

# COMITE PARA EL DESARROLLO RURAL C D R



funde



## LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

DOCUMENTO PARA CONSULTA

Noviembre, 1998



crecer









*Comité para el Desarrollo Rural*

**LINEAMIENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE  
DESARROLLO RURAL**

**DOCUMENTO PARA CONSULTA**

**Noviembre 1998**

00008494

# ÍNDICE

<b>ÍNDICE DE CUADROS</b>	<b>iv</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b>	<b>iv</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICAS</b>	<b>iv</b>
<b>PRINCIPALES ABREVIACIONES Y SIGLAS</b>	<b>v</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>vi</b>
<b>I. INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>II. SITUACIÓN DE LA ZONAS RURALES Y CAUSAS DE SU CRISIS</b>	<b>4</b>
<b>A. Importancia del desarrollo rural para el futuro de El Salvador</b>	<b>4</b>
1. Relación entre crecimiento nacional y crecimiento agrícola	5
2. Importancia económica del sector agropecuario en El Salvador	5
<b>B. Situación de las zonas rurales</b>	<b>6</b>
1. Pobreza Relativa y Extrema	6
Dimensiones de la pobreza rural	7
Pobreza rural y desarrollo humano en El Salvador	8
2. Bajo Crecimiento del Sector Agropecuario	9
3. Una situación ambiental crítica	10
<b>C. Las causas del rezago de las zonas rurales</b>	<b>11</b>
1. Causas de la Pobreza Rural	11
a. Disminución del ingreso real, reducción de salarios reales y escasas oportunidades de empleo no agrícola permanente y bien remunerado	11
b. Deficiente capacidad para diseñar, ejecutar y coordinar las políticas sociales	11
c. Insuficiente asignación de recursos para la provisión de servicios sociales en zonas rurales	12
2. Causas del bajo crecimiento del sector agropecuario	14
a. Bajos niveles de productividad en el sector	14
b. Inversión pública insuficiente, mal orientada e infraestructura en mal estado	16
c. Políticas macroeconómicas con sesgo antiagrícola y antirural	17
d. Políticas sectoriales insuficientes y no articuladas a los requerimientos para construir una agricultura diversificada, sostenible y competitiva	19
e. Ausencia de marco regulador e institucional de promoción y defensa de la libre competencia	22
3. Causas del deterioro de los recursos naturales	22
a. Dinámica poblacional	22
b. Ausencia de políticas de ordenamiento territorial	23
c. Insuficiente investigación, difusión y adopción de tecnologías apropiadas	23
d. Marco legal inadecuado y débil capacidad institucional	23
e. Falta de educación ambiental e irresponsabilidad ciudadana	24

<b>III. PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL</b>	<b>25</b>
<b>A. Visión de futuro de las zonas rurales</b>	<b>25</b>
<b>B. El entorno de la estrategia</b>	<b>25</b>
1. Los cambios en el ámbito internacional	25
2. Subordinación de las soberanías nacionales a las regulaciones económicas y a las instituciones internacionales	26
3. Redistribución del poder económico y político mundial y formación de bloques	26
4. Cambios en la composición del comercio internacional	26
5. Disminución de la participación de los productos agropecuarios en los precios pagados por los consumidores	27
6. Avance acelerado de la innovación tecnológica	27
7. Profundización del problema ambiental y posicionamiento del mismo como problema mundial	27
8. Persistencia de los niveles de pobreza y recuperación de su importancia en las concepciones de desarrollo	28
9. Redefinición del papel del Estado y de la sociedad civil	28
10. Transformaciones demográficas	28
a. Urbanización de la población a escala mundial	28
b. La población rural no es exclusivamente agrícola	29
c. Cambios en los patrones de consumo alimentarios	29
d. Reducción de la superficie agrícola por habitante	29
<b>C. Principios rectores de una estrategia de desarrollo rural</b>	<b>30</b>
1. Corresponsabilidad y subsidiariedad	30
2. El enfoque de género como elemento transversal del marco de políticas	30
3. Compatibilizar política macroeconómica con política sectorial	31
4. Políticas diferenciadas y focalizadas	31
5. Coherencia en las señales	31
6. Enfoque ambiental de la estrategia	31
<b>IV. PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL</b>	<b>33</b>
<b>A. Estructura de la estrategia</b>	<b>33</b>
<b>B. Construir las bases del desarrollo</b>	<b>34</b>
1. Desarrollo del capital humano	34
a. La cobertura de la enseñanza pública básica debe ser universal, efectivamente gratuita, y con criterios de focalización hacia las zonas rurales más pobres.	34
b. La formación técnico agropecuaria debe ser integral y adecuada a las necesidades de crecimiento y modernización del sector.	35
c. La salud pública debe privilegiar el enfoque de Atención Primaria de Salud.	35
2. Uso y conservación de los recursos naturales	36
a. Promover el ordenamiento territorial.	36
b. Mejorar el marco legal y la capacidad institucional.	36
c. Facilitar el uso de instrumentos financieros específicos.	37
d. Ampliar la educación ambiental y promover la responsabilidad ciudadana.	37
e. Promover la difusión y adopción de tecnologías ambientales apropiadas.	38
3. Aumento y mejoramiento de la calidad Inversión pública	38
a. Aumentar el nivel de recursos financieros dedicados a la inversión pública en zonas rurales.	38
b. Priorizar y mejorar la ejecución de la inversión pública.	39
c. Mejorar la capacidad de ejecución, administración y supervisión del gobierno.	39
<b>C. Adopción de políticas favorables para las zonas rurales</b>	<b>39</b>
1. Adecuación de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo rural	39



