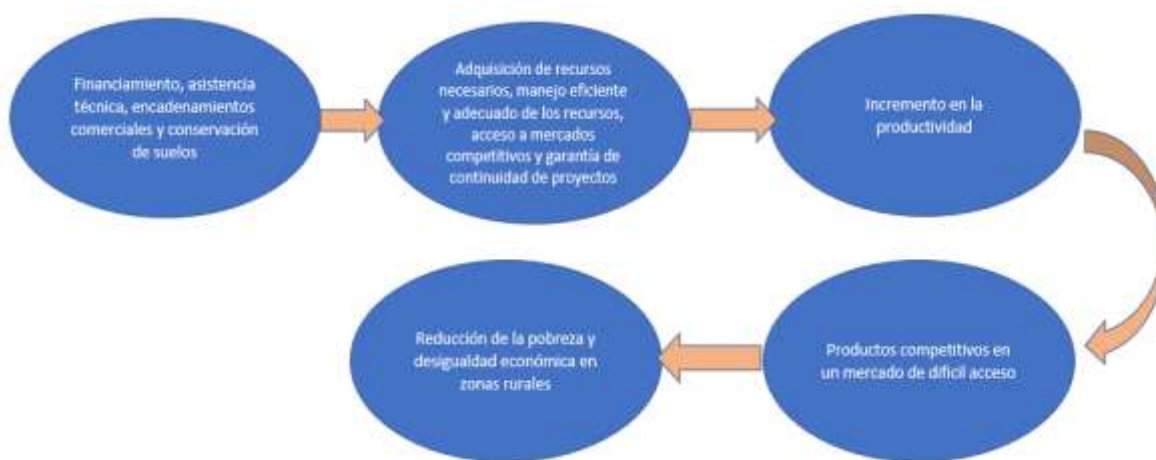
²⁷ Detalle del programa extraído del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Evaluación de programa “Amanecer Rural”

Efectos

Efectividad: En primer lugar, se debe identificar si el programa “Amanecer Rural” es efectivo en lograr los objetivos que busca llevar a cabo el proyecto. Mediante el financiamiento, asistencia técnica, encadenamientos comerciales y conservación de suelos, se estaría logrando que los productores adquieran los recursos necesarios, que logren un manejo adecuado y eficiente de los recursos, que tenga un acceso a mercados competitivos y que garanticen la continuidad del proyecto. Todo esto incrementaría la productividad, lo cual les daría como resultado productos competitivos en el mercado, y con todo lo anterior se estaría logrando disminuir la pobreza y desigualdad en las zonas rurales, este proceso se puede visualizar de mejor manera en la figura 5.

Figura 5. Estrategia conceptual Programa “Amanecer Rural”.



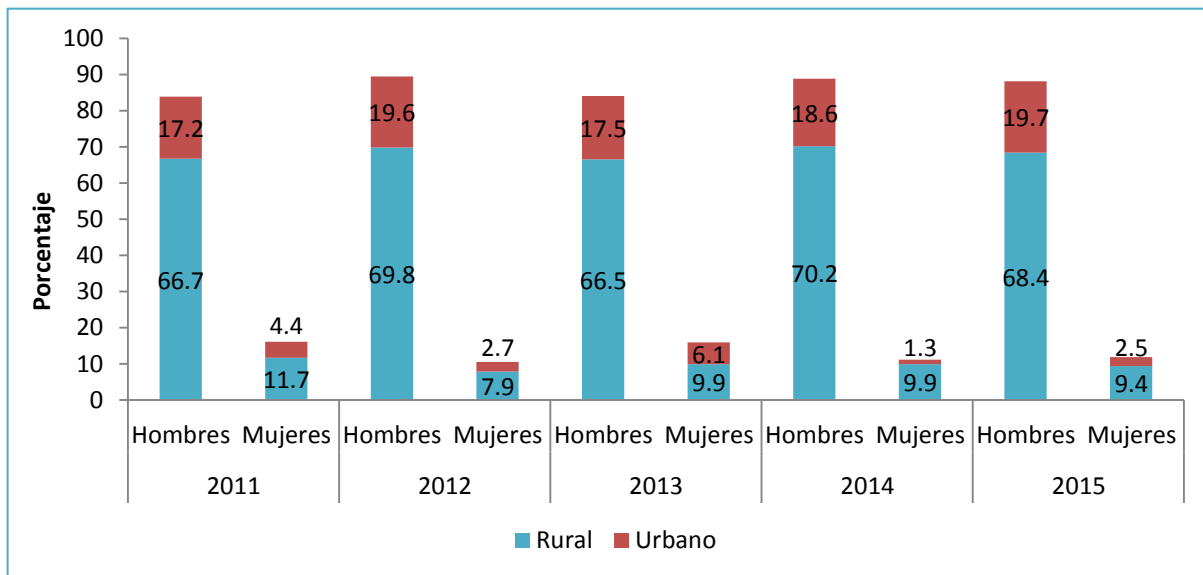
Fuente: elaboración propia.

Efectos no deseados: el programa puede tener ciertos efectos no deseados, ya sean positivos o negativos, algunos de los efectos negativos podrían ser que no hay una clara delimitación entre delimitación entre productores que ya cuentan con los recursos necesarios y los que no; en este caso algunos productores podrían aprovecharse del proyecto para disminuir sus costos dejando sin acceso a pequeños productores que en verdad lo necesitan; en cuanto a los efectos positivos se puede mencionar la disminución de los precios de las mercancías lo cual beneficia a los consumidores, disminución de

importaciones y aumento de exportaciones por el incremento en la producción nacional y la caída de los precios locales.

Equidad: el programa buscar superar las brechas de desigualdad existentes entre las zonas rurales y urbanas, entre mujeres y hombres productivos, haciendo alusión incluso a la integración de grupos indígenas dentro del proceso. Con ese objetivo, dentro del eje de asistencia técnica se debe capacitar de igual manera a todas las personas para que puedan ejercer las funciones de igual manera. Sin embargo, si observamos el gráfico 25, parece ser que el programa no está cumpliendo (ni aportando a cumplir) el objetivo de disminuir la brecha de participación de género en actividades agropecuarias (por tanto, agrícolas), se puede notar que a lo largo de los años la participación de las mujeres en la actividades agropecuarias como productoras ha disminuido, pasando de ser del 20% en 2011 para el área rural a 11% para el 2015, de igual forma en el área urbana ha disminuido aunque no forma no tan drástica.

Gráfico 25. Porcentaje de personas productoras agropecuarias por sexo y área geográfica. El Salvador. Años 2011-2015.



Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC.

Implementación

Costo: El costo financiero del proyecto es de 33 millones de dólares, pero más allá de esta cifra hay que recalcar los beneficios que se obtienen del proyecto como el ahorro por parte de los consumidores por, como ya se mencionó antes, la disminución en los precios y el incremento en ingresos para el estado por el cobro de impuesto aduaneros gracias al incremento en las exportaciones e importaciones.

Viabilidad: El Salvador cuenta con los recursos naturales óptimos para lograr cumplir el proyecto, la capacidad tecnológica puede ponerse en duda, dada la baja tecnificación que poseen los sectores rurales en la producción agrícola, son pocos los productores que cuentan con la tecnología necesaria para cumplir los objetivos del programa, pero es por ello que se otorga apoyo financiero y técnico.

Aceptación: la aceptación del programa “Amanecer Rural” es muy variada, por su parte los productores que ya cuenta con la capacidad necesaria de producción se verán reacios a la idea del programa por el latente incremento en la competitividad que se generara en el mercado, por otra parte, los pequeños productores aceptarán la ejecución del programa. Hay otro grupo de la población que considera que la agricultura ya no es un medio de crecimiento económico para El Salvador, por lo tanto, estos rechazarán la propuesta.

3.1.2.2. Programa de Apoyo al Plan de Agricultura Familiar (PAAF)²⁸

El PAAF es impulsado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, es financiado por el GOES y el Banco Centroamericano de Integración Económica. El programa busca reducir la pobreza de las zonas rurales ayudando a casi 395 familias, mediante cuatro programas integrales:

1. **Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN).** Busca incrementar la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos a través de la mejora de los sistemas de producción y abastecimiento de las familias rurales.
2. **Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAF).** El PAF Cadenas Productivas atiende a familias que trabajan en las áreas de acuicultura,

²⁸ Detalle de PAAF extraído del MAG.

apicultura, cacao, café, frutas, granos básicos, hortalizas y lácteos por lo que busca aumentar los ingresos económicos de las familias rurales, y para lograrlo fortalece las capacidades de estas familias que poseen un emprendimiento productivo en: producción, acopio, procesamiento y comercialización.

3. **Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA).** Provee el conocimiento y las tecnologías que demandan los actores de las cadenas de valor agropecuarias, necesarias para aumentar y sostener su competitividad en el mercado.
4. **Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC).** Establece los mecanismos de coordinación e incentivos con las empresas del sector privado, para fomentar los negocios entre la gran empresa y las pequeñas y medianas asociaciones de agricultores familiares.

Evaluación de Programa Apoyo al Plan de Agricultura Familiar (PAAF)

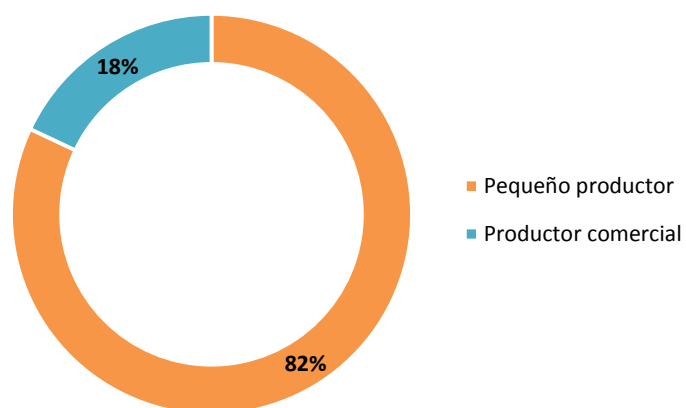
Los programas PIA y PEIC no han sido ejecutados, solo se cuenta con datos del presupuesto que se las ha asignado que es una muy pequeña parte del programa.

En El Salvador, de acuerdo al censo agropecuario realizado en 2008, existen dos grupos de producción familiar:

- Pequeño productor (Agricultura familiar de subsistencia): estos consumen la mayor parte de los que producen y el excedente que obtienen lo comercializan, la mano de obra es familiar no asalariada y su parcela es inferior a las 3 hectáreas.
- Productor comercial (Agricultura familiar de comercio): son aquellas que su producción la destinan en su mayoría para la comercialización, cuentan con la capacidad tecnológica necesaria para la producción y la mano de obra es asalariada.

En el gráfico 26 se puede observar la composición de productores en El Salvador.

Gráfico 26. Porcentaje de productores según tipo de agricultura. Año 2007.

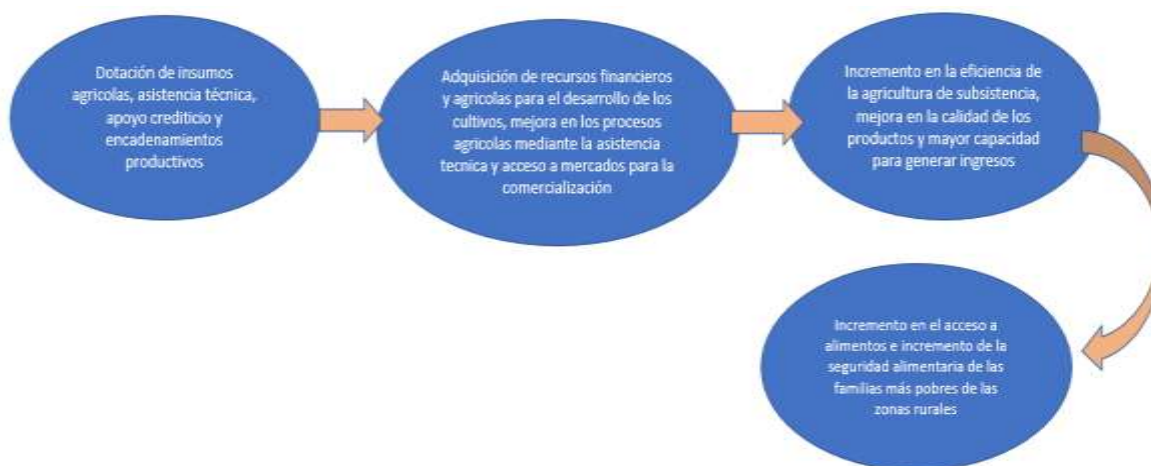


Fuente: elaboración propia a partir de DIGESTYC, IV Censo Agropecuario 2008.

Efectos

Efectividad: Mediante la dotación de insumos agrícolas como semillas, fertilizantes, filtros de agua y estufas; además de apoyo técnico y crediticio, las familias logran adquirir los recursos financieros y agrícolas necesarios para mantener una producción agrícola familiar, que es para lo que está enfocado este pilar del programa, de esta forma incrementan la eficiencia en los procesos de producción, mejoran la calidad de los productos y obtienen una mayor capacidad para generar ingresos, llegando así a la meta del programa de obtener acceso a alimentos para su consumo y en ocasiones para la comercialización, a su vez incrementan la seguridad alimentaria y disminuyen la brecha de pobreza entre las familias rurales.

Figura 6. Estrategia conceptual Programa Apoyo al Plan de Agricultura Familiar.



Fuente: elaboración propia.

Efectos no deseados: El principal efecto no deseado que el programa puede engendrar sería hacer que las familias se acomoden a mantenerse del subsidio que se les estará otorgando, tal como pasa hoy en día con las familias que reciben remesas, también se pueden generar efectos positivos, como una iniciativa por parte de las familias de mejorar su producción y expandirse a mercados formales, pasando así de una unidad de producción familiar a una comercial.

Otro efecto positivo es el incremento en la participación en el mercado de productores de semillas nacionales. Como ya se mencionó anteriormente, el PAF entrega paquetes agrícolas a los beneficiarios, entre los paquetes se encuentran semillas de maíz y frijol, con la entrada en vigencia del decreto transitorio “Disposiciones Especiales y Transitorias para el Fomento de la Producción de Granos Básicos” se permite al MAG realizar la contratación de proveedores de semillas de maíz y frijol sin pasar por el proceso de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), con esta acción para 2014 el 91% de la semilla de maíz se compró a productores nacionales y solo un 9% a importadores.

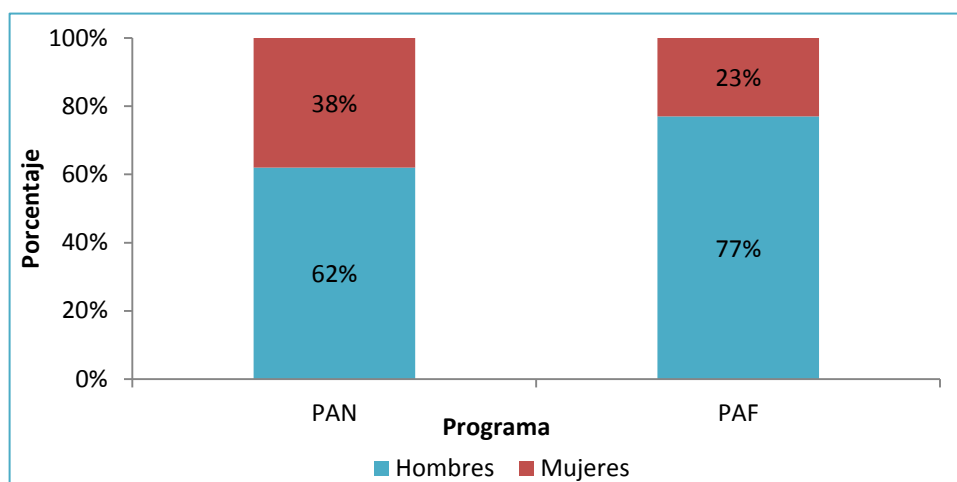
Por el lado de los paquetes de fertilizantes, se promueve el uso solo de químicos, lo que podría conllevar una erosión de los suelos y deterioro del medio ambiente.

Por parte del PAP, un efecto negativo que podría darse mediante los encadenamientos es

la subordinación de la Agricultura Familiar a la dinámica de acumulación capitalista, condenando su funcionamiento al mercado e imposibilitando el alcance de los objetivos propuestos, es por esto que el Gobierno debe reconocer el papel que desempeña la AF en el país. La concepción dominante apunta a una agricultura altamente productiva, apropiándose del excedente y en función enteramente de los mercados competitivos, dejando de lado la función de asegurar la alimentación de la población mediante la agricultura familiar.

Equidad: El programa busca reducir las brechas de desigualdad entre género, también busca una igualdad de oportunidades entre pueblos indígenas, para lo cual se creó la mesa de pueblos indígenas conformada por cuatro organizaciones, para el caso de las mujeres se creó la Mesa Nacional de Mujeres Rurales, la cual es integrada por 46 organizaciones de mujeres rurales. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, los testimonios de las mujeres rurales siguen siendo desalentadores para reducir esta brecha. Roselía Herrera, quien fungió como presidenta de la Mesa, dice que ellas no participan en la toma de decisiones, de igual forma comenta Margot Pérez de la mesa indígena: solo han sido convocados una reunión en 2012. De acuerdo al censo agropecuario de 2008 se estima que solo el 11% del total de pequeños productores son mujeres, en el gráfico 27 se puede observar el porcentaje de mujeres y hombres que han sido beneficiados por el PAF para los programas PAN y PAF.

Gráfico 27. Productores beneficiados del PAF por sexo y programa. El Salvador. Año 2013.

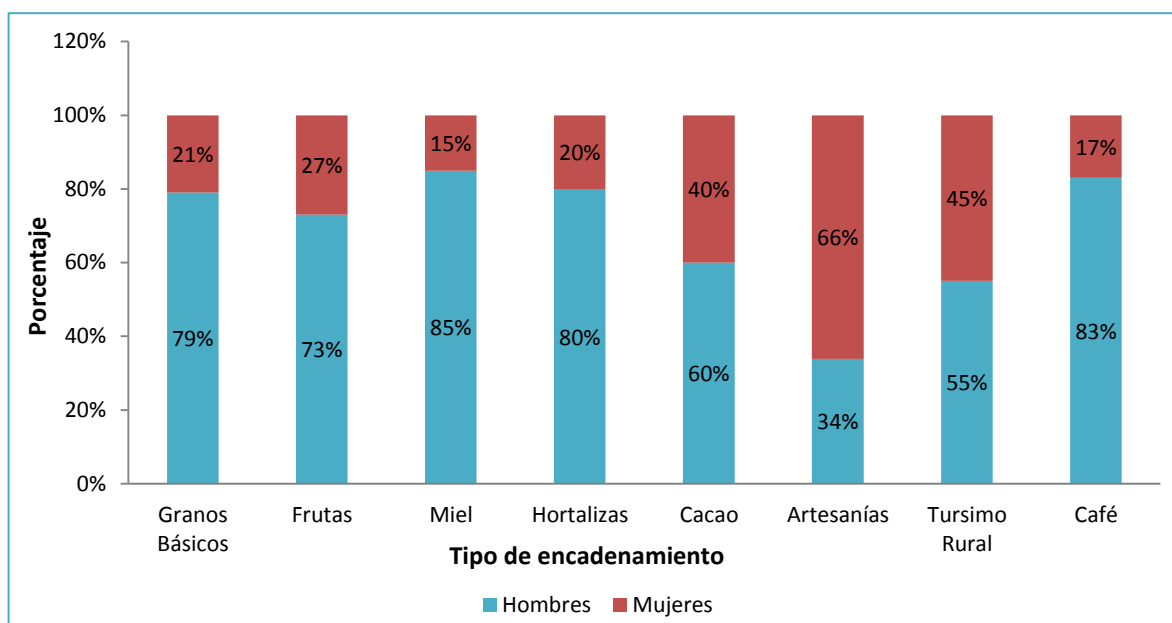


Fuente: elaboración propia a partir de MAG, Oficina de Información y Respuesta.