2.	Adopción de políticas sectoriales coherentes y de estímulo al desarrollo sectorial	41
a.	Mejorar los salarios rurales.	41
b.	Extender los servicios financieros rurales.	41
c.	Modernizar los servicios de sanidad agropecuaria.	42
d.	Mejorar y democratizar la información agropecuaria.	42
e.	Mejorar el acceso y garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.	42
f.	Modernización de la provisión de servicios de agua, riego y drenaje.	43
3.	Modernización institucional	43
a.	Promover la defensa de la libre competencia y el desarrollo de los mercados.	43
b.	Modernización de las instituciones de servicios agropecuarios.	44
c.	Impulsar la descentralización de la ejecución de la inversión pública.	44
<b>D.</b>	<b>Corresponsabilidad de la sociedad civil</b>	<b>45</b>
1.	Promover la organización e integración rurales	45
2.	Estimular y promover la adopción de tecnologías modernas	45
a.	Estimular la investigación agropecuaria privada.	46
b.	Crear un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología (GyTT) con participación privada.	46
c.	Estimular la participación de las universidades en la modernización de la tecnología.	47
3.	Estimular la Inversión privada en las áreas rurales	47
a.	Mejorar el marco de incentivos para la inversión en zonas rurales.	47
b.	Fortalecer la capacidad empresarial en las zonas rurales.	47
c.	Consolidar el marco institucional y legal e incrementar la seguridad ciudadana.	48
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>49</b>
	<b>ANEXO 1</b>	<b>52</b>
	<b>ANEXO 2: <u>CUADROS</u></b>	<b>53</b>
	<b>ANEXO 3: <u>FIGURAS</u></b>	<b>61</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	Evolución de los niveles de pobreza	54
Cuadro 2	IDH de El Salvador	54
Cuadro 3	Posición comparativa de varios índices de desarrollo de El Salvador	55
Cuadro 4	Clasificación de varios países y departamentos de El Salvador según IDH	55
Cuadro 5	Crecimiento sectorial de los diferentes sectores	56
Cuadro 6	Índice de producción de diversos rubros del sector agropecuario	56
Cuadro 7	Distribución sectorial del PIB a precios constantes y corrientes	56
Cuadro 8	Cambios en las principales fuentes de divisas	57
Cuadro 9	Destino sectorial del crédito de la banca comercial	57
Cuadro 10	Superficie de cobertura vegetal en Centroamérica	57
Cuadro 11	Porcentaje de producción en tierra de ladera por tipo de cultivo	58
Cuadro 12	Porcentaje de ríos contaminados a escala nacional	58
Cuadro 13	Cambios en la producción, Precios e Ingresos de los principales productos agropecuarios.	58
Cuadro 14	Salarios mínimos reales en el sector agropecuario	59
Cuadro 15	Gasto fiscal rural total	59
Cuadro 16	Acceso de las viviendas al agua, alcantarillado y saneamiento	59
Cuadro 17	Acceso de las viviendas al alumbrado eléctrico y otras fuentes de energía	60
Cuadro 18	Acceso al cuidado curativo por tipo de población	60
Cuadro 19	Distribución de la tierra entre propietarios	60

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1	Representación de las interrelaciones entre pobreza rural y deterioro de la calidad de vida urbana	62
Figura 2	Esquema de la estrategia de desarrollo rural	63

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1	Evolución de la red vial en El Salvador	64
Gráfica 2	Evolución del tipo de cambio real	65
Gráfica 3	Deterioro de los precios relativos de los productos transables	65