En ambos programas, la participación de la mujer es mucho menor a la del hombre. En el PAN está un poco más nivelada, sin embargo, en el PAF, que comprende los encadenamientos productivos, se aprecia una reducida participación de la mujer, aunque comparando estas distribuciones con la distribución global de las actividades del sector agropecuario, la mujer cuenta con una participación ligeramente mayor. Sin embargo, considerando los objetivos de este programa, es muy escasa.

Por parte del programa PAF, en el gráfico 28 se puede observar que la cadena productiva en la que existe más participación de la mujer es en la producción artesanal, con un 66%, seguida del turismo (45%) y cacao (40%). Sin embargo, las cadenas productivas más importantes por su aporte al programa como la producción de granos básicos, frutas, hortalizas y café, cuentan con una participación mayoritariamente de los hombres, relegando a la de la mujer a un 20% en promedio.

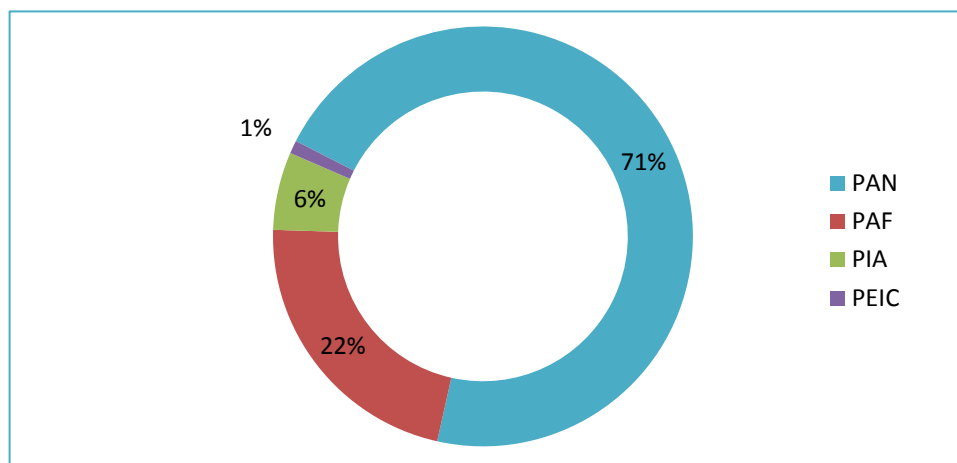
Gráfico 28. Porcentaje de hombres y mujeres que participan en los encadenamientos productivos.



Fuente: elaboración propia a partir de MAG, Oficina de Información y Respuesta.

Costo: El programa tiene un presupuesto para el periodo de 2011-2014 de 269.68 millones de dólares, el cual está distribuido según el gráfico 29, que proviene del Fondo General de la Nación y del Banco Centroamericano de Integración Económica. Más allá del costo financiero, el programa necesita de un ente que facilite en las siguientes actividades: distribución del subsidio, logística de la distribución y capacitaciones a los productores.

Gráfico 29. Distribución del presupuesto PAAF según subprograma.



Fuente: elaboración propia a partir de MAG.

Viabilidad: El Salvador cuenta con la mayoría de recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto, posee los productores para la compra de semillas, los agricultores en su mayoría cuentan con la tierra necesaria para cultivarla, sin embargo los productores a los cuales va encaminado el programa no poseen la tierra necesaria para desempeñarse, según el Censo Agropecuario de 2008 las fincas pequeñas (menores a 2 hectáreas) cuentan con solo el 29% de la tierra cultivable, el 71% restante está distribuido entre productores comerciales y de ese 29% que poseen los productores pequeños la mayor parte es tierra arrendada es decir no son dueños de las tierras que cultivan. Por tanto es necesario que El Salvador lleve a cabo un proyecto de esta magnitud por la cantidad de familias que se verán beneficiadas y que podrán generar un crecimiento mayor a la economía, disminuir la pobreza y reducir las brechas entre las zonas rurales y urbanas.

Aceptación: El programa beneficia además de las familias productoras, a los productores minoritarios a los cuales se les compran las semillas y herramientas que se distribuyen, aunque ciertos distribuidores mayoritarios podrían estar en oposición debido a la priorización de la compra de insumos a los distribuidores minoritarios con respecto a los productores

agrícolas comerciales, no pareciera que fueran a rechazar el programa por estar dedicado a pequeñas unidades de producción familiar. Cabe mencionar que el número de familias que ayuda este programa (395 mil) es casi el total de unidades productivas familiares que posee el país que de acuerdo al censo de agricultura para 2008 se contaba con 395,588 unidades productivas de las cuales 390,475 son familiares, esto indica que la cobertura del programa es de aproximadamente un 100% del total de familias productivas agrícolas.

La Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y Desarrollo (REDES) realizó consultas en los municipios del Bajo Lempa, San José Villanueva y Suchitoto, encontrando que en ellos solo se tienen conocimiento del programa de paquetes agrícolas, manifiesta una agricultora del Bajo Lempa “de parte del ministerio no hemos tenido ninguna ayuda ni capacitación, simplemente los proyectos que tenemos son por la organización de la zona” (REDES, 2014).

3.1.3. Período 2014-2019²⁹

La siguiente sección hará referencia al actual gobierno presidido por Salvador Sánchez Cerén para el período 2014-2019 denominado “Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador productivo, educado y seguro”.

Su objetivo principal es en palabras del plan de gobierno “estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, impulsar la educación con inclusión y equidad social, y fortalecer efectivamente la seguridad ciudadana” (GOES, 2014).

Se puede destacar que hasta el último informe de rendición de cuentas (que comprende el período junio 2015 a mayo de 2016) las actividades del gobierno en materia de desarrollo rural se han orientado a cumplir los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo; El Plan Estratégico Institucional del MAG “Agricultura para el Buen vivir” y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas de la cual El Salvador es un país firmante.

²⁹ En anexo 4 se encuentran las políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola de este periodo.

- **Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.**

El plan está estructurado alrededor de 3 ejes identificados como prioritarios para El Salvador, estos son los siguientes: Empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, educación con inclusión y equidad social y la seguridad ciudadana. Es entorno a estos ejes que se articulan los objetivos, estrategias y acciones bajo las cuales se emprenden pasos para la consecución del desarrollo humano en el país. El documento está pensado como un mapa del rumbo bajo el cual se orientara a lo largo del quinquenio, se establecen prioridades y se trazan metas a mediano y largo plazo.

El plan Quinquenal se basa según palabras de los redactores en 5 principios los cuales son: Carácter estratégico, Gestión para resultados, Participativo, Medible y Realista y factible (GOES, 2014).

- **Plan Estratégico institucional del MAG” Agricultura para el buen vivir”.**

El plan estratégico se basa y fue redactado para ser coherente con los enfoques primarios del Plan Quinquenal de Desarrollo, sobre todo el concerniente a los derechos humanos y muy particularmente se destaca el enfoque de género y ciclo de vida con el objetivo de dimensionar de manera más humana el desarrollo. En este plan se tratan temas estratégicos relacionados con la seguridad alimentaria, promoción de la investigación, innovación con enfoque en el desarrollo rural y agricultura familiar; además de la gestión del conocimiento sobre el conocimiento del cambio climático, agricultura sostenible, mejora institucional, entre otros.

De igual manera, el Plan Estratégico institucional contiene lineamientos estratégicos para definir un nuevo modelo de extensión agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola, todo con el fin de mejorar el desempeño productivo de pequeños y medianos productores agrícolas (MAG, 2016).

- **Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas:**

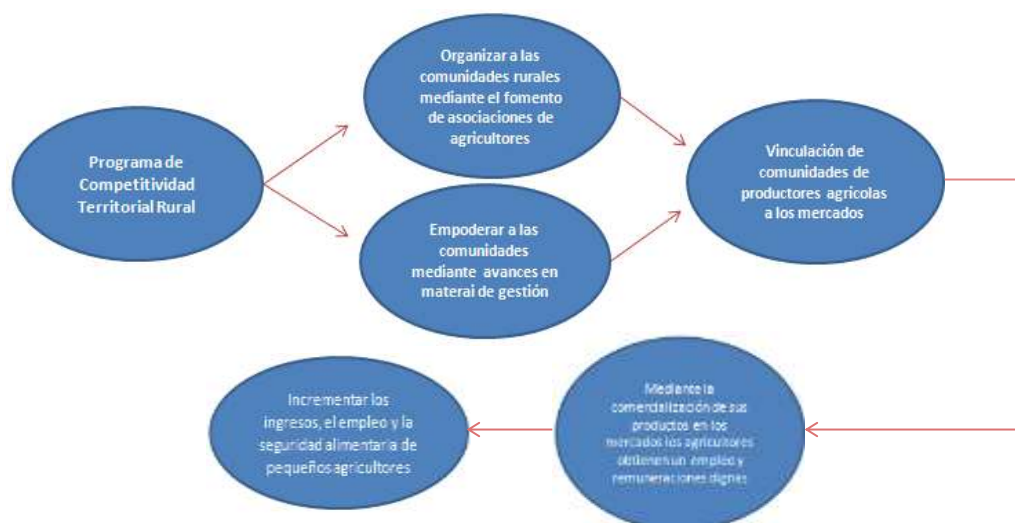
La agenda 2030 del Desarrollo Sostenible es un plan de acción en beneficio de las personas, el planeta y la prosperidad cuyo objetivo es fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia. En la agenda se plantean 17 objetivos integrados e indivisibles que abarcan temas económicos, sociales y ambientales. Los objetivos de la agenda son los siguientes:

1. Fin de la pobreza
2. Hambre cero
3. Salud y bienestar
4. Educación de calidad
5. Igualdad de Género
6. Agua limpia y saneamiento
7. Energía asequible y no contaminante
8. Trabajo decente y crecimiento económico
9. Industria innovación e infraestructura
10. Reducción de las desigualdades
11. Ciudades y comunidades sostenibles
12. Producción y consumo responsables
13. Acción por el clima
14. Vida Submarina
15. Vida de ecosistemas terrestres
16. Paz justicia e instituciones sólidas
17. Alianzas para lograr objetivos (Naciones Unidas, 2015).

3.1.3.1. Programa de Competitividad Territorial Rural

Es un programa todavía en ejecución, su objetivo primario es incrementar los ingresos, el empleo y la seguridad alimentaria de pequeños agricultores. El desenlace previsto es que estos agricultores mejoren sus productos y logren comercializarlos en los mercados.

Figura 7. Estrategia conceptual Programa de Competitividad Territorial Rural.



Fuente: elaboración propia.

Efectos

Efectividad: Los efectos positivos esperados de esta política son concretamente los siguientes, establecimiento de vínculos empresariales, seguridad alimentaria, adaptación al cambio climático, generación de desarrollo humano, fortalecimiento de las asociaciones de agricultores y de la gestión territorial; todo esto mediante la transformación de las comunidades rurales en unidades productivas con vínculos en el mercado para comercializar sus productos se pretende generar empleo digno y con remuneraciones capaces de sacar de la condición de pobreza a muchos agricultores.

El tiempo de implementación de la política es de 8 años, del 2010 al año 2017, es claro que al ser una política que aún no llega a su término los efectos positivos de esta no se prevé que sean inmediatos. Es por este último motivo que una evaluación de los efectos en cifras macro no puede ser hecha con aplomo ni seguridad, los efectos(o no efectos) se esperan en el futuro y el cambio de la tendencia bajista del sector agropecuario como dador de empleo en la economía salvadoreña está por observarse a futuro.

Efectos no deseados: El efecto no deseado más evidente es la implementación de otra política más que se queda como un mero intento de la reactivación del sector rural produciendo éxitos limitados, pero sin efectos macro visibles, produciendo así un desperdicio valioso de recursos en acciones bien implementadas, pero mal orientadas.

Equidad: La población objetivo de esta política son 40,000 hogares rurales que en teoría deberían convertirse en unidades productivas conexas al mercado, rentables y generadoras de empleo. Es conveniente mencionar que estos hogares se encuentran englobados dentro de una categoría en la cual 30 por ciento de los hogares no logran cubrir el valor de dos canastas básicas ampliadas (como se expone en el gráfico 13 del capítulo 2), y 43% de los hogares están contruidos con materiales que hacen de la vivienda una categorizada como precaria (como se muestra en el gráfico 22 del Capítulo 2).

Implementación

Costo: El costo de implementación del programa es de \$36.6 millones de dólares de los cuales \$17 millones son financiados por el FIDA. El costo aparente de la inacción (la no ejecución de esta política) no parece ser importante pues no es una política con capacidad de cambiar las cifras macro del sector agropecuario que han sido caracterizadas en el capítulo 2 referentes a tenencia de la tierra, acceso a crédito y las características en el plano socioeconómico de la población meta.

Viabilidad: En definitiva, los recursos para la implementación estuvieron disponibles mediante créditos que financian parcialmente la política, su ejecución no contradice la legislación vigente. Las autoridades estuvieron en plena disposición de implementar las acciones necesarias para su realización y no hubo una resistencia por parte de partidos políticos de oposición que se interesaran en la no acción de llevar a cabo este programa.

En cuanto al éxito de sus objetivos, \$ 37 millones de dólares son una cantidad muy limitada para subsanar los problemas crónicos que vive el sector agrícola. La falta de crédito por ejemplo es un problema mayúsculo y la falta de tecnificación que hace que los agricultores produzcan en condiciones inferiores a las medias de producción se perfilan como principales impedimentos al desenlace exitoso del programa.

Aceptación: Como se ha mencionado antes, los actores involucrados en esta política son 40 000 hogares campesinos de todo el país, dicha población no presentó resistencia como es obvio para este tipo de política, que no es invasiva al medio en el que vive el campesino. La situación de la agricultura en El Salvador está muy lejos de ser la idónea y es una

realidad que, para mejorar, se necesita la intervención estatal. A pesar que haya aceptación por las partes interesadas, esto no quiere decir que sean las acciones idóneas ni en magnitud ni en orientación para hacer despegar el sector agrícola (FIDA, s.a.).

3.1.3.2. Programa Nacional de Transformación Económica Rural para el Buen Vivir- Rural Adelante

Este apartado hace referencia a la primera etapa del programa Rural Adelante, cuyo tiempo de ejecución está programado para los años 2015-2018. Su objetivo principal es el incremento sostenible de los ingresos de los pobladores rurales y ayudar a los productores agrícolas a adaptarse a la realidad del cambio climático, un fenómeno con un impacto muy resentido por los agricultores de la zona oriental, especialmente cuando esta toma la forma de sequías. Un elemento clave de este programa es el establecimiento de un servicio de información climática (FIDA, s.a.).

Figura 8. Estrategia conceptual Programa Rural Adelante.



Fuente: elaboración propia.

Efectos

Efectividad: El objetivo primordial de la refería política es incrementar los ingresos de familias pobres del área rural. Se impulsan servicios de investigación, educación y capacitación para mejorar y desarrollar las cadenas de valor en el contexto del cambio climático. Se considerará efectiva la política y los distintos actores de la cadena de valor del medio rural en donde está enfocada esta acción mejoran la coordinación de sus actividades y son capaces de construir alianzas estratégicas. Se planifica que esta política sea implementada en el período comprendido por los años 2015-2018, al igual que la política Programa de Competitividad Territorial Rural, su impacto en cifras macro está aún por verse.

Efectos no deseados: El peor escenario previsible es que no se logren los criterios de efectividad y las familias pobres que son el blanco de esta política no mejoren de manera sensible su condición económica.

Equidad: El enfoque específico de esta política son pequeños productores, en concreto, 8000 familias pobres distribuidas en 87 municipios de los departamentos de San Miguel, Usulután y Morazán, zonas muy vulnerables a desastres climáticos y especialmente sensible a las sequias.

Implementación:

Costo: El costo económico total del proyecto es 18.7 millones de dólares, de los cuales 17.1 millones son financiados a manera de préstamo por el FIDA.

Viabilidad: En general la viabilidad de la implementación de esta política nunca estuvo bajo ningún tipo de riesgo o dificultad, las disponibilidades de los recursos fueron garantizados por un préstamo que cubre la gran mayoría de los costos económicos, tampoco se observan restricciones desde el punto de vista técnico. También es necesario recalcar que la orientación de este proyecto de buscar una mejora de la calidad de vida de la población objetivo mediante el impulso de la capacitación y la educación es muy acertada teniendo en cuenta que en el área rural solo uno de cada tres pobladores ha completado sus estudios de primaria (ilustrado en el capítulo dos en el gráfico 19).

Aceptación: La población objetivo son 8000 familias pobres del entorno rural y por la naturaleza de esta política (no invasiva y con enfoque a la transformación de estos pequeños productores mediante la capacitación) no se espera, ni se ha observado resistencia por parte de los actores de la política a la implementación de la misma (FIDA, s.a.).

3.2. El comercio internacional y sus efectos en el sector agropecuario salvadoreño

No es posible decir que la falta desarrollo del sector agrícola y desarrollo rural se debe a una desatención por parte de las autoridades del gobierno. En este documento se han descrito políticas bien diseñadas, con una fuente de financiamiento disponible (mediante préstamos) y que han beneficiado a la población rural. Sin embargo, en la caracterización macroeconómica alborada se hace evidente la falta de desarrollo humano en el campo (a pesar de algunas mejoras a lo largo del período estudiado) y en general la falta de desarrollo este en el sector agropecuario salvadoreño.

En este punto resulta relevante dejar de buscar los motivos de la ausencia de desarrollo adentro del país y prestar atención afuera, es decir, en las condiciones del comercio internacional en el cual el país debe encajar y participar. El Salvador ha practicado el comercio internacional con intenciones de llegar a la consecución de la integración política y comercial con los países vecinos de Centroamérica. Desde los primeros años del presente siglo y bajo el entorno de la globalización El Salvador ha sido signatario de tratados de libre comercio con Estados Unidos, México y los países Centroamericanos con la finalidad de aumentar los flujos comerciales lo cual ha transformado la economía salvadoreña.

Para entender la posición del país y su sector agropecuario en el contexto del comercio exterior se efectuaron una serie de contrastes entre El Salvador y sus principales socios comerciales: Estados Unidos, de donde vienen el 38% de las importaciones y donde se envían el 45% de las exportaciones; México de donde vienen el 7.2% de las importaciones y donde se envían el 2% de las exportaciones; Guatemala de donde vienen el 10% de las importaciones y donde se envían el 13% de las exportaciones y Honduras de donde vienen el 5.6% de las importaciones y donde se envían el 13% de las exportaciones (MIT, 2017).

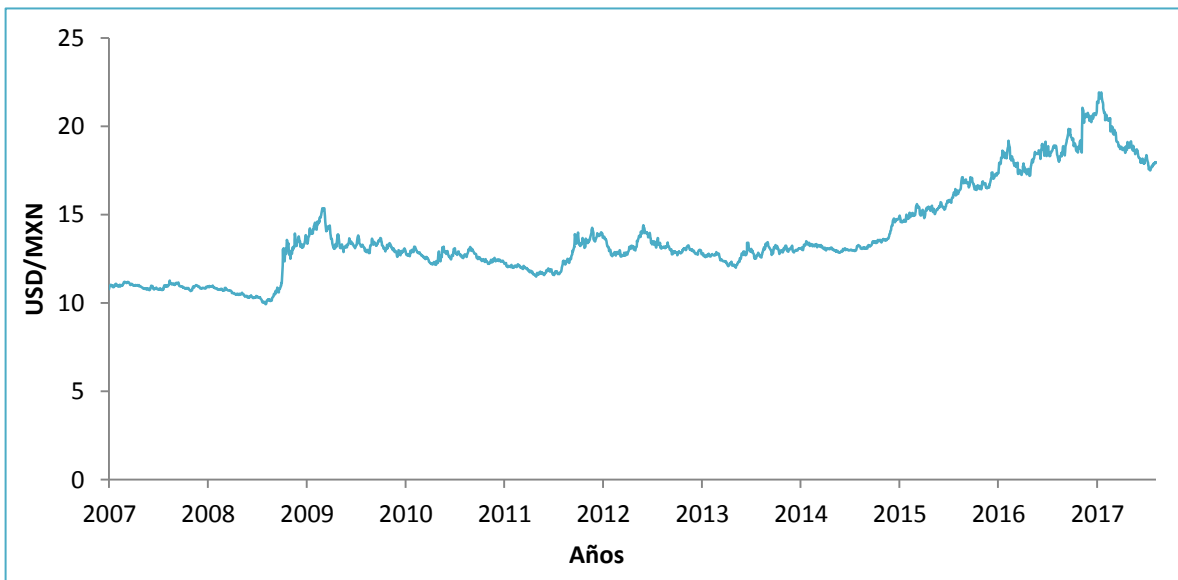
3.2.1. El Tipo de cambio

Primeramente, es importante analizar los términos de cambio monetarios entre los diferentes países mencionados pues con excepción de Estados Unidos la moneda en circulación de una nación a otra cambia y establece beneficios o costos para los involucrados en el comercio bilateral. A continuación, encontraremos el análisis por cada socio comercial principal.