## **PRINCIPALES ABREVIACIONES Y SIGLAS**

<b>ANDA</b>	<b>Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados</b>
<b>ANTEL</b>	<b>Administración Nacional de Telecomunicaciones</b>
<b>BCR</b>	<b>Banco Central de Reserva</b>
<b>BFA</b>	<b>Banco de Fomento Agropecuario</b>
<b>CEL</b>	<b>Comisión Ejecutiva del río Lempa</b>
<b>CENTA</b>	<b>Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal</b>
<b>CEPAL</b>	<b>Comisión Económica para América Latina</b>
<b>CRECER</b>	<b>Crecimiento Económico Equitativo Rural</b>
<b>DIGESTYC</b>	<b>Dirección General de Estadísticas y Censos</b>
<b>EDUCO</b>	<b>Educación con Participación de la Comunidad</b>
<b>FAO</b>	<b>Food and Agriculture Organization</b>
<b>FEDA</b>	<b>Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario</b>
<b>FEDECREDITO</b>	<b>Federación de Cajas de Crédito</b>
<b>FIS</b>	<b>Fondo de Inversión Social</b>
<b>FLACSO</b>	<b>Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales</b>
<b>FUSADES</b>	<b>Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social</b>
<b>GOES</b>	<b>Gobierno de El Salvador</b>
<b>GyTT</b>	<b>Generación y Transferencia de Tecnología</b>
<b>IICA</b>	<b>Instituto Interamericano de Cooperación Agropecuaria</b>
<b>IMU</b>	<b>Instituto de la Mujer</b>
<b>MAG</b>	<b>Ministerio de Agricultura y Ganadería</b>
<b>MARN</b>	<b>Ministerio del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales</b>
<b>MINED</b>	<b>Ministerio de Educación</b>
<b>MIPLAN</b>	<b>Ministerio de Planificación</b>
<b>MOP</b>	<b>Ministerio de Obras Públicas</b>
<b>MSPAS</b>	<b>Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social</b>
<b>PIB</b>	<b>Producto Interno Bruto</b>
<b>PNC</b>	<b>Policía Nacional Civil</b>
<b>PNUD</b>	<b>Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo</b>
<b>PRAP</b>	<b>Proyecto de Apoyo a las Políticas Agropecuarias e Inversión Sectorial</b>
<b>SRN</b>	<b>Secretaría de Reconstrucción Nacional</b>
<b>US AID</b>	<b>United States Agency for International Development</b>
<b>USDA</b>	<b>United States Department of Agriculture</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El documento Lineamientos para una Estrategia de Desarrollo Rural está estructurado en cuatro capítulos: introducción, situación de las zonas rurales y causas de su crisis, principios de la estrategia de desarrollo rural y propuestas de estrategia de desarrollo rural. Este documento es un primer resultado que se pone a consideración de los distintos sectores del país, y su contenido es fruto de una extensa labor de revisión y análisis de los distintos trabajos y propuestas que se han realizado en los temas de desarrollo rural, pobreza y medio ambiente. A partir de este documento se espera lograr un consenso nacional respecto a las propuestas y medidas para acelerar el desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural.

### **Introducción**

El Comité para el Desarrollo Rural (CDR) surge a partir de la preocupación de varias instituciones respecto a la problemática de la pobreza rural, del bajo crecimiento del sector agropecuario y del deterioro de los recursos naturales.

El CDR está formado por las siguientes instituciones: la Alianza Democrática Campesina (ADC), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Foro Agropecuario, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto Crecimiento Económico Equitativo Rural (CRECER) financiado por USAID, el Proyecto Capacidad 21 financiado por PNUD, el Proyecto Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) financiado por varios donantes y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las premisas con las cuales el CDR ha realizado este trabajo son las siguientes: enfoque rural y no sólo sectorial, combate a la pobreza rural, el sector agropecuario como el motor del crecimiento económico, visión de largo plazo, fundamentación técnica y concertación y consenso.

### **Situación de las zonas rurales**

La importancia del desarrollo rural para el desarrollo de El Salvador radica en los siguientes factores: (i) La población rural representa más del 40%; (ii) La pobreza es más aguda y extensa en las zonas rurales, afectando a más de dos tercios de su población; (iii) La principal fuente de ingresos es la actividad agropecuaria; (iv) Las zonas rurales ofrecen oportunidades para el desarrollo de actividades no agropecuarias; y v) Las actividades de las zonas rurales determinan en gran parte la condición de los recursos naturales del país.

Existe una relación directa muy fuerte entre el crecimiento económico nacional y el crecimiento agrícola debido a su contribución al producto nacional y sobre todo a los encadenamientos que genera con los demás sectores de la economía. En efecto, el 14% del Producto Interno Bruto salvadoreño es generado por el sector agropecuario y la producción del sector agropecuario ampliado (sector agropecuario y agroindustria) representa 32.18% del valor bruto de la producción, siendo el principal sector de la economía nacional. El sector agropecuario ampliado es el sector que mayor capacidad tiene para dinamizar la economía nacional, por sus profundas y diversas interrelaciones con el resto de la economía.

La importancia del sector agropecuario en el mercado laboral se refleja en la tasa de absorción de mano de obra que es más del 30%. Fuera del AMSS, el sector es el principal proveedor de empleo.

Además de su peso económico, las zonas rurales generan servicios ambientales para toda la población. El agua que utilizamos, la electricidad que consumimos, la conservación del patrimonio de biodiversidad, y los paisajes atractivos para el turismo dependen estrechamente de la sostenibilidad del desarrollo rural, y de la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales.

Las zonas rurales son las más afectadas por la pobreza, ya que más del 60% de la población rural es pobre y más del 30% de la población rural es extremadamente pobre. La pobreza rural no ha disminuido significativamente en los últimos años, mientras que la pobreza urbana se ha reducido desde 1990.

El sector agropecuario ha sufrido un estancamiento relativo, que se manifiesta por una tasa de crecimiento promedio de 1.2%, inferior a la tasa promedio de la economía en los últimos, que fue del 5%.

Otra característica de las zonas rurales salvadoreñas es una situación ambiental alarmante, que pone en peligro la sostenibilidad de la producción de la mayoría de las explotaciones (60% de los granos básicos son producidos en laderas), y puede tener consecuencias severas sobre el abastecimiento del país de agua y energía, así como sobre la biodiversidad.

En pocas palabras, tres problemas fundamentales caracterizan la situación del sector rural en El Salvador: i) la pobreza relativa y extrema concentrada en las zonas rurales, ii) el bajo crecimiento del sector agropecuario como principal actividad económica de las áreas rurales; y iii) el alto ritmo de deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

### **Las causas de la crisis del sector rural**

Los tres problemas fundamentales señalados están íntimamente entrelazados de tal manera que se podría aseverar que cada uno es la causa de los demás. La pobreza, vinculada a bajos niveles de educación y poco acceso a técnicas modernas de producción, impide el mejoramiento de la productividad en la actividad agropecuaria, lo que mantiene niveles bajos de rendimientos y de ingresos, exacerbando la pobreza. La pobreza, sumada a los bajos rendimientos e ingresos, impulsa el uso de tierras marginales y la explotación sin

reposición ni cuidado de los recursos naturales, lo que empobrece más el campo y el ambiente, dificultando más aún una vida digna y productiva y, en muchos casos, la supervivencia de la población rural. Así como estos tres problemas están íntimamente entrelazados, también las causas de cada uno están fuertemente vinculadas. Sin perder de vista esta consideración, las causas identificadas para cada uno de los tres problemas fundamentales se describen a continuación.

La persistencia de la pobreza rural se explica por las siguientes causas principales: (i) una disminución substancial del ingreso real percibido por las familias rurales, una reducción de los salarios reales y escasas oportunidades de empleo no agrícola permanente y bien remunerado; (ii) deficiente capacidad para diseñar, ejecutar y coordinar las políticas sociales que deberían estar orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población rural; (iii) insuficiente asignación de recursos para la provisión de servicios sociales en las zonas rurales, en donde la carencia de servicios adecuados de agua, alcantarillado y saneamiento, así como de energía, educación, salud y vivienda es dramática.

El bajo crecimiento del sector agropecuario observado especialmente durante la década de los 90 se debe a un conjunto de causas agrupadas bajo las siguientes categorías: (i) bajos niveles de productividad del sector, situación que a su vez tiene sus raíces en la deficiente educación y capacitación agropecuaria; la baja capacidad empresarial de las unidades productivas y la poca orientación de las organizaciones hacia el mejoramiento de la competitividad; la persistente desarticulación de la actividad primaria con el resto de las cadenas productivas; las deficiencias en los sistemas de generación y transferencia de tecnología y en la provisión de agua para riego y servicios de drenaje; (ii) inversión pública insuficiente, mal orientada e infraestructura económica en mal estado; (iii) formulación y aplicación de políticas macroeconómicas con sesgo anti agrícola y anti rural, entre las que sobresale la política cambiaria, que ha permitido una sobre valoración de la moneda local; la política comercial, que se ha caracterizado por su inestabilidad; la política fiscal, que ha discriminado en la aplicación del IVA contra algunos productos agropecuarios así como también en la aplicación del reintegro arancelario ("draw back"); (iv) deficiencias en las políticas sectoriales para adecuar el marco de incentivos para lograr una agricultura diversificada, sostenible y competitiva; estas políticas se refieren a las relacionadas con los precios, los ingresos y los apoyos internos, con los servicios financieros rurales, las regulaciones sobre sanidad agropecuarias y normas técnicas y con el marco legal sobre tenencia de la tierra; y, (v) ausencia de un marco regulatorio e institucional de promoción y defensa de la libre competencia.

El deterioro de los recursos naturales, además de estar influido por las señaladas para los otros problemas, tiene como causas específicas las siguientes: (i) las migraciones poblacionales internas, que han resultado en una concentración de aproximadamente dos tercios de la población en un tercio del territorio nacional, impulsando un crecimiento urbano desordenado; (ii) ausencia de políticas de ordenamiento territorial; (iii) insuficiente investigación, difusión y adopción de tecnologías modernas, amigables con el medio ambiente; (iv) la existencia de un marco legal inadecuado y acompañado de una débil capacidad institucional; y, (v) escasa educación ambiental y evidente negligencia ciudadana en el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente.

## **Principios de la estrategia de desarrollo rural**

Los lineamientos de la estrategia de desarrollo rural se han enmarcado dentro de seis principios rectores, que son: (i) coresponsabilidad y subsidiaridad, que implica el compromiso de la sociedad civil en el desarrollo rural, con el apoyo del Estado; (ii) enfoque de género como elemento transversal del marco de políticas y de la agenda de acciones que surja de la fase de consulta; (iii) compatibilidad de la política macroeconómica con la política sectorial; (iv) diseño de políticas diferenciadas y focalizadas, que permita atender con eficacia las necesidades de la población más pobre; (v) coherencia en las señales que envía la política económica en general al sector inversionista y productor; y, (vi) enfoque ambiental de la estrategia, que significa la promoción del uso racional y eficiente de los recursos naturales compatible con su conservación y sostenibilidad.