Estados Unidos: El Salvador utiliza como moneda el dólar estadounidense, por lo cual el tipo de cambio no es un elemento que afecta el comercio entre ambas naciones. Se podrían analizar otros cambios como el porcentaje de inflación, pero para este análisis es de principal interés el análisis del tipo de cambio y como el salvador posee un tipo de cambio fijo con respecto a EE.UU, entonces no sería de gran ayuda.

México

**Gráfico 30. Tipo de cambio Dólar estadounidense contra Peso mexicano (USD/MXN).
Años 2007-2017.**



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de México.

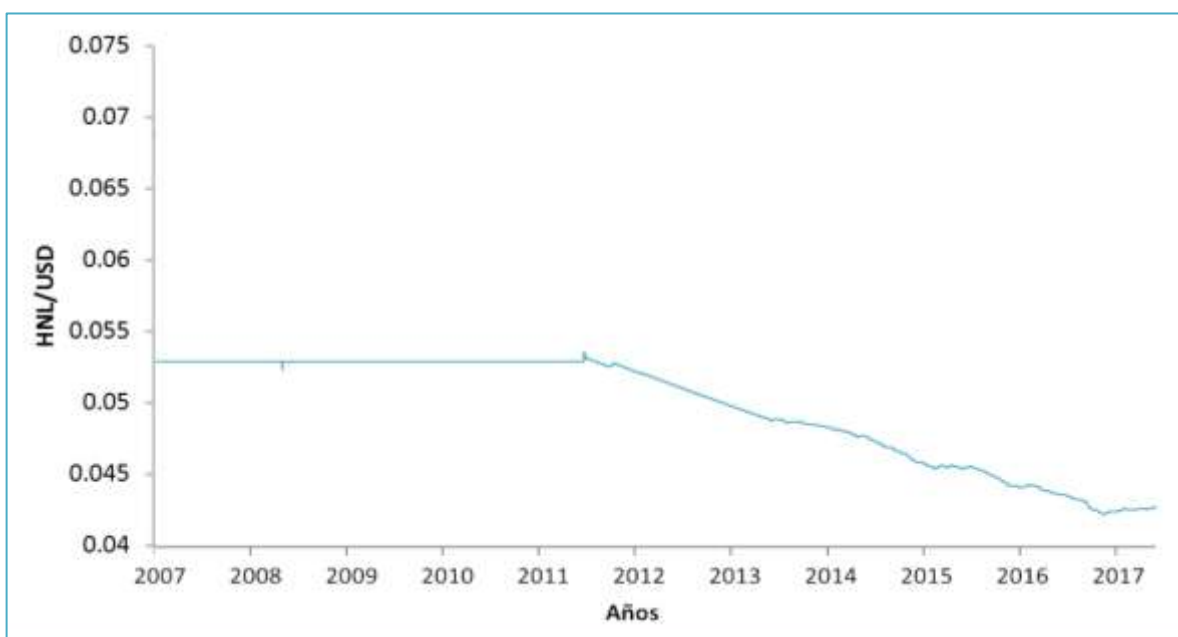
A lo largo de la década comprendida entre al año 2007 y 2017 hubo un punto más bajo del tipo de cambio representado en el cuál 1 dólar estadounidense podía comprar aproximadamente 9.87 pesos mexicanos, en el mismo período hubo un punto máximo en el

cual un dólar podía comprar casi 22 pesos mexicanos siendo el precio más reciente de aproximadamente 17.83 pesos.

Siendo la moneda base el dólar estadounidense, la tendencia alcista de la gráfica significa que los productos agrícolas (y demás productos en general) provenientes de México que gracias al TLC firmado con dicho país pueden competir en el mercado nacional, son comparativamente más baratos que los producidos por los campesinos salvadoreños. En resumen, asumiendo que los exportadores salvadoreños produciendo en igualdad de condiciones (costos de producción, igual tecnificación y uso de tecnología) no podrían colocar sus productos agrícolas en el mercado mexicano pues los precios no serían competitivos, en contrapartida los productores mexicanos podrían colocar sus productos en el mercado salvadoreño pues serían muy competitivos por sus precios relativamente más bajos después de ser exportados.

Honduras

Gráfico 31. Tipo de cambio Lempira hondureña contra Dólar estadounidense (HNL/USD). Años 2007-2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco Central de Honduras.

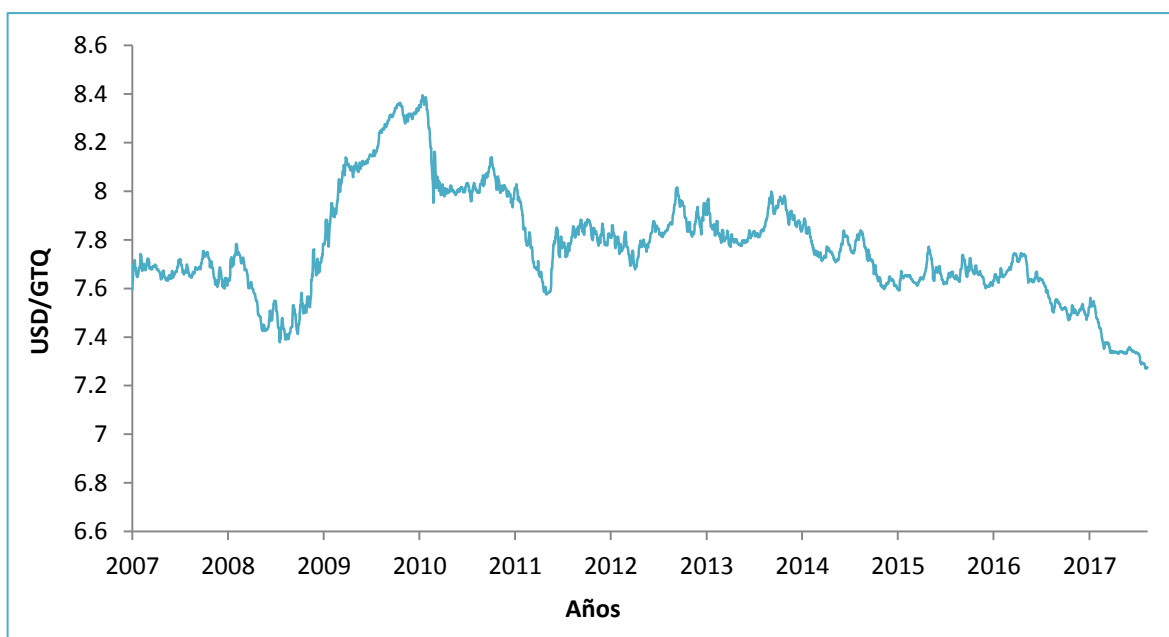
A lo largo de la década comprendida entre al año 2007 y 2017 hubo un punto más bajo del tipo de cambio representado en el cuál 1 lempira hondureña podía comprar aproximadamente 0.04232 dólares estadounidenses, en el mismo período hubo un punto

máximo en el cual el lempira podía comprar casi 0.05449 dólares estadounidenses siendo el precio más reciente de aproximadamente 0.04278 dólares.

Siendo la moneda base, lempira hondureño, la tendencia bajista de la gráfica a partir del año 2012 implica que los productos agrícolas de Honduras (análisis que se extiende a los demás productos de origen hondureño) se han venido haciendo comparativamente más baratos (al menos bajo el análisis exclusivo del tipo de cambio) a los que son de origen salvadoreño. Siendo Honduras parte del TLC firmado entre el triángulo norte y México, los productos hondureños al igual que los mexicanos se han hecho más competitivos en los mercados nacionales y en contrapartida los productos salvadoreños desde el punto de vista del análisis del valor de las monedas se han venido haciendo menos competitivos en el mercado hondureño en los últimos años del período analizado.

Guatemala

Gráfico 32. Tipo de cambio Dólar estadounidense contra Quetzal guatemalteco (USD/GTQ). Años 2007-2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de Guatemala.

A lo largo de la década comprendida entre al año 2007 y 2017 hubo un punto más bajo del tipo de cambio representado en el cuál 1 dólar estadounidense podía comprar

aproximadamente 7.27085 quetzales guatemaltecos, en el mismo período hubo un punto máximo en el cual un dólar podía comprar casi 8.3715 quetzales guatemaltecos siendo el precio más reciente de aproximadamente 7.27 quetzales guatemaltecos por cada dólar.

En términos generales, no se puede observar una tendencia marcada en la década representada en la gráfica. Al contrario del peso mexicano y el lempira hondureño el tipo de cambio del quetzal se ha mantenido dentro de un rango lo suficientemente cerrado como para ser considerado estable. En este sentido, las fluctuaciones del tipo de cambio entre el quetzal y el dólar no deberían representar un punto mayúsculo de atención a la hora de intentar divisar la situación del sector agrícola salvadoreño en el contexto del libre comercio propiciado por los TLC.

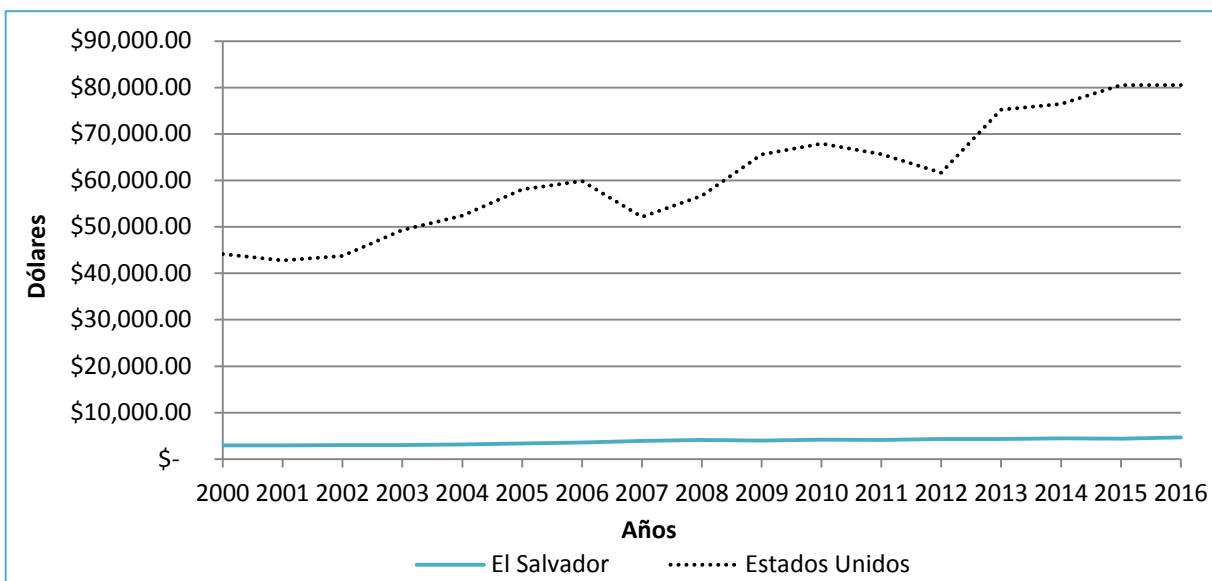
3.3. La productividad

La productividad es un indicativo muy importante de la competitividad que los productos agrícolas tienen en los mercados donde participan, métodos de producción más eficientes que se sirvan de la tecnología para generar más producto usando menos insumos dominaran el mercado donde se compita (sin tomar en cuenta otros factores importantes tales como el tipo de cambio). En este sentido, es conveniente analizar de manera crítica las posibilidades comerciales a las que pueden aspirar los productores agrícolas salvadoreños en el contexto del libre comercio desde el punto de vista de la productividad. Para tal tarea se usarán dos indicadores:

- Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola (US\$ a precios constantes de 2010): Es una medida de productividad por trabajador. El valor agregado en la agricultura se mide mediante la resta de la producción del sector agrícola y el valor intermedio de la inversión (input of intermediate values), el valor posteriormente es dividido entre el número de trabajadores agrícolas. (traducido del catálogo de datos del Banco Mundial)
- Rendimiento de los cereales (kg por hectárea): Se refiere a los kilogramos por hectárea cosechados, en el cálculo se incluyen maíz, arroz, trigo, avena, sorgo y cebada.

El Salvador y Estados Unidos

Gráfico 33. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con Estados Unidos. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.³⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Como se puede observar en el gráfico tanto El Salvador como Estados Unidos han experimentado una tendencia alcista en la productividad medida como el valor agregado que le imprime a los productos agropecuarios el trabajador del campo promedio. Sin embargo, resalta a la vista la enorme diferencia entre las magnitudes de las lecturas.

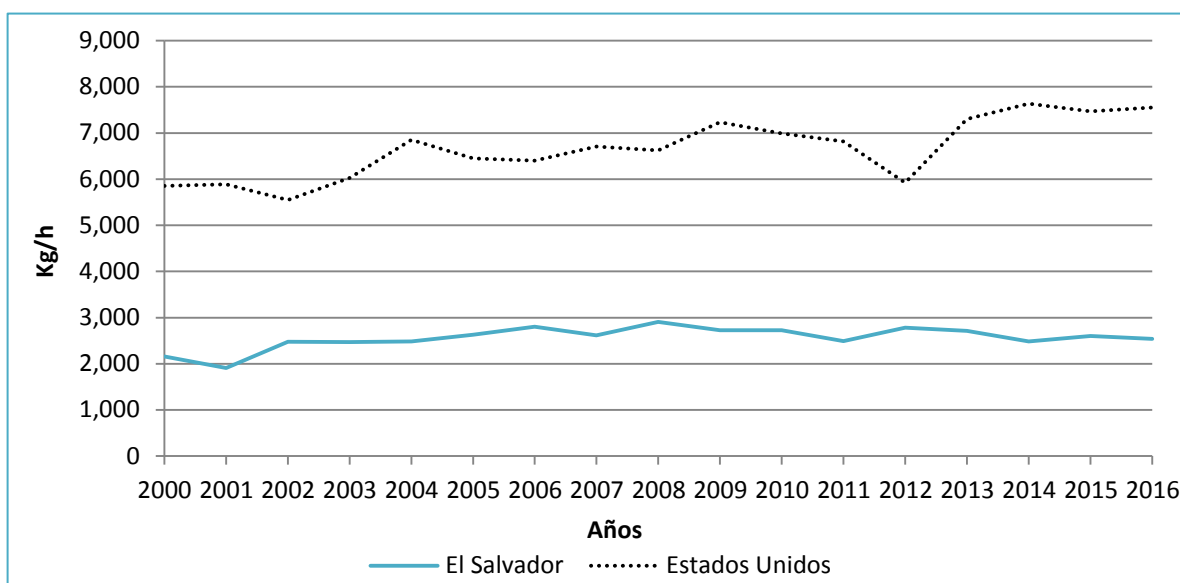
Mientras El Salvador ha pasado de \$ 2,976.00 de valor agregado por trabajador agrícola en el año 2000 a \$ 4,685.03 en el año 2016; Estados Unidos ha pasado de \$ 44,136.24 de valor agregado por trabajador agrícola a \$ 80,537.73 en el año 2016. A pesar de los aumentos en productividad, las diferencias en magnitud con nuestro principal socio comercial según las mediciones de este indicador son de aproximadamente \$17.5 contra \$1 de valor agregado a favor de los productores estadounidenses.

Con semejante diferencia, a la luz del sondeo de este indicador, los productos salvadoreños agrícolas no tienen posibilidad de competir en el mercado estadounidense, en contrapartida, los productores estadounidenses son poseedores de una enorme ventaja sobre sus pares

³⁰ El dato para la economía estadounidense correspondiente al año 2016 no estaba disponible, su valor en la gráfica corresponde a un cálculo de medias móviles

salvadoreños. Esta situación no es de extrañar por la alta tecnificación de las actividades agrícolas en Estados Unidos y los recursos que dicho país destina para estimular el sector rural.

Gráfico 34. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con Estados Unidos. Años 2000-2016. Kg por hectárea.³¹



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

El rendimiento de los cereales (cantidad de kg producida por cada hectárea cultivada) de Estados Unidos muestra una clara tendencia alcista desde el año 2000, esto puede deberse a un uso idóneo e intensivo de nuevos avances y tecnología con aplicaciones para el sector agrícola.

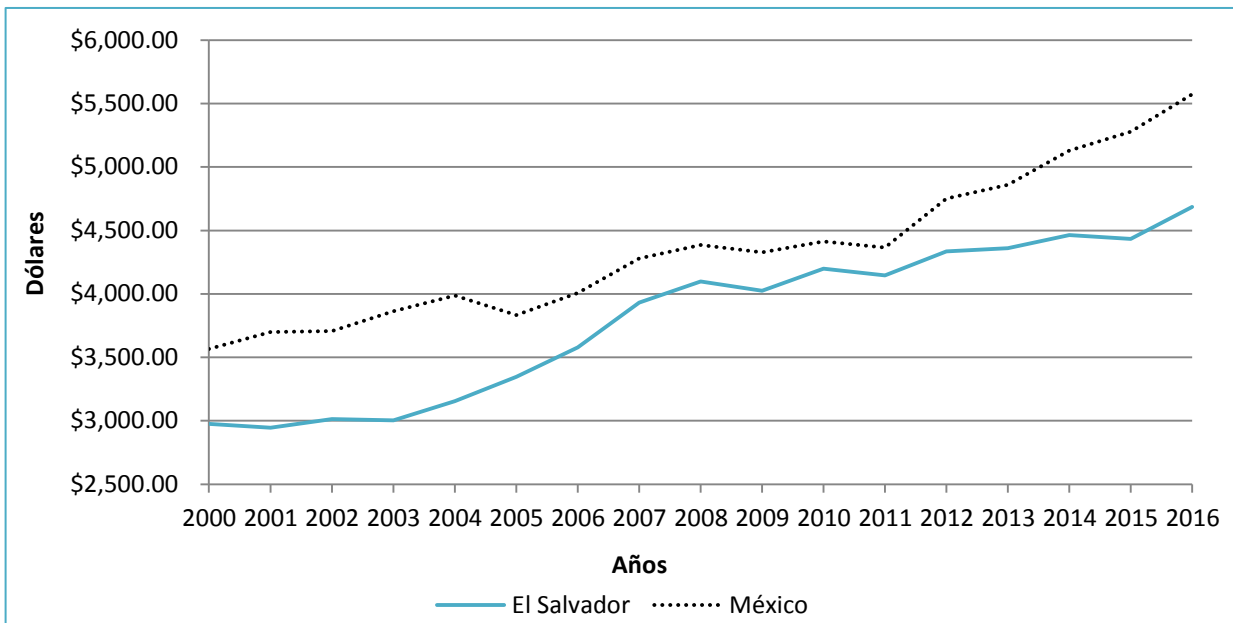
Por la parte salvadoreña, el rendimiento de los cereales carece de una tendencia bien definida y se puede hablar más bien de un estancamiento (relativo a la tendencia alcista de Estados Unidos). Mientras en el año 2000, en Estados Unidos por cada hectárea se producían 5854.30 kg de granos en El Salvador en la misma extensión de tierra se producían 2155.3 kg, un ratio de aproximadamente 2.7 kg por hectárea contra 1 kg a favor de los productores estadounidenses. En el año 2016 la cantidad producida por cada hectárea por los productores estadounidenses había aumentado a 7554.13 kg por hectárea, la cantidad producida en El Salvador también había aumentado llegando a un total de

³¹ El dato para ambas economías para los años 2015 y 2016 no estaba disponible, su valor en la gráfica corresponde a un cálculo de medias móviles.

2542.53 kg por hectárea; una ratio de aproximadamente 3 kg por hectárea contra 1kg a favor de los productores estadounidenses. Mediante estas cifras y haciendo uso del presente indicador, nos damos cuenta que los términos de intercambio de los cereales pasaron de ser desventajosos en el año 2000 a serlo aún más en la actualidad.

El Salvador y México

Gráfico 35. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con México. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.

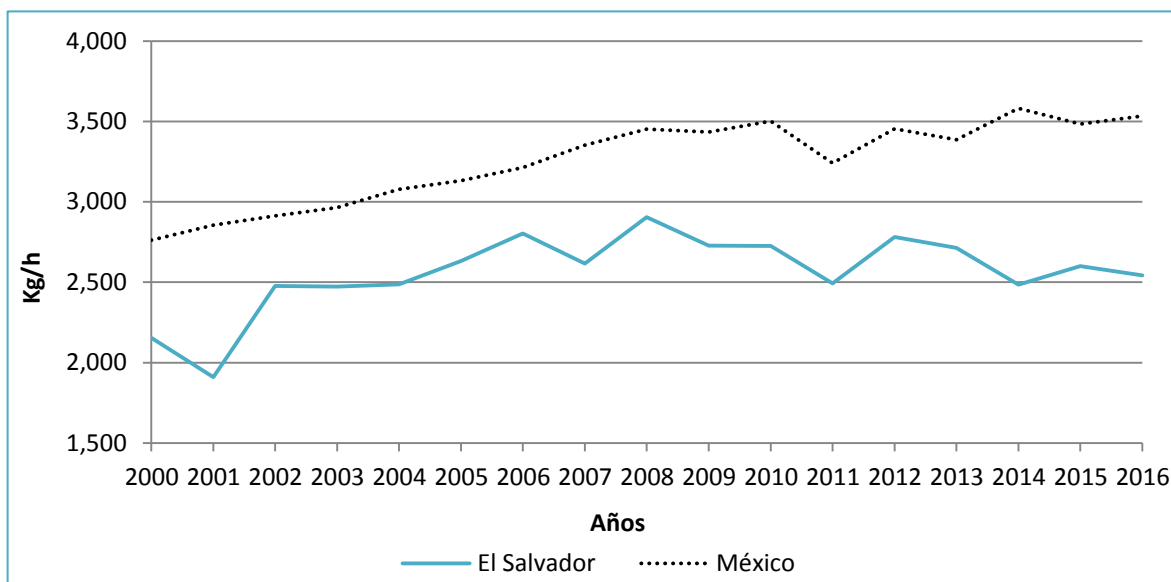


Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

Mediante el gráfico se puede observar que tanto el valor agregado plasmado por los trabajadores rúales a los productos agrícolas han presentado una tendencia alcista desde el año 2000. Sin embargo, México siempre ha tenido una ventaja en los términos de intercambio agrícolas (al menos desde la visión de la productividad). En términos generales, la diferencia entre la productividad desde el punto de vista del valor agregado es bastante inferior a la que se tiene con los productores estadounidenses, pero sigue siendo una diferencia considerable. Mientras El Salvador ha pasado de \$ 2,976.00 de valor agregado por trabajador agrícola en el año 2000 a \$ 4,685.03 en el año 2016; México ha pasado de \$ 3,565.31 de valor agregado por trabajador agrícola a \$ 5,573.04 por trabajador agrícola en el año 2016. La diferencia entre la productividad vista desde este indicador es de un ratio de aproximadamente 1.17 dólares contra 1 dólar de valor agregado a favor de los productores

mexicanos. Ante tales datos, es correcto analizar que existe una pequeña pero palpable ventaja por parte de los productores agrícolas mexicanos sobre los salvadoreños.

Gráfico 36. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con México. Años 2000-2016. Kg por hectárea.³²



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

El rendimiento de los cereales de México muestra una marcada tendencia alcista desde el año 2000. Para El Salvador también se observa una tendencia alcista (relativa al gráfico de rendimiento de cereales de México) desde el año 2000, sin embargo, la pendiente de esta tendencia es pronunciadamente más plana, incluso pudiendo observarse un estancamiento del crecimiento del indicador en los últimos años.

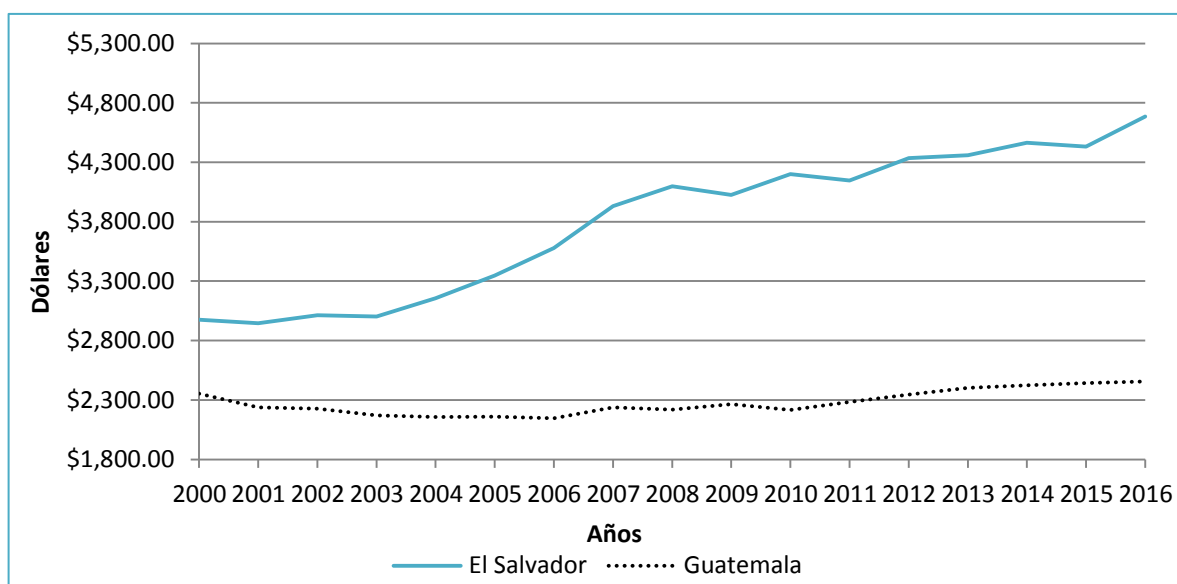
En el año 2000 México producía 2760.9 kg de granos por cada hectárea de tierra cultivada, en ese mismo año en El Salvador en la misma cantidad de tierra se producían 2155.3 kg de granos, un ratio de aproximadamente 1.28 kg por hectárea contra 1kg a favor de los productores mexicanos. En el año 2016 la cantidad de granos producida por cada hectárea por parte de los productores mexicanos había aumentado a 3533.00 kg por hectárea, la producción por hectárea en El Salvador también aumento siendo el dato para 2016 de 2542.kg por hectárea; un ratio de aproximadamente 1.5 kg por hectáreas contra 1kg a favor

³² El dato para ambas economías para los años 2015 y 2016 no estaba disponible, su valor en la gráfica corresponde a un cálculo de medias móviles.

de los productores mexicano. Los productores salvadoreños se encuentran en desventaja ante la mayor productividad de los agricultores mexicanos.

El Salvador y Guatemala

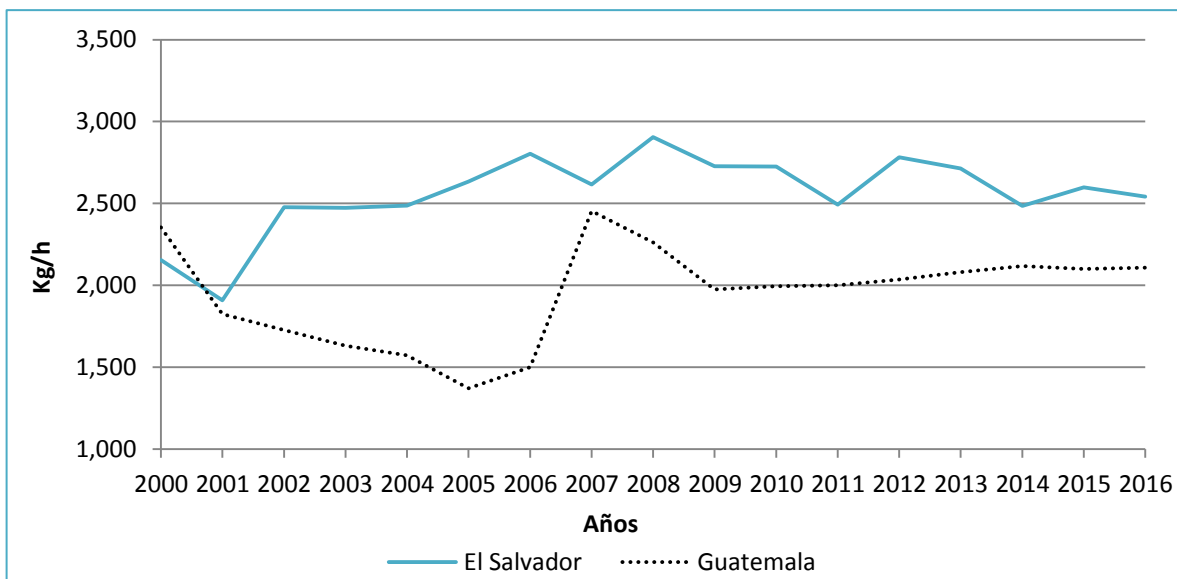
Gráfico 37. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con Guatemala. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

En el gráfico se puede observar que en la productividad (desde el punto de vista del valor agregado por trabajador) El Salvador ha experimentado una innegable tendencia alcista desde el año 2000. Por otra parte, es posible observar que la productividad del sector agrícola se ha estancado en los últimos años, exhibiendo una gráfica con una pendiente plana, es decir sin una tendencia marcada. Mientras en El Salvador se ha pasado de un valor agregado impreso por los trabajadores de campo de \$ 2,976.00 por trabajador en el año 2000 a \$ 4,685.03 en el año 2016; Guatemala ha pasado de \$2353.41 de valor agregado por trabajador agrícola en el año 2000 a \$2456.918 de valor agregado por trabajador agrícola en el año 2016. En este caso la diferencia en productividad es a favor del sector agrario nacional, existe un ratio de aproximadamente \$1.2 contra \$1 de valor agregado a favor de los productores salvadoreños

Gráfico 38. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con Guatemala. Años 2000-2016. Kg por hectárea.³³



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

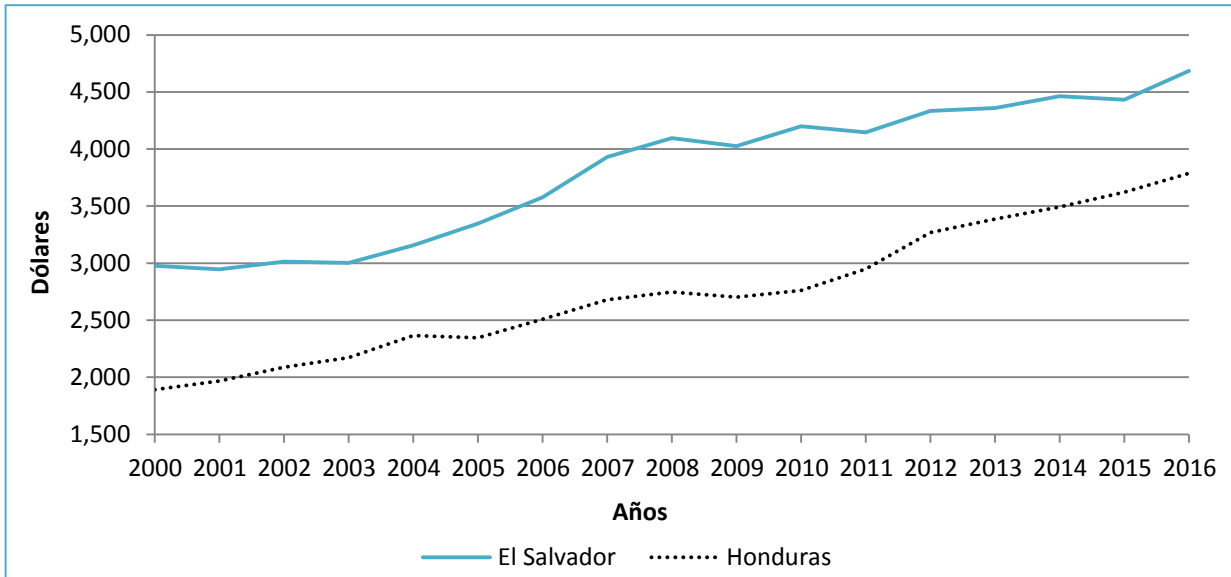
El rendimiento de los cereales (cantidad de kg producida por cada hectárea cultivada) de Guatemala no muestra ninguna tendencia, esta medida de productividad confirma las lecturas de estancamiento del indicador de valor agregado por trabajador agrícola. El Salvador tampoco muestra una tendencia definida, se puede ver que la productividad ha mejorado desde el año 2000 pero la poca pendiente del gráfico da a entender un estancamiento a partir del año 2006.

En el año 2000, en Guatemala por cada hectárea cultivada se producían 2353.41 kg de granos, en El Salvador en la misma extensión de tierra se producían 2155.3 kg por hectárea. Para el año 2016 la cantidad producida por cada hectárea por los productores guatemaltecos habían disminuido su productividad hasta los 2108.70 kg por hectárea, en cambio en El Salvador la productividad había aumentado hasta los 2542.53 kg por hectárea; un ratio de aproximadamente 1.19 kg por hectárea contra 1 kg a favor de los productores salvadoreños. En general, se puede afirmar que El Salvador ha pasado a tener a su favor los términos de intercambio agrícola (se hace referencia a los granos) con Guatemala.

³³ El dato para ambas economías para los años 2015 y 2016 no estaba disponible, su valor en la gráfica corresponde a un cálculo de medias móviles.

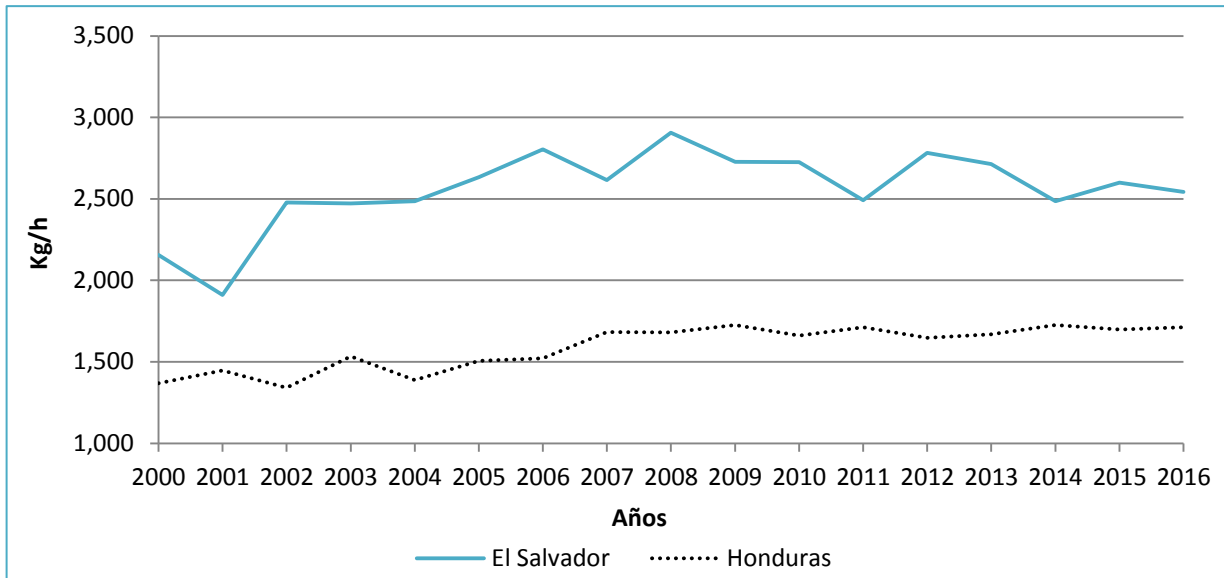
El Salvador y Honduras

Gráfico 39. Valor agregado por trabajador a la actividad agrícola de El Salvador contrastado con Honduras. Años 2000-2016. En dólares a precios constantes de 2010.



Como se puede apreciar en el gráfico tanto El Salvador como Honduras presentan una tendencia alcista en productividad cuando se usa el valor agregado como herramienta de evaluación. A pesar que ambas gráficas tienen pendientes que tienden a ser perpendiculares, en magnitud la ventaja en la productividad está del lado de los agricultores salvadoreños. En El Salvador el valor agregado por trabajador agrícola ha pasado de tener un valor de \$ 2,976 en el año 2000 a \$ 4685.03 en el año 2016; Honduras ha pasado de tener una medida de valor agregado por trabajador de 1368.1 en el año 2000 a presentar una lectura de \$1711.85 en el año 2016. A la luz de este indicador existe un ratio de aproximadamente \$1.76 contra 1\$ de valor agregado por trabajador a favor de los agricultores salvadoreños. Al igual que con Guatemala, desde el punto de vista de este indicador, los productos agrícolas salvadoreños (haciendo referencia a los granos) en términos de intercambio tienen una ventaja sobre los hondureños.

Gráfico 40. Rendimiento de los cereales. El Salvador contrastado con Honduras. Años 2000-2016. Kg por hectárea.³⁴



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial.

El rendimiento de los cereales (cantidad de kg producida por cada hectárea cultivada) de Honduras muestra una relativamente leve tendencia alcista desde el año 2000. En el caso de El Salvador, la medición de productividad también ha mejorado, pero por la pendiente de la gráfica en los últimos años no se puede afirmar que la productividad ha ido mejorando sensiblemente en los últimos años, sin embargo, los datos dan cuenta de una mejora. Este indicador de productividad confirma las lecturas del índice de valor agregado por trabajador pues también es posible divisar una ventaja de productividad a favor de los productores agrícolas salvadoreño.

En el año 2000, en Honduras por cada hectárea de tierra cultivada se producían 1368.1 kg, en El Salvador en la misma extensión de tierra se producían 2155.3 kg por hectárea. Para el año 2016, Honduras había aumentado su lectura del indicador y ahora era 1711.85 kg por hectárea, en dicho año la lectura de El Salvador era de 2542.53 kg por hectárea; un ratio de aproximadamente 1.47 kg de granos por hectárea contra 1 kg de granos por hectárea a favor del sector agrícola salvadoreño.

³⁴ El dato para ambas economías para los años 2015 y 2016 no estaba disponible, su valor en la gráfica corresponde a un cálculo de medias móviles

3.4. El impacto de las políticas para impulsar el desarrollo rural y el comercio exterior

Al explorar los indicadores de productividad, nos podemos dar cuenta que en realidad si se han dado mejoras en la situación del sector agrícola. Se han hecho importantes esfuerzos por parte de los gobiernos para la reactivación agrícola y la consecución del desarrollo rural, no es posible afirmar que exista desatención por parte de las autoridades; sin embargo, a pesar que tales esfuerzos han tenido efectos, la caracterización macro del capítulo 2 nos sigue definiendo un panorama en el cual el despegue del sector agrícola y el desarrollo rural parecen lejanos.

Es necesario reflexionar que si bien no es probable que toda la culpa del subdesarrollo rural sea consecuencia de las firmas de los TLC, hay que reconocer que las políticas que han sido aplicadas en un contexto del comercio internacional en el cual este representa un obstáculo y una resistencia a ser superada. Los países del norte (haciendo referencia a México y Estados Unidos), sobre todo Estados Unidos poseen una ventaja considerable (abismal en el caso de Estados Unidos) en términos de posibilidades de intercambio y aunque existan aumentos en productividad, educación o cualquier indicador caracterizado en este documento, estos palidecen cuando se comparan con los países que le llevan ventaja a El Salvador.