## **Propuestas de la estrategia**

Los lineamientos de la estrategia identifican tres pilares fundamentales de políticas y acciones, que son:

**Construir las bases del desarrollo.** Este componente que agrupa tres áreas principales, que son: (i) desarrollo del capital humano; (ii) mejoramiento de la inversión pública rural (capital productivo y social); y, (iii) uso y conservación de los recursos naturales (capital natural).

**Adoptar políticas favorables para las zonas rurales.** Comprende tres áreas que buscan propiciar un entorno favorable a las zonas rurales: políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y modernización institucional.

**Corresponsabilizar a la sociedad civil con el desarrollo rural.** Incluye las propuestas que permiten al sector productor e inversionista aprovechar el fortalecimiento de las bases del desarrollo y las transformaciones positivas de su entorno. Estas propuestas son: fomento de la inversión privada, mejoramiento de la tecnología y promoción de la organización e integración social en las áreas rurales.

## **Construir las bases del desarrollo**

En primer lugar y con alta prioridad se propone dirigir el esfuerzo público y privado al desarrollo del capital humano. En este aspecto, concretamente se propone que la cobertura de la enseñanza pública sea universal, efectivamente gratuita y con criterios de focalización hacia las zonas rurales más pobres, evitando la deserción escolar, especialmente de las mujeres a través de eliminar los costos escondidos de la educación y del diseño de medidas que prevengan el uso de infantes en labores familiares, de producción o de generación de ingreso familiar. Se propone también que la formación técnico agropecuaria sea integral y adecuada a las necesidades de crecimiento y modernización del sector, revisando la curricula de la ENA y mejorando la capacidad y alcance de los servicios de los técnicos del servicio de extensión del CENTA. Se recomienda adicionalmente que la salud pública

privilegie el enfoque de Atención Primaria de Salud, que es una combinación de servicios de salud esenciales, incentivos para la responsabilidad personal hacia la propia salud y promoción de la salud como responsabilidad de la comunidad.

El uso y conservación de los recursos naturales es otro elemento básico para el desarrollo. Dentro de esta área se propone, en primer lugar, promover el ordenamiento territorial en base a una zonificación agroecológica del país, delimitación de las áreas protegidas y orientación sobre el uso potencial de la tierra. Paralelamente, se propone mejorar el marco legal y la capacidad institucional de las entidades involucradas en la gestión ambiental, tanto en los aspectos técnicos como en la aplicación de la leyes. Se recomienda también facilitar el uso de instrumentos financieros específicos particularmente relacionados con el pago por servicios ambientales que resulten en el uso racional y conservación de los recursos naturales. Adicionalmente, se recomienda ampliar la educación ambiental y promover la responsabilidad ciudadana sobre todo en ejecutar acciones orientadas a solucionar los problemas ambientales que afectan seriamente al país. Como complemento de esta serie de propuestas, se plantea como necesidad promover la difusión y adopción de tecnologías ambientales apropiadas, es decir, amigables con el medio ambiente, sobre todo, con la conservación de la calidad del agua y de los suelos.

La suficiencia y calidad de la inversión pública en infraestructura económica y social es otro elemento clave para el desarrollo. En esta área crítica, la estrategia propone aumentar el nivel de recursos financieros dedicados a la inversión pública en zonas rurales. La mejor forma de distribución de la riqueza y de corrección del sesgo anti rural de las políticas tradicionales es dotar a las zonas rurales de infraestructura adecuada y de buena calidad, tanto en apoyo de la producción como del mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Esta propuesta va de la mano con la necesidad de priorizar y mejorar la ejecución de la inversión pública y de mejorar la capacidad de ejecución, administración y supervisión del gobierno.

### **Adoptar políticas favorables para las zonas rurales**

En el ámbito de las políticas macroeconómicas, se propone adecuarlas para que apoyen y no limiten el desarrollo rural. Concretamente, se recomienda eliminar el sesgo antiagrícola de la política macroeconómica sin sacrificar los avances de la estabilización. Esto se puede lograr evitando mayores apreciaciones del tipo de cambio, implementando una política comercial con visión de desarrollo, considerando que el sector rural esta conformado tanto por productores como por consumidores, aplicando medidas contra distorsiones injustificadas de precios, domésticos tanto como internacionales, impidiendo la práctica del comercio desleal y generalizando el pago del IVA a los productos agropecuarios que actualmente se hallan exentos de este pago.

La propuesta de adopción de políticas sectoriales coherentes y de estímulo al desarrollo sectorial hace referencia a aspectos prioritarios del desempeño del sector. En primer lugar se propone mejorar los salarios rurales permitiendo el pago por fracciones de día o jornal, es decir, por horas, y equiparándolos a los salarios urbanos, siempre basando su estimación en la productividad de la mano de obra y en las condiciones del mercado. Con igual importancia, se propone extender los servicios financieros rurales para permitir mayor



acceso a las personas más pobres, con especial énfasis a las mujeres que son jefes de hogares o contribuyen de manera sustancial para la obtención de ingresos familiares. Siendo los servicios regulatorios un aspecto importante de la política sectorial, se propone modernizar los de sanidad agropecuaria, tanto por su importancia para la salud humana, animal y vegetal, como por papel en el comercio internacional. Otra propuesta de la estrategia hace referencia al mejoramiento y democratización de la información agropecuaria como factor crítico para el incremento de los ingresos de las familias productoras en las zonas rurales. Dentro de las políticas sectoriales ocupa un lugar prominente la política sobre tierras y en este aspecto la estrategia propone mejorar el acceso y garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, objetivo que, entre otras medidas, requiere la conclusión rápida de los procesos de transferencia de tierras en el marco de la ley y el diseño y aplicación de un impuesto predial que estimule el uso eficiente de la tierra. Adicionalmente se propone modernizar la provisión de servicios de agua para riego y de drenaje con la participación de los usuarios.

Generalmente ocurre que las reformas económicas, muchas de ellas inducidas por factores y actores externos, se adelantan a los cambios y adecuación institucional. La estrategia insiste en la modernización institucional que, en primer lugar, promueva la defensa de la libre competencia y el desarrollo de los mercados paralelamente con la apertura de espacios de manifestación de los consumidores como demandantes de productos y servicios. Se propone también la modernización de las instituciones de servicios agropecuarios como los de extensión agropecuaria y forestal ofrecidos a través del CENTA, los de educación y capacitación brindados a través de la ENA, y los financieros otorgados a través del BFA. Otra propuesta importante en este aspecto se refiere a impulsar la descentralización de la ejecución de la inversión pública cuidando de fortalecer la capacidad de gestión y administración de las municipalidades.

### **Corresponsabilidad de la sociedad civil en el desarrollo rural**

Una vez puestas las bases del desarrollo rural y el entorno adecuado para el desempeño de actividades productivas en las áreas rurales, resta el compromiso de la sociedad civil para aprovechar estos elementos e impulsar el desarrollo rural. La necesidad más imperativa es la de promover la organización en integración socio-económica en las áreas rurales, principalmente a través del fomento del desarrollo de organizaciones de familias con visión de largo plazo y con intereses económicos comunes.

La estrategia propone a continuación estimular y promover la adopción de tecnologías modernas incentivando la investigación agropecuaria privada, aprovechando los recursos existentes en el país, como universidades y compañías de provisión de insumos agropecuarios, agroindustriales. Esta propuesta se complementa con la recomendación de crear un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología (GyTT) con activa y mayoritaria participación privada, incluyendo las universidades, centros de formación profesional, compañías y empresas de servicios sectoriales.

En adición a estas propuestas, la estrategia añade recomendaciones relacionadas con el estímulo necesario para la inversión privada en las áreas rurales. Se señala como primera recomendación el mejoramiento del marco de incentivos para la inversión en las zonas

rurales especialmente a través de la dotación de infraestructura económica y social adecuada y de buena calidad y de incentivos fiscales para la formación de encadenamientos verticales y horizontales y la formación de “clusters” industriales. Se añaden como propuestas el fortalecimiento de la capacidad empresarial en las zonas rurales, con especial énfasis en las empresas dirigidas y lideradas por las mujeres, la consolidación del marco institucional y legal que norma el desempeño formal de las empresas rurales y el marcado incremento de la seguridad ciudadana.

## I. INTRODUCCION

Varias investigaciones sobre el sector rural coinciden en identificar tres graves problemas que lo caracterizan: la presencia de un alto índice de pobreza, de un bajo crecimiento del sector agropecuario y de un acelerado deterioro de los recursos naturales. En respuesta a esta problemática, algunos organismos e instituciones nacionales e internacionales han respondido con propuestas particulares sin que ninguna haya sido sometida a una validación nacional de los sectores público y privado.<sup>1</sup> Con base en estos estudios, un grupo de profesionales implicadas en la formulación de políticas agropecuarias y de combate a la pobreza en El Salvador, se propuso analizar y consolidar las distintas propuestas en un documento que sirviera de base para la formulación de una estrategia nacional de desarrollo rural que aborde los tres problemas identificados.

A mediados de 1997, este grupo de personas tomó la decisión de reunirse periódicamente para debatir los lineamientos de una estrategia de mediano y largo plazo, que permitiera simultáneamente la reactivación y el desarrollo del sector agropecuario salvadoreño y la reducción significativa de la pobreza rural. El grupo original se ha expandido, logrando aglutinar una muestra representativa de las diferentes instituciones relacionadas con el sector agropecuario y el desarrollo rural, constituyendo el Comité para el Desarrollo Rural (CDR).