Cuando los gobiernos firman los tratados de libre comercio, es sabido con antelación que van a haber ganadores y perdedores; en este caso el sector agrícola nacional es un perdedor. En este sentido y la poca viabilidad de una anulación unilateral de los TLC, la solución al problema del sector rural debe ser extra-mercado con una fuerte participación del estado.

3.5. Contribución de las políticas públicas al desarrollo rural

Luego de analizar los programas de gobierno y proyectos dirigidos al sector agrícola bajo una metodología específica, sus resultados generales, el alcance o no de sus objetivos concretos y sus limitantes particulares, es necesario incorporar el análisis global de cada una de las categorías del desarrollo rural expuestas en el capítulo 2, de forma que se establezca en qué medida la puesta en marcha de estas políticas públicas ha contribuido al estado del desarrollo rural en El Salvador y su vinculación directa con el desenvolvimiento

de la agricultura, de forma que se materialice en un mejoramiento real en las condiciones de vida de la población.

En primer lugar y como una referencia básica al estado del sector agrícola, se debe evaluar la importancia que este ha tenido (adquirido) en los últimos años. Esto ya lo hemos presentado en el gráfico 1, en donde podemos partir del estado inicial del PIBA y cómo ha ido evolucionando en el tiempo. El período 2005-2008 marca un crecimiento del PIBA que ronda los 700 millones de dólares, esto es un incremento de casi dos puntos porcentuales de su participación en el PIB, esta tendencia de crecimiento se volvió mucho más discreta en los siguientes años, evidenciando por una parte que los efectos de las políticas en el crecimiento del agro perdieron su dinámica: aunque el PIBA ha seguido creciendo, ya no lo ha hecho con el mismo ritmo (menos de 0.5% desde 2009). A partir del año 2011 el PIBA ha perdido peso en el producto total, más de un punto porcentual, acercándose al nivel que presentaba hace 10 años (menos del 10%), el PIBA ha evolucionado más lento que el PIB y esto refleja el efecto real que han tenido las políticas en el producto real.

El PIBA, como figura de valor, refleja el comportamiento del producto agrícola final. En este caso, la producción de los principales cultivos agrícolas, encabezados por el maíz, presenta un comportamiento similar al del PIBA: un aumento desde 2005 a 2008, seguido de un estancamiento y posteriormente de reducción. En ambos casos (PIBA y volumen de producción), en lugar de experimentar un crecimiento sostenido y un incremento de su importancia en la economía, han decaído. En este ámbito, la agricultura no ha percibido un beneficio real a partir de las políticas públicas llevadas a cabo en estos años.

De la producción, el análisis se traslada a la comercialización de los productos agrícolas. A partir del 2009, las políticas públicas agrícolas se concentran un poco más en el desenvolvimiento de las comunidades, sus recursos y su inserción en el mercado, dada la gran cantidad de pequeños productores, con la finalidad de promover la producción, diversificarla y destinarla hacia la comercialización.

De esta manera, se buscaba un fortalecimiento de la oferta interna y las exportaciones agrícolas. Lo reflejado en el gráfico 4, muestra una evolución en el balance comercial a favor de las exportaciones de 2008 a 2011, sin embargo, esta tendencia se revirtió abruptamente, deteriorando aún más el balance comercial hacia 2014.

A pesar de los esfuerzos en el fortalecimiento de las condiciones de producción de la agricultura familiar, el aumento de la producción y por ende la comercialización no tuvo mayores repercusiones en la situación agrícola macro.

En cuanto al empleo, una de las grandes aspiraciones de la mayoría de las políticas agrícolas analizadas, así como las demás políticas comprendidas en los últimos años es el aumento del empleo agrícola, su tecnificación, salarios y condiciones materiales. Como observamos en el gráfico 5, a lo largo del periodo analizado no se modifica en gran medida ni la cantidad de empleo generado en su totalidad por el sector, ni la estructura laboral de la economía, la participación de cada sector en el empleo salvadoreño no varía considerablemente.

La distribución entre hombres y mujeres del empleo agrícola no ha sufrido cambios significativos, siendo uno de los sectores con menor participación laboral de las mujeres de toda la economía. Aunque muchas de las políticas agrícolas tienen como objetivos específicos o ejes transversales la inclusión laboral de la mujer en las actividades agrícolas, esto no se ve reflejado en la ejecución de los mismos, de forma que los beneficios resultantes de la ejecución de las políticas agrícolas no han llegado equitativamente a las y los productores agrícolas, perpetuando la exclusión laboral y la falta de oportunidades de las mujeres en el sector.

De la misma forma que el empleo generado por el sector agropecuario, los ingresos de la población dedicada a estas actividades no han experimentado cambios muy relevantes. Aunque los salarios del sector han aumentado levemente, los salarios mínimos agrícolas, que son la fuente de ingresos de muchas familias, siguen siendo insuficientes para cubrir las necesidades alimentarias básicas según el cuadro 2.

Esto se relaciona con uno de los objetivos principales de las políticas analizadas, la reducción de la pobreza de la población rural.

Como se ilustró en los gráficos 6 y 12, por un lado, la población dedicada a las actividades agropecuaria presentó en el año 2015 los mayores niveles de pobreza con respecto a las demás principales ramas económicas (según el volumen de ocupación), con un 56%, dividida en 38% pobreza relativa y 18% pobreza extrema; en el año 2007, este porcentaje sería prácticamente el mismo (57%), distribuido en 34% pobreza relativa y 23% pobreza extrema.

Por otro lado, la evolución o comportamiento de la pobreza en los hogares de la zona rural en la década 2005-2015 se puede ver desde dos puntos. La pobreza extrema se ha reducido en casi un 7%, sin embargo, esta reducción se ve contradicha por el aumento de la pobreza relativa en más del 3%. En todo caso, la variación en los niveles de pobreza en la zona rural ha sido mínima en los últimos años, caracterizada por una reducción de la pobreza extrema mayor al aumento de la pobreza relativa, reflejando eso sí una leve mejoría según el tipo de pobreza.

De la misma manera, la situación de otras categorías del sector agrícola, como el acceso a crédito, acceso a tierras, a recursos tecnológicos y de diversa índole, no ha presentado una mejoría. El crédito privado agropecuario sigue presentando bajos niveles, sigue sin sobrepasar el 3% del crédito privado total, significando una seria limitante al financiamiento de la producción, innovación y tecnificación de la agricultura. Si bien es cierto a través de las políticas agrícolas de los últimos años, han existido esfuerzos de financiamiento hacia los pequeños productores, estos no tienen efectos a largo plazo, de forma que estos grandes desembolsos no terminan de convertirse en una inversión real al sector.

El acceso a tierras, de igual manera, no muestra una evolución positiva. Según el gráfico 10, cada vez son más los productores que arriendan tierras, mientras que la participación de los propietarios es cada vez menor. Asimismo, el tamaño de estas explotaciones es cada vez menor, proliferando el número de pequeñas propiedades, mientras que el número de propiedades de mayor extensión es cada vez menor.

Esto nos genera un escenario preocupante, una multitud de pequeños productores, con pequeñas parcelas arrendadas, de baja productividad, y que por tanto no pueden integrarse al mercado de forma satisfactoria. Esta dinámica, que se ha desarrollado de forma paralela a la aplicación de las políticas públicas que buscan, precisamente, incorporar a los pequeños productores al mercado, reduciendo la economía de subsistencia y aumentando sus ingresos, refleja la poca (o nula) efectividad que han tenido dichas políticas.

La ejecución de los diferentes planes y programas enfocados a la agricultura en los últimos años, no ha logrado cambiar la tendencia del sector ni sus condicionantes, no han impactado de la forma esperada en el desarrollo agrícola.

Si bien es cierto, dentro de sus objetivos se encontraban el mejoramiento de las condiciones para la agricultura y para la vida de las comunidades rurales (y todo lo que eso conlleva), el diseño de las políticas no correspondía a su consecución, ya que no proponían medidas que afrontaran las condiciones y problemáticas estructurales del sector agrícola, en su mayoría se enfocaban hacia el apoyo productivo y comercial de las pequeñas unidades productoras sin considerar las raíces profundas de las cuales se define su realidad económica concreta.

3.6. Obstáculos a las políticas dirigidas al sector agrícola

El poco aporte que han tenido las políticas públicas agrícolas de los últimos años al desarrollo rural y la falta de efectividad de las mismas hacia el fortalecimiento y reactivación del sector agrícola, no es por casualidad, más bien tras esta situación, caracterizada por errores y fallos, yacen muchos otros problemas y dificultades no categorizadas que afectaron su desempeño. De forma que, si no se visualizan y toman en cuenta en el diseño y puesta en práctica de las futuras políticas públicas, los posibles resultados no distarán mucho de los escenarios ya analizados: muchas políticas formuladas, con grandes cantidades de recursos utilizados pero resultados pobres y de poca trascendencia a mediano y largo plazo. Se han mencionado muchas de las dificultades que presenta el sector agrícola y que además requieren de urgente atención; altos niveles de pobreza, tierras de escasa calidad y baja productividad, un alto nivel de economía de subsistencia, balanza comercial deficitaria, difícil acceso a mercados, bajos niveles de financiamiento, etc.

Aunque **el gobierno** parece hacer lo que puede para brindar una pronta solución a estos problemas cabe mencionar que aún más allá del diseño, aceptación e implementación de las políticas también existe un problema que muchas veces no es tomado en cuenta como un detractor crucial en el desarrollo y obtención de los resultados deseados para una política, proyecto o programa. Este problema es la falta de seguimiento, muchos de los proyectos apoyados por distintas instituciones, en su mayoría extranjeras son solo el inicio de un grupo de acciones, estrategias, programas y proyectos que deberían ser continuados; muchas de los programas emprendidas por organizaciones internacionales no son más que simples planes pilotos que al quedarse sin facilidad de financiamiento se dejan a su suerte, finalmente los mismo terminan extinguiéndose y desapareciendo como muchos de los

programas³⁵ que se quisieron abordar en este documento pero no se analizaron por falta de datos.

No se puede hablar de grandes resultados para un sector tan grande como el agrícola-rural para un período de 5 años, eso a esta escala de personas sería forzar resultados a un corto plazo cuando se requiere un seguimiento de mediano a largo plazo, es decir de 10 a 30 años, este seguimiento es casi imposible pues como se puede denotar en los cambios de gobierno, sobre todo cuando existen cambios de ideología, los programas se abandonan y aun los que logran sobrevivir son solamente aquellos que tienen asignado presupuesto o su fuente de financiamiento es facilitada y auditada por un tercero ajeno al gobierno.

Además las iniciativas implementadas meramente por el gobierno son pocas casi en su totalidad son apoyadas por entes externos, esto no significa que se deba renunciar a la ayuda internacional o préstamos a tasas preferenciales para este tipo de proyectos pero también se denota bajo este tipo de comportamientos el poco y real interés que hay por parte del gobierno para reactivar el agro salvadoreño; claramente existen prioridades y unos 50 millones no harán la diferencia en el sector agrícola pero si pueden ser un primer paso de varios encaminados a su reactivación, el error nuevamente está en la falta de seguimiento y aprovechamiento de aquellas políticas, programas, iniciativas o proyectos que han demostrado tener buenos resultados en sus planes pilotos o primeras ejecuciones.

Si al desinterés y falta de seguimiento del gobierno central le sumamos un trato desfavorable con el **sector externo** gracias los términos de intercambio aceptados en muchos de los tratados de libre comercio aceptados, como los analizados anteriormente, entonces se hunde más aún al agro salvadoreño, es cierto que muchos de estos tratados son favorables para las grandes mayorías pues permiten acceder a productos mucho más baratos que los ofrecidos en el mercado interno y que el revertir este tipo de iniciativas podría tener costes incuantificables para todos los integrantes de nuestro país, todos esos puntos son válidos y reales pero no seríamos el primer país buscando una estrategia de cierre hacia las importaciones de manera total o parcial, sin embargo este tipo de estrategias más que generar un impacto económico pueden generar altos costes políticos y sociales, sobre todo debido a que el alza de los precios debido a la implementación de políticas proteccionistas del mercado interno no son las mejores alternativas cuando lo que se busca

³⁵ Ver anexo 2, ejemplo claro la iniciativa de www.agroelsalvador.com que actualmente ya no existe.

es garantizar peldaños o posiciones dentro del gobierno, pues la el sector agro actualmente no representa a la mayoría y actuar en su favor es como ponerse una soga al cuello políticamente hablando.

Otro problema latente para el agro salvadoreño es la falta apoyo por parte los demás **sectores internos de la economía**, no existe un sentimiento nacionalista de apoyo a la producción interna, con esta aseveración no se busca que las personas renuncien al modelo lógico de costo-beneficio inherente en cada individuo sino a la introducción de un sentimiento/variable de apoyo entre salvadoreños prefiriendo lo generado dentro de nuestras fronteras por encima de importado, provocando que el diferencial de precio de compra, siendo más alto lo interno que lo externo, sea justificado por el reconocimiento de un valor agregado inherente en los productos hechos por manos salvadoreñas; esta iniciativa aunque es importante para la reactivación del sector agrícola salvadoreño puede también beneficiar a todos aquellos sectores económicos afectados por los precios bajos de las importaciones.

Además de los obstáculos antes expuestos para la obtención de buenos resultados por parte de las iniciativas implementadas relacionadas a la reactivación del sector agrícola salvadoreño tenemos la traba y falta de escucha por parte de los afectados, con esto se desea definir la falta de abordaje con los individuos afectados, esto no va más allá de la identificación de las personas afectadas o de una caracterización del sector sino que se centra en tomar en cuenta las opiniones e ideas propuestas por las personas integrantes del sector agrícola de la zona rural salvadoreña.

Además de la falta de relación de las ideas propuestas por parte de los campesinos y agricultores en la conformación de políticas también existe un problema político pues aun cuando estas ideas fuesen presentadas en una asamblea los proyectos o programas pueden ser condenados a un archivo que muchas veces no es consultado a menos que la propuesta sea apoyada por un partido o un sector grande de la sociedad y además este último este presionando para poder ver los cambios. Nuevamente el sector agrícola no es mayoría y no representa un atractivo real para los partidos y sus intereses electoreros, esto justifica muchas de las pocas o medianas acciones ejecutadas por el gobierno o partidos políticos, que ven al sector como parte del vehículo para llegar a su objetivo como gobernantes o representantes del pueblo salvadoreño.

Existe una subvaloración de la importancia del sector, pareciera que las pocas iniciativas no son más que un comercial para calmar a las masas y tranquilizar a aquellos movimientos que dicen que el agro está abandonado. Pues el mismo no puede dejar de apoyarse, aunque así sea a medias, pues del dejar de hacerlo puede representar un alto coste para los intereses políticos de los gobernantes.

Los obstáculos para la obtención de mejores resultados se basan en un problema de tiempo, como se mencionaba en gracias al poco seguimiento que se le dan a los buenos programas o iniciativas que muchas veces no pasan de los 10 años con financiamiento interno por parte del gobierno central; además los acuerdos aceptados en los TLCs establecen otra valla en el camino hacia el crecimiento del sector agrícola y para terminar existe un problema de representación y conflicto de intereses entre personas, gobierno y partidos políticos que también ata al suelo el posible despegue del agro salvadoreño.

4. PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN DE LA AGRICULTURA

A pesar de la situación de estancamiento en la que se encuentra el sector agrícola en términos de reactivación y desarrollo, no es posible negar los esfuerzos institucionales y la asignación de recursos por parte de los distintos gobiernos analizados en este documento. Incluso, al explorar indicadores de productividad como los que se usaron para adquirir contexto del sector agrícola con el comercio exterior se pudo observar que se han dado mejoras en temas de productividad y la situación del sector (a la luz del análisis exclusivo de estos dos indicadores) en mejor que la de algunos de nuestros socios comerciales principales como Honduras y Guatemala.

En términos generales, se puede decir que las políticas han tenido un impacto visible en algunas categorías y no así en otras. Sin embargo, dichos impactos de ninguna manera han supuesto una reactivación de la agricultura y mucho menos la consecución de un desarrollo humano suficiente para el área rural. Ante tal realidad es imperativo reconocer que a pesar de ejecutar políticas bien diseñadas y llevar su implementación a buen término, el país tiene el peso de un contexto de comercio internacional que no le favorece y tal motivo constituye un lastre mayúsculo para la reactivación del sector agrícola.

Consideramos idóneo el enfoque general de las políticas que se han implementado en los últimos años, es decir, que vuelcan sus objetivos en mejora de ingresos para disminuir la pobreza, capacitación de los pequeños productores, apoyar la organización de las comunidades y en términos globales apoyar la productividad. Pero dadas las condiciones adversas internacionales y la desventaja ante la cual se enfrentan los productores agrícolas nacionales en contra de algunos de nuestros socios comerciales (principalmente Estados Unidos), la reactivación de la agricultura y la consecuente reducción de la pobreza rural debe darse en condiciones extra-mercado propiciadas por un fuerte involucramiento del estado.

Basado en los factores expuestos anteriormente, se puede definir una propuesta general de política, más que definir los por menores del alcance la misma se define dentro de un marco generalizado que busca establecer el sendero a seguir para asegurar la reactivación del agro y la mejora de las condiciones, en términos de calidad de vida, para los integrantes del sector agropecuario rural salvadoreño.

Propuesta: Programa de apoyo al ingreso de la agricultura rural

Implementación de la política:

El objetivo primordial de esta política es la reactivación de la agricultura abordando de manera directa el problema de pobreza en el sector rural y a la vez generar interés por parte de la población joven rural en la agricultura. Para que la agricultura despegue, se logre una mejor producción y además se reviertan las tendencias bajistas del sector como dador de empleos en la economía nacional se pretenden realizar las siguientes acciones:

Brindar un incentivo económico para las y los agricultores dispuestos a emprender la labor de sembrar una parcela de tierra (con cultivos designados por el MAG³⁶) por primera vez o reincidan en la siembra y cosecha de productos agrícolas. La magnitud de este incentivo económico va a depender de los recursos disponibles y del consenso al que lleguen los diseñadores de la ruta de implementación de la política, es importante resaltar que en El Salvador ya ha existido un programa/iniciativa que brinda incentivos económicos, este programa se conoce como PATI (Programa de apoyo temporal al ingreso) el mismo brindaba \$ 100 dólares al mes a las personas que participaban en el proyecto. (FISDL, 2013). Ante esto, se recomienda un apoyo a las y los agricultores de \$200 mensuales; de los cuales, un porcentaje podrá ser en efectivo y otro en la forma de apoyo o financiamiento no reembolsable para la adquisición de implementos agrícolas³⁷.

Una vez enrolado en el programa el agricultor se compromete bajo pena de expulsión del mismo, a asistir a un mínimo de cursos y capacitaciones, especificadas y facilitadas por el MAG, que potencien sus capacidades y se creen lazos entre productores; mediante este proceso se estaría logrando capacitar a la mano de obra y generando cadenas de producción, que aunque han sido objetivos de muchos de los programas, proyectos o políticas de gobiernos anteriores tienen su principal fallo en la falta de seguimiento o continuidad.

³⁶ Este tipo de cultivos deberán ser aquellos identificados por el MAG como más rentables y puedan aumentar el ingreso del agricultor, su núcleo familiar y las cifras macroeconómicas del país.

³⁷ El establecimiento de la cantidad de efectivo otorgado y el otro porcentaje en especie deberá ser definido por el MAG y las demás instituciones que se involucren basado en estudios de diagnóstico de ingreso y análisis del sector agropecuario agrícola.

Se crearán asociaciones de campesinas y campesinos que van a negociar las ventas de las cosechas en grupo, mediante este tipo de asociación se pretenden crear clústeres en los cuales se encadene toda la cadena productiva, dichos clústeres (administrados y dirigidos entorno a un producto agrícola específico a la vez) serán manejados totalmente por miembros de la comunidad. Los productores rurales, al ser parte de este programa estarían obligados a ser parte de una de estas asociaciones y participar de manera activa en ellas.

¿Cómo debería operar este programa?

El Programa de apoyo al ingreso de la agricultura rural deberá ser ejecutado en la totalidad del sector rural salvadoreño en cooperación con los gobiernos locales y organismos internacionales que se interesen en cofinanciar³⁸ el proyecto. La finalidad que se busca es atender las necesidades de ingreso y búsqueda de empleo por parte de la población rural vulnerable en los distintos municipios, al abordar dichos apuros se debería hacer énfasis especial (pero no exclusivo) en la población joven del sector rural. Dicha problemática fue identificada en la caracterización del sector agrícola hecha en el capítulo 2 y es fácilmente divisada al hacer una inspección de las cifras de ocupados según las principales ramas económicas como porcentaje de los ocupados totales y la distribución de población ocupada según condición de pobreza de las principales ramas económicas donde se puede observar que en para el sector agropecuario el 56% de la población se encuentra en las categorías de pobreza o pobreza extrema.

¿Quién es la población beneficiaria?

En la revisión y evaluación de las políticas ejecutadas por los últimos gobiernos se han observado programas que han beneficiado a un público tan grande como 40,000 familias como lo es el caso del Programa de Competitividad Territorial Rural y público meta tan focalizado como 8300 familias del área rural oriental en la primera etapa del programa Rural Adelante. En el largo plazo la totalidad de los trabajadores rurales deberían ser parte de esta iniciativa, pero en una primera etapa del programa propuesto resulta realista y razonable

³⁸ Este cofinanciamiento no tiene que ser necesariamente donaciones sino también créditos con tasas de interés y plazos preferenciales.

incluir una población meta que vaya en línea con las poblaciones meta de las demás políticas que han sido emprendidas de manera reciente.

Como criterio de selección específico los pobladores que sean elegibles para aplicar a este programa deberían cumplir con las siguientes características:

- Haber cultivado una parcela de tierra y demostrar experiencia como trabajador del campo en los últimos 3 años.
- Ser hombre o mujer con una edad comprendida entre los 18 y 35 años.
- Capacidad para leer y escribir.
- Haber residido un tiempo prudencial en el área geográfica específica que este siendo ejecutado por el programa.
- Mostrar disposición a recibir cursos y capacitaciones que brinden conocimientos que potencien la productividad de los productores rurales.
- Tener buenas relaciones interpersonales y demostrar disposición a ser miembro activo de asociaciones de campesinos.

La implementación de la política pretende un aumento de la producción y participación agrícola, de forma que se haga un uso adecuado de la superficie cultivable. Actualmente más del 60% de la superficie del territorio se dedica al cultivo, por lo que los efectos potenciales de la política alcanzarían buena parte del espacio rural.

Además de aumentar los ingresos de los agricultores, el empleo, la producción y la expansión de los cultivos, la política permitirá aumentar las técnicas y capacidades productivas de las personas, de forma que junto con la transferencia de conocimientos entre la red de productores, podrá diversificarse la oferta agrícola, y los pequeños productores (nuevos y ya existentes) tendrán más oportunidades de acceder a los diversos mercados internos.

Aún más importante que el mismo proyecto como tal es el hecho del seguimiento y continuidad del mismo sin una caracterización del sector que analice en términos micro el ingreso, calidad de la tierra y capacidad/conocimiento del productor es muy difícil determinar un espectro de tiempo para su ejecución pero basados en lo estudiado anteriormente no suena descabellado hablar de un proyecto con al menos 10 años en su primera fase con

posibilidad de expansión a otros 10 años; en términos de efectivo esto puede requerir una cantidad bastante grande pero la inversión sería poca si se puede dar un buen seguimiento al productor.

Es importante mencionar que los 10 años es una posibilidad bien podrían ser menos o más, dentro de la primera fase habrá que ir discriminando a aquellas personas que vayan creciendo dentro del modelo y cadena de producción propuesto. Hablar de un universo de personas afectadas también es una tarea difícil sin un diagnóstico específico y con datos más actualizados aún que los expuesto en el presente documento.

Este proyecto también requeriría de un esfuerzo en términos de creación de aranceles hacia la producción exterior que pudiese frenar o limitar el crecimiento de los productores internos; con este tema no se busca hablar de un cerrado completo sino de una especie de discriminación, en el buen sentido, para poder cargar con aranceles aquellos productos provenientes de otros países que puedan representar un obstáculo a los objetivos del programa.

Otro de los problemas de esta iniciativa sería el seguimiento que se le debe dar entre gobiernos pues el proyecto pasaría de uno hacia otro; muchas veces cuando se dan los cambios de ideología o gana otro partido entonces los seguimientos a programas de administraciones anteriores se ven comprometidas nuevamente delimitando el desarrollo y los buenos resultados de los mismos debido a que no fueron impulsados o propuestos por los mismos integrantes de un partido o personas de una misma ideología.

Como último punto se debe garantizar el presupuesto a través de la gestión oportuna con fuentes de financiamiento locales o externas con el fin de no suspender el proyecto por falta de efectivo o de disminuir o recortar el accionar del mismo bajo ese mismo problema; esto puede lograrse fomentando un mejor control del ingreso del estado, buscando una mejor administración o una disminución de los índices de corrupción pero lastimosamente esta temática debería ser abordado por otro proyecto, política o programa que se base en la mejora de estas situaciones que sin duda también afectan directa e indirectamente a aquellas buenas iniciativas propuestas y/o ejecutadas.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estado de la agricultura en El Salvador está caracterizado por un estancamiento prolongado y un escenario a futuro nada prometedor. Al ser la actividad económica más importante del sector rural, las carencias del agro y los impedimentos para su reactivación, impactan directamente la calidad de vida de la población rural. A raíz de esto, el sector rural presenta un bajo nivel de desarrollo, así, los esfuerzos desde inicios de siglo por incrementar las capacidades humanas y brindar espacios para su plena realización, aunque han alcanzado leves mejorías, aún tienen muchos retos que superar.

Los problemas que enfrenta el sector agrícola son, en su mayoría, de carácter estructural, muchos de ellos están presentes en todos los sectores de la economía salvadoreña, por lo que muchas de las consideraciones que se puedan llegar a tomar en el caso del agro, aplican para las demás esferas del quehacer económico del país.

Un primer aspecto crítico es la incapacidad del sector agrícola de satisfacer su creciente demanda interna (sin mencionar a la producción destinada al consumo fuera de las fronteras salvadoreñas). Esto conlleva a una creciente sustitución de la producción nacional para una mayor importación de alimentos del extranjero, lo que además de perjudicar a los productores nacionales (que en su mayoría son pequeños productores), perpetúa el carácter estructural deficitario del comercio con el resto del mundo, aumentando la dependencia alimentaria y vulnerando más a la economía frente a los potenciales shock vía precios.

Un segundo punto es la carencia del sector agrícola como generador de empleos de calidad y salarios capaces de sustentar de forma adecuada la vida de las personas. Si bien los salarios mínimos agrícolas han aumentado en los últimos años, el costo de la vida lo ha hecho también, perpetuando la tendencia de los salarios a no ser capaces de cubrir la alimentación básica de las familias mayormente rurales. De esta forma, si bien es cierto una fracción de la población rural ha salido de la situación de pobreza extrema, aún está catalogada bajo pobreza, en la forma de pobreza relativa; así, los niveles de pobreza no se han modificado considerablemente.

Con todo esto, el sector agrícola es el que aún presenta los mayores niveles de pobreza entre sus ocupados.

La participación de la mujer en las actividades agrícolas tampoco ha cambiado en los últimos años, el 90% de las personas productoras o que se dedican a otras actividades agropecuarias son hombres, relegando a las mujeres a un 10% con actividades que no se involucran tanto en la producción agrícola.

Un tercer aspecto es el acceso a los recursos agrícolas. Por un lado, se encuentra el escaso acceso a fuentes de financiamiento adecuadas que permitan la reproducción estable del ciclo de producción, así como la inclusión de nuevos productores al mercado y el aumento en los niveles de tecnificación. Por otro lado, está la proliferación de arrendatarios con pequeñas tierras de baja calidad, la tendencia al arrendamiento es clara en los últimos años, mientras que la propiedad de la tierra se va reduciendo a cada vez menos productores; al mismo tiempo, los productores asociados a tierras de poca extensión están aumentando considerablemente mientras que los productores con extensiones más grande están disminuyendo. Esto afecta directamente a la productividad de las tierras, perjudicando la inserción a los mercados y reduciendo los ingresos de los pequeños productores que cuentan con recursos escasos.

Las políticas públicas no han contribuido a revertir o a combatir estas problemáticas, enfocándose más en la producción hacia los mercados externos, en la inserción de los pequeños productores a los mercados, en el apoyo de las iniciativas comunales, mientras que no se enfocan en las grandes causas estructurales que perpetúan las condiciones actuales de la agricultura comercial y de subsistencia. Además existe un abandono a muchos de los programas o proyectos que atacan este tipo de carencias.

Bajo estas condiciones (baja productividad, oferta insuficiente, empleos y salarios de baja calidad, difícil acceso a financiamiento, tierras de baja calidad y poca extensión, entre otras) cualquier política pública que pretenda aumentar los niveles de producción agrícola, sustituir la agricultura de subsistencia por una destinada a los mercados nacionales e internacionales, y otras formas de inserción productiva, sin considerar todos los aspectos ya mencionados, no obtendrá los resultados esperados.

A parte de los problemas estructurales del agro salvadoreño, se suman más barreras al desarrollo agrícola a través de la apertura comercial con los tratados de libre comercio y las

condiciones intrínsecas del comercio internacional bajo el neoliberalismo, poniendo a El Salvador en una posición de entrada desventajosa, haciendo casi infructífero cualquier esfuerzo de inserción internacional.

Considerando todo lo anterior, es recomendable que antes de formular políticas o medidas públicas enfocadas en la agricultura salvadoreña, se tengan en cuenta sus condiciones estructurales, así como las problemáticas rurales concretas, de modo que no se incurra en un malgasto de recursos al no alcanzar los objetivos propuestos.

En primer lugar, es urgente un proceso de reestructuración agraria, que se enfoque en proveer a todos los productores un acceso equitativo, efectivo y seguro a la tierra, de forma que antes de cualquier política de apoyo a la producción, inserción comercial o fortalecimiento tecnológico, los agricultores cuenten con una base material estable y adecuada. Tomando en cuenta las necesidades del agricultor y dejando a un lado cualquier interés que no respete esta línea de acción.

El diseño de las políticas públicas nunca debe perder de vista los recursos y condiciones con las que cuentan los actores para poder llevar a cabo una implementación adecuada, con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. Tanto los objetivos como los medios para alcanzarlos deben ser coherentes con la realidad, y deben ser medibles en todo momento.

Un elemento imprescindible para lograr un proceso de reactivación agrícola efectiva y perdurable y que debe estar presente en cualquier otro esfuerzo público es la continuidad. El enfoque de las políticas agrícolas ha tenido una variación considerable de período en período, mientras que en el ciclo 2004-2009, las políticas agrícolas tenían un enfoque más macro, a partir del 2009, se centraron mucho más en la inserción de la agricultura familiar en los mercados. De esta manera, la concepción de la política agrícola y su finalidad no tiene una verdadera perdurabilidad de una administración a otra, lo que hace muy difícil el desarrollo de un esfuerzo a largo plazo.

Esta concepción a largo plazo de las políticas públicas es necesaria para todos los sectores de la economía, así, los resultados llegarán a raíces más profundas y no se quedarán en aspectos coyunturales de las problemáticas concretas.

6. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, A., 2012. Replanteando la visión de la ruralidad. Un aporte para El Salvador. *Economía Hoy*, IV (18), pp. 6-8.

Angel, A. & Velásquez, I., 2010. *Sistematización de la experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL ES: situación actual, desafíos y próximas acciones*, s.l.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Ayala, A., Schwentesius, R. & Márquez, S., 2014. Índice de Desarrollo Rural e Integral y Sustentable. México D.F.: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable.

Bandeira, P., Atance, I. & Sumpsi, J. M., 2003. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, I (51), pp. 115-136.

Cadoná, L., Umburanas, R., Vieira, P. & Dourado, D., 2016. *Sustainable rural development index*, World Economics Association Conferences, No. 2. Food and Justice.

Ceña, F., 1993. El desarrollo rural en sentido amplio. En: D. Consejería de Agricultura y Pesca, ed. *El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI*. Andalucía: s.n.

Chávez, et. al., 2011. Análisis estructural de la soberanía alimentaria en El Salvador. Tesis de Licenciatura. San Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA.

Córdova, H., 1990. Desarrollo rural integral: teoría y realidad. *Espacio y Desarrollo*, Issue 2, pp. 19-32.

Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC, 2005. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2006. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2007. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2008. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2009. Cuarto Censo Agropecuario 2007-2008.

_____, 2009. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2010. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2011. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2012. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2013. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2014. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

_____, 2015. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San Salvador.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), 2014. *Reconstruction and Rural Modernization Programme Project Completion Report Digest*. [En línea] Disponible en: <https://operations.ifad.org/documents/654016/ce59249f-c767-463e-9e4a-dbb06ba72616>

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 2005. *Sistematización de la Experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL ES*, Nueva San Salvador: FUNDE.

Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima FUNDASAL, 2006. *¿QUÉ IMPLICACIONES TIENE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE EL SALVADOR Y LOS ESTADOS UNIDOS?* Carta Urbana N° 132. San Salvador: FUNDASAL.

Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo REDES, OXFAM, ECOVIVA, 2015. *Cultivando semillas para la seguridad alimentaria en El Salvador. Análisis del Programa de Compras Gubernamentales de Semilla de Maíz y Frijol*, s.l.: REDES, OXFAM, ECOVIVA.

Fundación Salvadoreña para la Reconstrucción y el Desarrollo REDES, 2014. *La agricultura familiar en el centro de las políticas agrícolas. Análisis del Plan de Agricultura Familiar (PAF) y su Presupuesto*, San Salvador: REDES.

García, J., 2009. *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*. Barcelona: Antoni Bosch Editor, S.A.

Gobierno de El Salvador, 2010. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*, San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

_____, 2015. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*, San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Gordillo, G. & Méndez, O., 2013. *Seguridad y Soberanía Alimentaria (documento base para discusión)*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura FAO.

[En línea] Disponible en:

<http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>

Haq, M. u., 1990. *El paradigma del desarrollo humano*, s.l.: s.n.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, 2003. El enfoque territorial del desarrollo rural. San José: IICA.

_____, 2007. *La contribución del IICA al desarrollo de la agricultura y las comunidades rurales en El Salvador*, San Salvador: IICA.

_____, 2009. *Turismo Rural (TR) en El Salvador. Recopilación de Información Institucional*, San Salvador: IICA.

Kay, C., 2001. Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En: U. d. Lleida, ed. El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades. Lérida: s.n., pp. 337-430.

Martínez, J., 2016. *David Ricardo y los Principios de Economía Política y Tributación (parte III)*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA.

_____, 2016. *Adam Smith y La Riqueza de Las Naciones (I)*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA.

Michalek, J. & Zarnekov, N., 2012. *Construction and application of the Rural Development Index to analysis of rural regions*. s.l.: Publications Office of the European Union.

Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2011. Anuario de Estadísticas Agropecuarias. Santa Tecla.

_____, 2012. Anuario de Estadísticas Agropecuarias. Santa Tecla.

_____, 2013. Anuario de Estadísticas Agropecuarias. Santa Tecla.

_____, 2013. *Informe de Rendición de Cuentas 2012-2013*. San Salvador.

_____, 2014. Anuario de Estadísticas Agropecuarias. Santa Tecla.

_____, 2015. Anuario de Estadísticas Agropecuarias. Santa Tecla.

_____, 2016. Anuario de Estadísticas Agropecuarias. Santa Tecla.

_____, 2016. *Informe de Rendición de Cuentas 2015-2016*. San Salvador.

_____, 2016. *Plan Estratégico Institucional 2014-2019 "Agricultura para el buen vivir"*. San Salvador.

Ministerio de Economía MINEC, 2005. *Documento Explicativo de las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos*. San Salvador: Ministerio de Economía.

Ministerio de Salud MINSAL, 2011. Boletín de Indicadores del Sistema Nacional de Salud 2010. Estadísticas del Sistema Nacional de Salud, 2005-2010. San Salvador.

_____, 2016. Boletín de Indicadores del Sistema Nacional de Salud 2015-2016. San Salvador.

_____, 2016. Informe de Labores 2015-2016. La salud es un derecho, y un MINSAL fuerte, su mejor garantía. San Salvador: Ministerio de Salud.

Ministerio de Salud/Instituto Nacional de Salud y UNICEF, 2015. Encuesta Nacional de Salud de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2014. San Salvador: Ministerio de Salud e Instituto Nacional de Salud.

National Collaborating Centre for Healthy Public Policy NCCHPP, 2012. *A Framework for Analyzing Public Policies: Practical Guide*, Quebec: National Public Health Institute of Quebec.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, 2004. Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO, algunas enseñanzas prácticas. Roma: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, 2005. Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN). Roma: FAO.

Pérez, E., 2001. Hacia una nueva visión de lo rural. En: Una nueva ruralidad en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

PNUD, 2013. Informe sobre Desarrollo El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuesta. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ramírez, et. al., 2011. Análisis estructural del sector agropecuario en El Salvador: evolución e implicaciones en la seguridad alimentaria del sector rural. Tesis de Licenciatura. San Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA.

Ramos, E. & Romero, J., 1993. La crisis del modelo de crecimiento y las nuevas funciones del medio rural. En: D. Consejería de Agricultura y Pesca, ed. El desarrollo rural andaluz a las puertas del siglo XXI. Andalucía: s.n.

Romero, J., 2012. Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Volumen 11.

Valcárcel, M., 2007. Desarrollo y desarrollo rural: enfoques y reflexiones. 3 ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Sitios web

Castillón, et. al., 2015. *¿Por qué es importante la Soberanía Alimentaria?* El País de los Estudiantes. [En línea] Disponible en:

<http://estudiantes.elpais.com/EPE2015/periodico-digital/ver/equipo/2594/articulo/porque-es-importante-la-soberania-alimentaria>

Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador FISDL, 2013. *Programa de Apoyo Temporal al Ingreso- PATI*. [En línea] Disponible en:

http://www.fisd.l.gob.sv/temas-543/programas-sociales/pati#.WYZhOlq1_IU

Floyd, G., 2004. *Steps in the Public Policy-Making Process*. Summit on Children's Mental Health [En línea] Disponible en:

http://cmho.org/documents/Res_steps_in_policy_making.pdf

Kilpatrick, D., 2000. *Definitions of Public Policy and the Law*. National Violence Against Women Prevention Research Center [En línea] Disponible en:

<https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>

Minga Informativa de Movimientos Sociales, 2017. *Audiencia sobre Soberanía Alimentaria, Derecho a la Alimentación y Semillas en América Latina y el Caribe*. Minga/Mutirao Informativa de Movimientos Sociales. [En línea] Disponible en:

http://www.movimientos.org/es/content/audiencia-sobre-soberan%C3%ADa-alimentaria-derecho-la-alimentaci%C3%B3n-y-semillas-en-am%C3%A9rica-latina-y#_ftn2

Norwich University, 2016. *Characteristics of Successful Public Policy*. [En línea] Disponible en:

<http://graduate.norwich.edu/resources-mpa/infographics-mpa/characteristics-of-successful-public-policy/>

Oficina de Tratados Comerciales Agrícolas OTCA, 2017. *Salvaguardia Agrícola Especial (SAE)*. [En línea] Disponible en:

<http://www.otcasea.gob.do/preguntas/salvaguardia-agricola-especial/>

Organización de Estados Americanos, 2000. *Tratado de Libre Comercio entre México – El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)*. [En línea] Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/BDAcuerdos/Acuerdos/ChartTratadodeLibre%20ComercioentreMexico-El%20Salvador,GuatemalayHonduras.pdf>

Patton, C., 2011. *Steps for a Successful Policy Analysis*. [En línea] Disponible en: <http://stepsforsuccessfulpolicyanalysis.blogspot.com/2011/10/steps-for-successful-policy-analysis.html>

Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2017. *David Ricardo: Ventajas Comparativas*. [En línea] Disponible en: <http://www.puce.edu.ec/economia/efi/index.php/economia-internacional/2-uncategorised/91-david-ricardo-ventajas-comparativas>

Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina RAP-AL, 2005. *Soberanía y seguridad alimentaria: ¿todavía las tenemos?* Uruguay. [En línea] Disponible at: <http://webs.chasque.net/~rapaluy1/organicos/articulos/Soberania.html>

Secretaría Técnica de la Presidencia, 2011. Observatorio de Evaluaciones El Salvador. [En línea] Disponible en: <http://www.sne.gob.sv/apps/evaluacion/Evaluacion.aspx?p=1>

ECADERT, 2009. Territorios Centroamericanos. [En línea] Disponible en: <http://territorioscentroamericanos.org/content/instituciones-de-el-salvador>

Veletanga, G., 2017. *Teoría de la Ventaja Absoluta de Adam Smith*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. [En línea] Disponible en: <http://www.puce.edu.ec/economia/efi/index.php/economia-internacional/12-teoriaclasica/71-teoria-de-la-ventaja-absoluta-de-adam-smith>

Bases de datos

Banco Central de Honduras. Subasta Pública de Divisas; subastas, resultados y formularios. Consultado en julio 2017.

Banco Central de Reserva El Salvador. Base de datos estadísticos. Consultado en mayo 2017.

_____ . Base de datos del comercio exterior. Consultado en junio 2017.

Banco de Guatemala. Información Bancaria, tipo de cambio. Consultado en julio 2017.

Banco de México. Portal del mercado cambiario (tipos de cambio). Consultado en julio 2017.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Base de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores. Consultado en Mayo 2017.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Base de datos de DIGESTYC. Consultado en mayo 2017.

Superintendencia del Sistema Financiero. Estadísticas de Cartera de Préstamos por Sectores Económicos. Consultado en junio 2017.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. Base de datos estadísticos FAOSTAT. Consultado en Junio 2017.

7. ANEXOS

7.1. Anexo 1. Superficie, producción y rendimiento de diferentes cultivos. El Salvador.

Año 2005.

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (Unidad/Mz)
		Volúmen	Unidad	
Maíz	353,699	16,007,357	Quintal	45.3
Sorgo	127,556	3,110,448	Quintal	24.4
Frijol	122,416	1,432,420	Quintal	11.7
Arroz (granza)	5,155	571,649	Quintal	110.9
Caña de azúcar para Azucar 1/	77,655	4,845,336	T.corta	62.4
Caña de azúcar para Panela	1,545	92,700	T.corta	60.0
Caña de azúcar para Semilla	2,800	210,000	T.corta	75.0
Chile Dulce	824	252,531	Quintal	306.5
Papa	235	79,825	Quintal	339.7
Repollo	1,100	1,529,176	Quintal	1390.2
Tomate	1,306	647,123	Quintal	495.5
Yuca	2,332	448,397	Quintal	192.3
Sandía	3,500	1,515,045	Quintal	432.9
Limón	2,570	904,707	Quintal	352.0
Naranja	5,062	1,238,858	Quintal	244.7
Piña	614	149,079	Quintal	242.8
Guineo	2,913	637,947	Quintal	219.0
Plátano	3,575	1,716,000	Quintal	480.0
Cocotero (fruto)	6,265	1,188,159	Quintal	189.7
Marañón (semilla)	3,274	32,737	Quintal	10.0
Ajonjolí	3,500	40,250	Quintal	11.5
Henequén	2,000	30,000	QQ fibra	15.0
Algodón (rama)	5,802	81,925	QQ rama	14.1
Cafeto	229,921	1,950,000	QQ oro	8.5
Kenaf	500	15,000	QQ fibra	30.0

1/ 77,655. Manzanas fueron rozadas para moler y 4, 845,336 Tc. de caña llegaron a los ingenios.

Fuente: Encuestas Primera y Segunda de Propósitos Múltiples D.G.E.A - M.A.G/ C.S.C, PROCAFE, CONSAA Y COPAL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2005-2006.

Año 2006.

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (Unidad/Mz)
		Volúmen	Unidad	
Maíz	344,255	16,325,476	Quintal	47.4
Sorgo	127,355	3,608,146	Quintal	28.3
Frijol	124,827	1,996,324	Quintal	16.0
Arroz (granza)	5,992	682,242	Quintal	113.9
Caña de azúcar para Azucar 1/	81,983	5,030,893	T.corta	61.4
Caña de azúcar para Panela	1,895	113,700	T.corta	60.0
Caña de azúcar para Semilla	3,250	211,250	T.corta	65.0
Chile Dulce	1,162	356,068	Quintal	306.4
Papa	331	112,553	Quintal	340.0
Repollo	1,067	1,483,300	Quintal	1,390.2
Tomate	1,593	789,490	Quintal	495.6
Yuca	1,842	354,234	Quintal	192.3
Sandía	4,410	1,908,956	Quintal	432.9
Limón	2,853	1,004,225	Quintal	352.0
Naranja	5,365	1,313,296	Quintal	244.8
Piña	651	158,024	Quintal	242.7
Guineo	3,088	676,224	Quintal	219.0
Plátano	3,788	1,818,451	Quintal	480.1
Cocotero (fruto)	6,641	1,259,449	Quintal	189.6
Marañón (semilla)	3,470	34,701	Quintal	10.0
Ajonjolí	3,600	43,200	Quintal	12.0
Henequén	1,500	30,000	QQ fibra	20.0
Algodón (rama)	1,767	18,404	QQ rama	10.4
Cafeto	222,010	1,896,677	QQ oro	8.5
Kenaf	500	15,000	QQ fibra	30.0

1/ 81,983. Manzanas fueron rozadas para moler y 5, 030,893 Tc. de caña llegaron a los ingenios.

Fuente: Encuestas 1era.y 2da.de Propósitos Múltiples 2006/2007 D.G.E.A-M.A.G/C.S.C.,PROCAFE,CONSA y COPAL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2006-2007.

Año 2009.

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (Unidad/Mz)
		Volúmen	Unidad	
Maíz	374.128	17.291.237	Quintal	46,2
Sorgo	136.632	3.601.359	Quintal	26,4
Frijol	148.808	1.762.417	Quintal	11,8
Arroz (granza)	6.694	706.161	Quintal	105,5
Caña de azúcar para Azúcar 1/	85.597	5.504.870	T.corta	64,3
Caña para Panela y otros usos	1.000	60.000	T.corta	60,0
Caña de azúcar para Semilla	2.662	171.193	T.corta	64,3
Chile Dulce	313	100.046	Quintal	319,6
Papa	301	117.181	Quintal	389,3
Repollo	958	947.718	Quintal	989,3
Tomate	1.146	388.582	Quintal	339,1
Yuca	2.299	441.991	Quintal	192,3
Sandía	2.086	1.083.743	Quintal	519,5
Limón	1.441	342.048	Quintal	237,4
Naranja	3.640	965.258	Quintal	265,2
Piña	236	67.828	Quintal	287,4
Guineo	933	122.398	Quintal	131,2
Plátano	1.154	427.781	Quintal	370,7
Cocotero (fruto)	4.553	2.403.404	Quintal	527,9
Marañón (semilla)	2.347	20.953	Quintal	8,9
Ajonjolí	2.100	22.172	Quintal	10,6
Henequén	700	17.857	QQ fibra	25,5
Algodón (rama)	47	1.496	QQ rama	31,8
Cafeto	217.628	1.500.300	QQ oro	6,9
Kenaf	25	678	QQ fibra	27,1

1/ 85,597 Manzanas fueron rozadas para moler y 5, 504,870 Tc. de caña llegaron a los ingenios.

Fuente: Encuestas Primera y Segunda de Propósitos Múltiples 2009/2010, D.G.E.A - M.A.G/ C.S.C, PROCAFE, CONSAA Y COPA, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2009-2010.

Año 2010.

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (Unidad/Mz)
		Volumen	Unidad	
Maíz	362.706	16.898.486	Quintal	46,6
Sorgo	119.676	2.343.645	Quintal	19,6
Frijol	146.439	1.568.476	Quintal	10,7
Arroz (granza)	7.023	758.536	Quintal	108,0
Caña de azúcar para Azúcar 1/	90.044	5.126.692	T.corta	56,9
Caña para Panela y otros usos	700	42.000	T.corta	60,0
Caña de azúcar para Semilla	2.203	140.942	T.corta	64,0
Chile Dulce 2/	313	100.046	Quintal	319,6
Papa 2/	301	117.181	Quintal	389,3
Repollo 2/	958	947.718	Quintal	989,3
Tomate 2/	1.146	388.582	Quintal	339,1
Yuca 2/	2.299	441.991	Quintal	192,3
Sandía 2/	2.086	1.083.743	Quintal	519,5
Limón	1.528	353.674	Quintal	231,5
Naranja	3.904	1.005.374	Quintal	257,5
Piña	257	69.207	Quintal	269,3
Guineo	981	132.358	Quintal	134,9
Plátano	1.285	439.121	Quintal	341,7
Cocotero (fruto)	4.615	2.414.781	Quintal	523,2
Marañón (semilla)	2.348	21.134	Quintal	9,0
Henequén	600	15.000	QQ fibra	25,0
Algodón (rama)	104	3.640	QQ rama	35,0
Cafeto	217.628	2.478.000	QQ oro	11,4

1/ 90,044 Manzanas fueron rozadas para moler y 5, 429,766 Tc. de caña llegaron a los ingenios.

Fuente: Encuestas Primera y Segunda de Propósitos Múltiples 2010/2011, D.G.E.A - M.A.G / C.S.C, PROCAFE, CONSAA Y COPAL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2010-2011.

Año 2011.

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (Unidad/Mz)
		Volumen	Unidad	
Maíz	383,417	16,639,750	Quintal	43.4
Sorgo	139,576	3,123,939	Quintal	22.4
Frijol	139,464	1,426,361	Quintal	10.2
Arroz (granza)	6,673	562,960	Quintal	84.4
Caña de azúcar para Azúcar 1/	97,257	6,428,688	T.corta	66.1
Caña para Panela y otros usos	756	45,364	T.corta	60.0
Caña de azúcar para Semilla	3,242	194,514	T.corta	60.0
Chile Dulce	157	42,205	Quintal	268.8
Papa	271	82,063	Quintal	302.8
Repollo	508	313,284	Quintal	616.7
Tomate	1,095	475,032	Quintal	433.8
Yuca	2,830	635,084	Quintal	224.4
Sandía	321	79,023	Quintal	246.2
Limón	970	202,245	Quintal	208.5
Naranja	3,965	933,804	Quintal	235.5
Piña	252	127,251	Quintal	505.0
Guineo	646	176,877	Quintal	273.8
Plátano	1,501	256,813	Quintal	171.1
Cocotero (fruto)	4,883	2,176,055	Quintal	445.6
Marañón (semilla)	4,217	36,440	Quintal	8.6
Algodón (rama)	452	13,413	QQ rama	29.7
Cafeto	200,000	1,624,211	QQ oro	8.1

1/ 97,257 Manzanas fueron rozadas para moler y 6, 428,688 Tc. de caña llegaron a los ingenios.

Fuente: Encuestas Primera de Propósitos Múltiples 2011/2012 y Encuesta PAF 2011, D.G.E.A - M.A.G / C.S.C, PROCAFE, CONSAA Y COPAL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2011-2012.

Año 2012.

CULTIVO	SUPERFICIE (Mz)	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO (Unidad/Mz)
		Volumen	Unidad	
Maíz	406,089	20,368,465	Quintal	50.2
Sorgo	147,813	3,004,644	Quintal	20.3
Frijol	166,769	2,371,835	Quintal	14.2
Arroz (granza)	6,328	623,142	Quintal	98.5
Caña de azúcar para Azúcar 1/	104,672	7,151,160	T.corta	68.3
Caña de azúcar para Semilla	3,489	216,374	T.corta	62.0
Chile Dulce	212	56,950	Quintal	268.5
Papa	253	115,147	Quintal	455.9
Repollo	1,370	1,687,617	Quintal	1231.7
Tomate	656	409,787	Quintal	624.8
Yuca	4,076	726,413	Quintal	178.2
Sandía	3,485	1,319,603	Quintal	378.6
Naranja	4,910	2,085,536	Quintal	424.7
Guineo	524	103,071	Quintal	196.7
Plátano	3,659	810,363	Quintal	221.4
Cocotero (fruto)	3,618	1,321,348	Quintal	365.2
Algodón (rama)	540	16,200	QQ rama	30.0
Cafeto	200,000	1,750,000	QQ oro	8.8

1/ 104,672 Manzanas fueron rozadas para moler y 7, 651,160 Tc. de caña llegaron a los ingenios.

Fuente: Encuestas Primera y Segunda de Propósitos Múltiples 2012/2013, DGEA - MAG / CSC, PROCAFE, CONSAA Y COPAL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2012-2013.

Año 2013.

CULTIVO	SUPERFICIE	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO
	(Mz)	VOLUMEN	UNIDAD	(UNIDAD/Mz)
Maíz	420,690	Quintal	19067,431	45.3
Sorgo	121,027	Quintal	3096,941	25.6
Frijol	171,432	Quintal	2591,750	15.1
Arroz (granza)	8,414	Quintal	797,577	94.8
Caña de azúcar para Azúcar 1/	108,427	T.corta	7043,525	65.0
Caña de azúcar para panela	1,430	T.corta	83,677	58.5
Caña de azúcar para Semilla	438	T.corta	33,558	76.6
Caña de azúcar para otros usos	485	T.corta	26,915	55.5
Tomate	857	Quintal	319,603	373.0
Chile	356	Quintal	122,251	343.1
Sandía	1,468	Quintal	467,574	318.4
Yuca	3,560	Quintal	848,691	238.4
Repollo	1,106	Quintal	2454,518	2,219.5
Papa	423	Quintal	277,438	656.4
Coco	2,909	Quintal	1208,416	415.4
Naranja	3,186	Quintal	1518,847	476.7
Plátano	3,206	Quintal	758,012	236.4
Guineo	2,396	Quintal	358,606	149.7
Algodón (rama)	80	QQ rama	3,200	40.0
Cafeto	200,000	QQ oro	700,025	3.5

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM 2013-2014) DGEA-MAG / CSC, CONSA Y COPAL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2013-2014.

Año 2014.

CULTIVO	SUPERFICIE	PRODUCCIÓN		RENDIMIENTO
	(Mz)	VOLUMEN	UNIDAD	(UNIDAD/Mz)
Maíz	449,061	17811,118	Quintal	39.7
Sorgo	116,627	3061,042	Quintal	26.2
Frijol	173,538	2625,984	Quintal	15.1
Arroz (granza)	10,141	909,529	Quintal	89.7
Caña de azúcar para azúcar*	113,995	7476,752	T.corta	65.6
Caña de azúcar para panela	1,912	85,845	T.corta	44.9
Caña de azúcar para semilla	662	50,190	T.corta	75.8
Caña de azúcar para otros usos	353	19,415	T.corta	55.0
Algodón (rama)**	130	1,957	QQ rama	15.1
Cafeto***	200,000	925,160	QQ oro	4.6
Ajonjolí	6,614	84,965	Quintal	12.8
Cacao	989	7,962	Quintal	8.1
Marañón (semilla)	1,163	24,197	Quintal	20.8
Ayote	448	78,682	Quintal	175.5
Tomate	814	303,567	Quintal	372.9
Chile	370	127,058	Quintal	343.4
Sandia	1,741	637,984	Quintal	366.4
Pepino	473	124,342	Quintal	262.9
Yuca	3,166	783,180	Quintal	247.4
Elote	4,340	770,306	Quintal	177.5
Repollo	1,108	1514,036	Quintal	1,366.5
Papa	361	144,400	Quintal	400.0
Ejote	552	52,866	Quintal	95.7
Pipián	2,967	480,516	Quintal	162.0
Jícama	1,001	295,321	Quintal	294.9
Aguacate	928	222,720	Quintal	240.0
Coco	3,527	1465,136	Quintal	415.4
Guayaba	360	72,559	Quintal	201.6
Jocote	2,685	294,648	Quintal	109.8
Mango	2,817	509,877	Quintal	181.0
Naranja	3,000	1430,060	Quintal	476.7
Papaya	284	154,780	Quintal	545.5
Plátano	3,270	801,095	Quintal	245.0
Guineo	2,346	351,163	Quintal	149.7

Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria de Propósitos Múltiples (ENAPM 2014-2015), DGEA-MAG; *CONSA, **COPAL y ***CSECEL, tomado de MAG, Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2014-2015.

7.2. Anexo 2. Políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola salvadoreño, período 2004-2009.

Durante el período presidencial de Elías Antonio Saca se desarrollaron muchas políticas importantes para el sector agrícola debido a la limitante del acceso/disponibilidad de datos se decidió abordar las políticas del PREMODER y FRUTALES, ambas analizadas en el capítulo 3.

En las próximas líneas se define un pequeño resumen de las políticas implementadas y relacionadas al sector agrícola salvadoreño por parte del Gobierno de Saca. Cabe destacar que estas políticas se abordaran divididas en dos grandes ejes:

- Seguridad alimentaria y agricultura sostenible
- Mejora de ingresos y productividad agrícola

Estos dos ejes se proponen como una división idónea y necesaria basada en los alcances, metas y objetivos de los diferentes programas o políticas desarrolladas.

En la primer división se agrupan todas aquellas planes y programas que buscaban garantizar un camino hacia la seguridad alimentaria para el pueblo salvadoreño esto no se veía basado únicamente en la provisión de los recursos o alimentos necesarios sino también en la asistencia necesaria para fomentar la producción de los mismos recursos mediante las mismas personas aquejadas por este problema.

En la segunda división se encuentran todos aquellos programas y/o políticas relacionadas al seguimiento, creación de fuentes de ingreso o producción para el sector agrícola; mientras el primer eje luchaba por ayudar y darle una forma de subsistencia a las personas en una situación bastante precaria esta división agrupa los esfuerzos hechos para ayudar a aquellas personas que aunque quizá estaban un paso más adelante requerían de la asistencia y asesoría por parte de diferentes entidades gubernamentales, internacionales y privadas para mejorar su situación y generar una cadena de valor dentro del sector agrícola salvadoreño.

a) Seguridad alimentaria y agricultura sostenible

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA)

Este plan tenía como objetivo disminuir el hambre y desnutrición existente en las poblaciones más pobres y vulnerables, esto mediante acciones que produjesen un cambio sostenible a través del tiempo y no solo garantizar los resultados mientras el programa estuviere en ejecución. Dentro de este plan se pueden destacar los siguientes puntos:

- Propuesta de acciones públicas y agrícolas basadas en garantizar la seguridad alimentaria y nutricional (SAN)
- Fomento de acciones que promoviesen la agricultura familiar
- Desarrollo de un programa de seguimiento y diagnóstico paralelo al plan que pudiese verificar el avance a nivel alimentario y/o nutricional del plan.
- Promoción de hábitos alimenticios adecuados.

Este plan abordó en una primera instancia los municipios de Nueva Granada y Guatajagua, este abordaje se hizo a través de la puesta en marcha de planes municipales modificados y en línea con el PNSA; ambos municipios forman parte de los 32 municipios más pobres del país para ese período.

Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica (PRESANCA)

Este programa tenía como objetivo mejorar la situación de la SAN en los pueblos y personas más vulnerables, en la mayoría de los casos estas personas se concentraban en el área rural de los países centroamericanos; este programa se basaba en el fortalecimiento de las capacidades de análisis y seguimiento de situaciones relacionadas a las inseguridad alimentaria/nutricional, pues de esta forma se podría abordar y proponer mejores soluciones a dicha problemática. Además ponía disposición fondos para el combate de este problema regional estos fondos provenían del FONSAN (Fondo de Seguridad Alimentaria y Nutricional). El presente programa en un inicio se inició en 6 municipios salvadoreños financiando y promoviendo políticas y diagnósticos que ayudasen a combatir el problema de inseguridad nutricional-alimentaria del país.

Ambos, tanto el plan como el programa definidos anteriormente son los facilitadores de las políticas hacia la disminución y mejora de situaciones de inseguridad alimentaria o nutrición inadecuada dentro de la región salvadoreña. Ambos no pudieron ser abordados porque supone un alto grado de dificultad la identificación de la participación de cada plan o programa dentro del presupuesto de las diferentes políticas ejecutadas para el período del expresidente Elías Antonio Saca.

b) Mejora de ingresos y productividad agrícola

Antes de hablar de los programas y políticas agrupados en esta división es importante establecer que los mismos se vieron desarrollados bajo la sombra de un plan general denominado por el gobierno de turno en 2004-2009 como “Quinquenio del Agro”; los objetivos de este plan y sus programas/políticas buscaban reactivación del agro, mejora en los procesos de producción, creación de cadenas productivas agrícolas y capacitación/asistencia técnica constante para los involucrados.

Dentro de las políticas y programas ejecutados se tienen:

Programa de reconversión Agroempresarial (PRA)

Este programa se basaba en la reconstrucción y rehabilitación de infraestructura dentro del sector agrícola además de promover el uso de sistemas de riego combinado con una diversificación de los cultivos. Este programa promovía un enrolamiento entre la tecnología con el sector agrícola/forestal³⁹ y de esta manera garantizar mejores tasas de producción con procesos más eficaces y eficientes.

Además se promovía la investigación para poder obtener mejores mediciones e información especializada que permitiese definir mejor planeación para el sector agrícola.

³⁹ Se hace referencia a forestal pues muchos frutos son de producción forestal en bosques o zona boscosos, ejemplo la naranja o el durazno.

Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral (PRODAP)

Este proyecto se acercaba a todos aquellos productores del sector facilitándoles las herramientas, asistencia y capacitación para poder asegurar el mejoramiento del nivel de ingreso, calidad de vida y nutrición de los involucrados; cabe destacar que este proyecto puso especial atención a todos aquellos pequeños productores del género femenino.

El programa se basaba en la facilitación de créditos para que los pequeños productores pudieran financiarse y poner en práctica muchos de los procesos compartidos en las capacitaciones y asistencias facilitadas; muchas veces estos procesos o nuevas técnicas requerían de alguna inversión en mano de obra o maquinaria, motivo por el cual esta fuente de financiamiento eran vitales para el programa.

Además se llegó a promover y constatar la participación de la mujer de forma activa dentro del proceso/cadena de producción establecido en el sector para todos los pequeños productores, mediante este tipo de iniciativas se buscaba disminuir la brecha que existe entre el ingreso de hombres y mujeres además de aumentar la calidad de vida de ambos. La cadena productiva propuesta iba desde la siembra y cultivo hasta la comercialización dentro de la misma comunidad hasta en pequeñas ferias organizadas dentro del programa o gracias a alianzas con el sector privado.

Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nor-Oriente de El Salvador (PRODENOR).

Este proyecto se fundó gracias a un préstamo facilitado por el FIDA; el principal objetivo del proyecto era fortalecer la relaciones sociales de las comunidades rurales, pues mediante esta mejora se buscaba asegurar la creación de empleos, aumento de ingresos y mejora general de la calidad de vida basado en mejores niveles de salubridad y nutrición que al momento en que se ejecutó el programa presentaban el principal reto.

Este programa se basó en los siguientes componentes:

- Mejora de los ingresos de los individuos de las comunidades afectadas mediante la facilitación de asistencia técnica financiera y agropecuaria;

mejora/repación/creación de infraestructura, capacitación en formas de producción amigables con el medio ambiente.

- Incorporación de técnicas e instrumentos tecnológicos como abonos y técnicas de siembra para mejora de suelos; uso de sistemas de riego y formas más eficientes de recolección de cosecha.
- Promoción e identificación de oportunidades para la producción agrícola salvadoreña en el exterior.
- Generación de precios más competitivos para poder entrar en la dinámica de exportación hacia otras naciones, lo cual creaba una disminución en la balanza de pagos.

Gracias a los esfuerzos antes detallados dentro de este mismo proyecto se conforman otros proyectos de vital importancia para el desarrollo agrícola salvadoreño, estos se definen a continuación:

- *Programa Fomento a la Productividad del Cultivo de Maíz* este programa se basaba en la mejora en las técnicas de producción de este grano básico una de las estrategias introducida y aún implementadas fue la introducción de la semilla mejorada⁴⁰.
- *Sistema Nacional de Alianzas para la Innovación Tecnológica (SINALIT)* este sistema aparece como resultado de la incorporación tecnológica en la cadena de producción agrícola; siendo su principal función la investigación, propuesta y reproducción de todas aquellas técnicas y herramientas que mejoren la forma de producción agrícola salvadoreña.
- *Programa Especial de Desarrollo Hortícola* a través de este programa se logra brindar asistencia técnica e incorporación tecnológica en el proceso de producción para más de 2000 horticultores⁴¹ el principal objetivo del mismo es la mejora del ingreso de los involucrados, creación de empleos y llevar a las personas desde una forma de cultivo de subsistencia hacia una con oportunidades de comercialización y mejora de su calidad de vida.

⁴⁰ Semilla mejorada, es aquella semilla que ha sido alterada genéticamente para que su porcentaje de eclosión y productividad este por arriba de la semilla tradicional.

⁴¹ Horticultores son aquellas personas que se dedican al cuidado, siembra y cultivo de hortalizas.

- *Proyecto de riego por goteo en la zona oriental del país* mediante la implementación de este proyecto se buscaba beneficiar al sector agrícola de la zona oriental, mediante la introducción de sistemas de riego y facilitación de materia prima (insumos agrícolas) con el objetivo de lograr un aumento en la productividad de algunos cultivos como el chile verde, marañón, coco, etc.

Proyecto Desarrollo y Transferencia de Tecnologías Innovadoras para la Producción Intensiva y Sostenible de Hortalizas

Este proyecto como el anterior buscaba la mejora en la calidad de vida de los pobladores de comunidades rurales objetivo mediante la introducción de herramientas tecnológicas específicas como el uso de agroquímicos o abonos en sus cultivos. Sin olvidar también que dentro de sus objetivos figuraba el transformar la agricultura de subsistencia hacia una más sostenible y que generase mayores beneficios/ganancias para el agricultor.

Política de Agricultura Sostenible en Zonas de Laderas (PASOLAES-OPE)

Se dio seguimiento a esta política de nivel regional; su principal objetivo como el de la mayoría de programas y proyectos del período Saca era la transformación de la agricultura de subsistencia hacia una más rentable y beneficiosa; esta política se basaba también por introducir técnicas, herramientas e insumos que estuvieran en armonía con la naturaleza y de esta forma cumplir con la responsabilidad social del cuidado del recurso disponible.

Programa de divulgación de información agrícola www.agroelsalvador.com

Este programa de divulgación nació con la idea de facilitar el acceso a la información de las diferentes políticas, programas y proyectos atados al sector agrícola, actualmente ya no se ejecuta y la página fue dada de baja; dentro de los objetivos que se plantearon en su momento estaba el de la facilitación de datos de producción y avance de los programas del gobierno y también se da asistencia logística en cuanto a capacitaciones técnicas solicitadas por los habitantes de las zonas rurales incluidas dentro de las distintas iniciativas.

7.3. Anexo 3. Políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola salvadoreño, período 2009-2014.

El plan quinquenal de desarrollo 2009-2014 tiene como claro objetivo la reactivación de y modernización de la agricultura, para lo cual toma como base cuatro principios para la elaboración de las políticas que irán encaminadas a dicha rama económica, estas bases son:

1. Crear un clima adecuado para el comercio de los productos agrícolas y lograr que los todos los productores de distintos tamaños logren incorporarse en mercados donde puedan superar los desafíos que plantea la globalización.
2. Todas las políticas públicas enfocadas a la agricultura deben ir a su vez enfocadas en el desarrollo social.
3. La tercera base es que el gobierno buscara dinamizar la agricultura de manera que se genere un incremento en la riqueza y poder adquisitivo, disminuyendo así la pobreza.
4. Brindar apoyo según los tipos de productores, es decir para la implementación de las políticas se harán estudios donde se focalice el apoyo a los productores de acuerdo a sus necesidades.

Durante el mandato del presidente Mauricio Funes se plantearon y desarrollaron varias políticas y proyectos enfocados en el sector agrícola rural, se decidió evaluar el desempeño los programas "Amanecer Rural" y El Plan de Agricultura Familiar, el primero se tomó ya que apoya desde diferentes puntos a la agricultura rural, estos son:

- Brindar apoyo financiero.
- Asistencia Técnica.
- Encadenamientos comerciales.
- Asistencia mercadológica.
- Iniciativas de seguridad alimentaria.
- Conservación del medio ambiente.

El programa cuenta con una vasta cantidad de datos en los diferentes portales del Gobierno lo cual facilita su evaluación, además que este programa hace un gran énfasis en el empoderamiento de las mujeres dentro de la agricultura, disminuyendo así las brechas de

género que durante tantos años han frenado el desarrollo tanto del país como de las mujeres.

Con respecto al segundo programa, se decidió evaluarlo porque ha sido uno de los cuales ha contado con mayor presupuesto en los últimos 10 años, siendo de alrededor de 270 millones de dólares y busca brindar apoyo a 395 mil unidades productivas, esto equivale a una cobertura del 100% del total de unidades, de acuerdo al Censo Agrícola de 2008, además que el programa hace un gran énfasis en la agricultura familiar de subsistencia que durante muchos años se había dejado a un lado, dentro del programa se encuentra cuatro subprogramas que se complementan entre sí para lograr una reactivación de la agricultura y garantizar el desarrollo rural, de igual forma que "Amanecer Rural" cuenta con una gran cantidad de datos y fuentes de información para lograr una adecuada evaluación.

El resto de programa que son de igual forma muy importantes para el desarrollo de la agricultura del país, se detallan brevemente a continuación:

- Plan Global Anti-Crisis: Este programa surge de la necesidad de brindar apoyo a los sectores más impactados por la crisis del 2008 y si bien no está enfocado en su totalidad a la agricultura, hay ciertos componentes que lo abordan como, por ejemplo, el componente de generación de empleo y apoyo a la producción, se entregaron alrededor de 570 mil paquetes agrícolas a pequeños productores, valorados en 33 millones de dólares y se extendieron cerca de 4000 títulos de propiedad a 385 mil familias de zonas rurales.
- Programa de Desarrollo Forestal: Busca dotar de conocimientos técnicos y de insumos tecnológicos para la preservación de los recursos (suelo y agua) y así propiciar un ambiente apto para el cultivo, además hace énfasis en el uso de tecnologías sostenibles para contener los efectos del cambio climático, entre los principales logros del programa están: creación de fosas de infiltración de cultivos, cultivos en callejones y manejo de suelo y agua. El programa es ejecutado en conjunto con instituciones como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Red Agroforestal de El Salvador y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación. Los ejes de trabajo del programa son: Cambio Climático y Agricultura Ecológica.

- Renovación del parque Cafetero: Con este programa se busca entregar alrededor de 30 millones de plantas de café adaptadas a las condiciones climatológicas del nuestro país, además se busca brindar la tecnológica y conocimiento técnico adecuados para el combate de plagas como la roya.
- Política Nacional de Seguridad Alimentaria: Esta busca brindar una alimentación saludable a la población, mejorando así la calidad de vida, entre los principales puntos estratégicos de la política están:
 1. Mejorar la producción de alimentos saludables.
 2. Promover prácticas de alimentación saludable.
 3. Asegurar el acceso a los servicios de salud e Higiene.
 4. Garantizar la calidad de los alimentos.
- Programa de entrega de paquetes agrícolas: Este busca brindar semillas principalmente de maíz y frijol a pequeños productores para la generación de alimentos básicos a precios accesible e incrementar el ingreso de los pequeños productores, el programa cuenta con el padrón oficial de beneficiarios, en el cual se enlistan las personas que cumplen con los requisitos para obtener los beneficios.
- Desarrollo y Modernización Rural para las regiones Central y Paracentral: El objetivo del programa es reducir los niveles de pobreza de las zonas rurales de las regiones central y paracentral, el presupuesto es de 19.8 millones de dólares, siendo un 72% financiado por el FIDA y el 28% restante por el GOES, se beneficiarán 74 mil familias de los departamentos de Cabañas, Cuscatlán, La Paz, San Vicente y San Salvador, la principal acción del programa es apoyo financiero a las actividades rurales que involucren proyectos ambientales, de seguridad alimentaria, producción agrícola e infraestructura social, para 2012 se inició la fase 2 la cual incrementa el presupuesto en 16 millones de dólares con un 94% financiado por el FIDA y el 0.6% restante por parte del GOES, el programa tenía calendarizado iniciar en 2009 y finalizar en 2015.
- Programa de Desarrollo y Modernización Rural para la Región Oriental: Este programa tiene como objetivo mejorar el ingreso los productores y trabajadores de la

zona oriental del país, el presupuesto es de 20.5 millones de dólares, este monto se distribuye en 70% como préstamo del FIDA, 15% aportes del GOES, 11% del Fideicomiso PRODERNOR y solo un 5% es donación del FIDA. Mediante este programa se busca beneficiar 73 mil familias residentes en los departamentos de Usulután, San Miguel, Morazán, y La Unión, iniciando en 2009 y finalizando en 2014.

7.4. Anexo 4. Políticas y medidas públicas dirigidas al sector agrícola salvadoreño, período 2014-2019.

En el período actual correspondiente a la administración del presidente Salvador Sánchez se han hecho esfuerzos importantes para la reactivación agrícola en la forma de políticas públicas dirigidas al sector. De las políticas en ejecución se han seleccionado dos bajo el criterio que tienen como objetivo primario trastocar la realidad salvadoreña del desarrollo rural de una manera directa mediante la mejora de indicadores como ingresos, empleo y vulnerabilidad sirviéndose del camino de la capacitación y organización de los productores, siendo ambas vías precursoras de la productividad.

Las políticas seleccionadas son las siguientes: Programa de competitividad Territorial Rural y Programa Nacional de Transformación Económica Rural para el Buen Vivir-Rural Adelante.

A continuación se presenta un resumen de las políticas ejecutadas o en ejecución en la administración 2014-2019 que son concernientes al desarrollo rural.

Resumen de políticas y acciones ejecutadas en la administración 2014-2019:

Proyecto de “Fortalecimiento de Capacidad a Organizaciones de Agricultura en Mercadeo Agropecuario de EL Salvador”, HORTI ORIENTE

El proyecto HORTIORIENTE es una iniciativa ejecutada de manera conjunta por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Agencia Internacional de Japón. En dicho proyecto se promueve la comercialización de productos agrícolas de los departamentos de San Miguel, Morazán, Usulután y La Unión. Se busca la reducción de costos mediante técnicas orgánicas agro-productivas y el fortalecimiento de las relaciones de cooperativas de productores y los mercados. En el ámbito de establecer un vínculo entre productores agrícolas y los mercados se han hecho esfuerzos para entablar relaciones con grandes supermercados, en este orden en el año 2014 se empezó a trabajar con Súper Selectos y en el año 2015 con el supermercado Wal-Mart.

Los componentes medulares del proyecto son los siguientes:

- Capacitación (en métodos de cultivo agro-productivos).
- Asistencia Técnica (En la forma de planes de acción para mejorar la comercialización de productos agrícolas en los supermercados).
- Pasantías (Cursos de Formación para mejorar la comercialización de los productos agrícolas).
- Realización d estudios de referencia de hortalizas, entre otros productos (MAG, 2016).

Implementación del programa Amanecer Rural

Amanecer Rural es un programa ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería que tiene como cometido ayudar a la reducción de la pobreza, la desigualdad económica, la desigualdad de género y la exclusión social mediante el apoyo de los productores agrícolas en diversos territorios mejorando sus capacidades productivas y vinculándoles a los mercados mediante encadenamientos empresariales.

El programa ayuda a los productores agrícolas mediante el apoyo financiero, técnico y el establecimiento de vínculos empresariales mediante alianzas para pequeños y medianos productores rurales puedan vender sus productos directamente sin intermediarios en el mercado nacional. De manera sintética el programa trabaja bajo las siguientes líneas de acción:

- Financiamiento para proyectos de productores rurales que tengan el objetivo de incrementar o mejorar su producción.
- Asistencia Técnica especializada para los proyectos productivos.
- Brindar servicios financieros rurales que garanticen un manejo adecuado de las organizaciones productoras.
- Asistencia Mercadológica para que los productos sean atractivos e innovadores en los mercados.
- Encadenamientos comerciales que garanticen el acceso a mercados para los productores rurales.
- Generar iniciativas de seguridad alimentaria y cambio climático.

- Provisión de proyectos de infraestructura social para la mejora de la calidad de vida de los productores que son beneficiados con el programa, como por ejemplo construcción de letrinas, reservas de agua y cocinas. (MAG, 2016).

Implementación del programa PRODEMOR Central

El referido proyecto tiene como misión contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los productores agrícolas que van a ser beneficiados con las acciones públicas del programa. Los instrumentos para lograr tal fin son la capitalización social y el incremento de la competitividad de las actividades productivas y de esta manera generar un desenlace del programa en la forma de generación de mayores ingresos y empleo, rehabilitación de los recursos naturales y participación de los beneficiarios como parte de los objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo.

En resumen el programa PRODEMOR Central posee las siguientes líneas de acción:

- Impulsar el desarrollo de capital humano y social.
- Apoyar la producción competitiva y sustentable.
- Contribuir a revertir los procesos de erosión, deforestación y degradación de los recursos naturales.
- Promover la creación y consolidación de empresas asociativas rurales.
- Facilitar el acceso a servicios financieros rurales (MAG, 2016).

Implementación del programa Proyecto de Desarrollo y Modernización Rural para la Zona Oriental, PROMODORO

Es un programa ejecutado por el MAG en la zona oriental del país con la intención de abordar la reducción de la pobreza, inició en el año 2009 y su fecha de culminación es en el año 2017.

El proyecto tiene cometido abordar el problema de las condiciones de pobreza y elementos del desarrollo rural que estén en concordancia con el Plan Quinquenal de Desarrollo, documento en el cual identifican los siguientes problemas en el sector agropecuario:

- Reducción de la desigualdad y desequilibrios territoriales sectoriales y de género y dar paso al paso de una agricultura que genere excedentes.
- Producir alimentos de manera sostenible que participen en los mercados nacionales
- Los objetivos primarios del programa son los siguientes:
- Desarrollo de una base de recursos humanos y de capital para la población objetivo.
- Creación de organizaciones rentables y sostenibles desde el punto de vista económico, agrícola y no agrícola
- Rehabilitación y mejoramiento de las condiciones medioambientales de la región oriental mediante la estimulación del uso de los recursos naturales
- Generar condiciones para el desarrollo equitativo de las mujeres en la zona rural mediante su inserción en actividades económicas relativas al sector rural orientadas al mercado
- Fortalecimiento de la capacidad del MAG para ser un agente de cambio en el desarrollo rural, la eliminación de la pobreza y su descentralización (MAG, 2016).

Acciones concernientes al status sanitario del país en materia de agricultura:

- Se realizaron 123 inspecciones de buenas prácticas agrícolas y de manufactura.
- Se ejecutó el “Plan de Control del Gorgojo Descortezador del Pino y se restauraron las áreas afectadas”.
- Se produjeron y liberaron 54 millones de parasitoides para el control biológico de la mosca de la fruta.

Acciones emprendidas por el CENTA:

- Liberación de la variedad mejorada de Frijol “CENTA Enrique Álvarez Córdova (EAC)” de alto potencial productivo y nutricional.
- Ejecución del Proyecto” Desarrollo tecnológico y fortalecimiento de la base productiva y agroindustrial para la cacao-cultura con enfoque agroecológico en El Salvador”.

Acciones emprendidas por El Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria:

- Entrega de aproximadamente 9000 escrituras de propiedad favoreciendo alrededor de 4000 mujeres y 5000 hombres, además se brindó asistencia técnica a cooperativas de la reforma agraria.
- Se otorgaron \$ 82.44 millones en préstamos dirigidos al sector agropecuario (MAG, 2016).