Actualmente las instituciones que conforman el CDR son las siguientes: la Alianza Democrática Campesina (ADC), la Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Foro Agropecuario, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto Crecimiento Económico Equitativo Rural (CRECER) financiado por USAID, el Proyecto Capacidad 21 financiado por PNUD, el Proyecto Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) financiado por varios donantes y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Un primer resultado del esfuerzo realizado por el CDR es el presente documento que ponemos a consideración de los distintos sectores de la nación. Su contenido es el fruto de

---

<sup>1</sup> Banco Mundial/FUSADES, "El Salvador Rural Development Study", 1997; PNUD "Informe sobre Indices de Desarrollo Humano en El Salvador", 1997; MAG "Bases para una Estrategia de Desarrollo Rural para El Salvador. Modernización de la Agricultura y Redefinición del Espacio Económico Rural", 1998; Foro Agropecuario "Estrategia para el Desarrollo Agropecuario y Rural en El Salvador", 1998. Otras referencias citadas en la bibliografía.

una extensa labor de revisión y análisis de los distintos trabajos que se han realizado sobre los temas de desarrollo rural y pobreza. Este proceso ha demandado un intenso debate y análisis sobre las causas de la pobreza rural, el bajo crecimiento del sector agropecuario y el deterioro ambiental, así como también sobre las propuestas de desarrollo rural presentadas por miembros del CDR. Un segundo resultado a partir de este documento de síntesis, será lograr un consenso nacional mediante la realización de eventos de consultas con distintos sectores, especialmente sobre las propuestas y medidas que contribuirían a acelerar el desarrollo rural y la reducción de la pobreza en las zonas rurales.

Las premisas con las cuales el CDR realizó su trabajo son las siguientes:

- **Enfoque rural y no sólo sectorial.** Tanto la pobreza relativa y extrema como la baja rentabilidad del sector agropecuario y el deterioro ambiental están íntimamente relacionados y afectan al mismo tiempo las condiciones de vida del área rural. Este reconocimiento motivó la decisión de asumir una visión integral del desarrollo rural y no sólo de reactivación del sector agropecuario, aceptando como condición necesaria para el desarrollo rural la aceleración del crecimiento de dicho sector.
- **Combate a la pobreza rural.** Si bien el CDR reconoce que es necesario acelerar el crecimiento económico en el área rural, también acepta que no es suficiente para combatir el problema de pobreza y de deterioro ambiental. Por lo tanto, se retoman entre otras premisas el crecimiento con equidad acompañadas de inversiones económicas y sociales que fortalezcan el desarrollo humano.
- **El sector agropecuario como el motor del crecimiento.** El sector agropecuario absorbe el 65 % de la Población Económicamente Activa (PEA) rural<sup>2</sup>, genera una fuerte cantidad de divisas a través de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, muestra una balanza comercial positiva que compensa los déficits comerciales de los demás sectores, y es un sector clave para la conservación de los recursos naturales. Además de la importancia que muestran estos indicadores, se ha estimado que el crecimiento del sector agropecuario genera una respuesta del crecimiento de la economía del país mucho más fuerte que la respuesta al crecimiento de los sectores manufacturero, maquila, construcción y financiero.<sup>3</sup>
- **Visión de largo plazo.** El documento constituye una agenda de cambio y de progreso económico y social de la nación de corto, mediano y largo plazo.
- **Fundamentación técnica.** Todas las conclusiones contenidas en el presente documento son basadas en evidencias estadísticas razonablemente confiables. Adicionalmente, los

---

<sup>2</sup> DIGESTYC, Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1996.

<sup>3</sup> Estudio "Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador", CRECER, septiembre de 1998.

miembros del CDR se despojaron de sus tendencias ideológicas para participar en el esfuerzo del grupo completamente objetiva y técnica.

- **Concertación y consenso.** El documento ha sido elaborado a partir de una serie de matrices sintéticas de las propuestas de estrategia existentes, de tal forma que desde su concepción, este trabajo fuera el fruto de la concertación. En las múltiples reuniones del Comité, ha prevalecido la búsqueda de consenso a través de numerosos debates.

La propuesta es un documento base para la construcción de alternativas productivas y sociales para las zonas rurales de El Salvador. No pretende ser un documento completo con una agenda de acciones, sino la base para un proceso de diálogo y concertación sobre los lineamientos generales para el desarrollo rural. Su propósito es ser discutido, completado y modificado por las personas e instituciones interesadas en la mejora de las condiciones de vida de la población rural.

El documento está dividido esencialmente en dos partes, diagnóstico y propuestas. Dentro de la parte de diagnóstico, la primera sección presenta la importancia de las zonas rurales para El Salvador; la segunda, las características principales de la pobreza rural, el bajo crecimiento del sector agropecuario como principal actividad del área rural y el deterioro ambiental; la tercera sección define las principales causas de los tres problemas antes mencionados. La segunda parte propone recomendaciones para el desarrollo de las zonas rurales, a partir de una visión de futuro y de un análisis del entorno.

## II. SITUACIÓN DE LA ZONAS RURALES Y CAUSAS DE SU CRISIS

### A. Importancia del desarrollo rural para el futuro de El Salvador

Existen varios argumentos para aseverar que el desarrollo rural tiene una importancia crítica para el desarrollo de El Salvador. Algunos de estos argumentos se presentan a continuación:

- **Población.** Para 1995, la población rural representaba el 43.3% de l total y se proyecta para el año 2000 una reducción al 41.6%. A pesar de esta tendencia declinante, las zonas rurales todavía albergan una proporción importante de la población del país.
- **Pobreza.** La pobreza en El Salvador es un fenómeno mayoritariamente rural. Aproximadamente dos tercios de la población rural vive en situación de pobreza relativa y cerca de un tercio vive en situación de pobreza extrema.<sup>4</sup>
- **Actividad Agropecuaria.** En las zonas rurales se desarrolla la actividad agropecuaria, que es la principal fuente de empleos e ingresos para la mayoría de su población. Además, es la que suministra la mayor parte de los alimentos que consume el país y genera una importante suma de divisas que sirven para financiar las importaciones de insumos, bienes de capital y productos para los demás sectores de la economía.
- **Actividades no Agropecuarias.** Las zonas rurales ofrecen un gran potencial para el desarrollo de actividades económicas no agrícolas, tales como el turismo, las artesanías y la pequeña, mediana y gran industria.
- **Recursos Naturales.** La protección y el desarrollo de los recursos naturales están influenciadas por las actividades económicas de las zonas rurales en su conjunto y no sólo por las del sector agropecuario. Para el caso, la producción de energía, las descargas de los desechos industriales y de los hogares aunque no provienen del sector agropecuario afectan la calidad de los recursos naturales (suelo, agua, aire y biodiversidad). Todos los sectores económicos establecidos en el área rural tienen responsabilidad por la conservación y uso de los recursos naturales y del medio ambiente.

Por la importancia que tiene el sector agropecuario dentro del desarrollo rural, a continuación se analiza su relación con el crecimiento económico del país.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la metodología utilizada para la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, la pobreza relativa se define como el nivel de ingresos insuficiente para la compra de dos canastas básicas; la pobreza extrema se define como el nivel de ingresos insuficiente pra comprar una canasta básica.

## **1. Relación entre crecimiento nacional y crecimiento agrícola**

Es conocido que el paradigma de industrialización por sustitución de importaciones vigente a partir de los años cincuenta asignaba a la agricultura tres funciones principales: suministrar los recursos financieros necesarios para la industria naciente, producir alimentos baratos para la población urbana y mano de obra barata al sector industrial. El sector agropecuario cumplió con estas tres funciones, a costa de una fuerte erosión de su capacidad de crecimiento.

El abandono del modelo de sustitución de importaciones y del concepto desarrollista del Estado a finales de los años ochenta, han permitido una rápida transformación de la economía salvadoreña. Pero el papel y la importancia del sector agropecuario en el nuevo estilo de desarrollo no han sido considerados con el interés suficiente, pese a la importancia del sector en la economía nacional.

Las articulaciones entre el sector agropecuario y las otras actividades económicas apuntan hacia la necesidad de un crecimiento agrícola sostenido como condición para el desarrollo nacional.<sup>5</sup> En el ámbito productivo, un crecimiento del sector agropecuario permite apoyar el crecimiento de los demás sectores. El incremento del ingreso rural estimula la demanda doméstica de productos industriales, provoca un crecimiento de los mercados locales y por ende contribuye a preparar a los diferentes sectores a enfrentar la competencia internacional. Por otro lado, buena parte de los insumos industriales provienen del sector agropecuario. En este sentido, “el sector industrial depende directamente de la salud del sector agrícola, y viceversa”. El análisis de las dinámicas de crecimiento de numerosos países permite afirmar que los países que reducen el sesgo pro-urbano en sus estrategias de desarrollo son los que terminan creciendo más rápidamente.<sup>6</sup>

Existe finalmente una estrecha relación entre la adecuada satisfacción de las necesidades alimentarias y el incremento de la productividad del trabajo. Más generalmente, la estabilidad de la economía alimentaria (precios, abastecimiento) es fundamental para la estabilidad del conjunto de la economía.

## **2. Importancia económica del sector agropecuario en El Salvador**

El sector agropecuario sigue siendo un pilar fundamental de la economía nacional. La producción agropecuaria representó en 1997 14% del PIB, y su aporte en la balanza comercial ha sido importante para contrarrestar los déficits generados en los otros sectores. Las exportaciones agrícolas tradicionales fueron US\$603 millones en 1997, es decir, 56.26% de las exportaciones totales del país (BCR).

Una contabilidad apropiada de las aportaciones sectoriales al producto nacional, determina que el sector agropecuario ampliado (sector agropecuario y agroindustria) fue para 1996 el

---

<sup>5</sup> Peter Timmer, citado en IICA 1997, “Discurso a la Conferencia Annual del IICA”.

<sup>6</sup> Ibid.

principal sector de la economía salvadoreña, y representaba el 32.18% del valor bruto de la producción (VBP), más de 23% del PIB, el 31.33% de la demanda intermedia nacional y 32.76% de la demanda final.<sup>7</sup>

El Sector agropecuario ampliado cumple con cinco funciones en la economía nacional:

1. Producir alimentos para el uso domestico y externo
2. Ofrecer mano de obra adicional para los demás sectores de la economía
3. Ofrecer un flujo neto de capital para la inversión en el resto de sectores
4. Dinamizar el mercado interno como consecuencia de la demanda de los consumidores rurales
5. Proveer insumos a los demás sectores

Ejercicios de simulación del crecimiento económico del sector agropecuario ampliado demuestran que es el sector que mayor capacidad tiene para dinamizar la economía: así, un crecimiento de 10 % de este sector incrementaría el valor bruto de la producción nacional en un 3.36 %. El mismo crecimiento de la industria manufacturera tendría un impacto de 1.78 %.<sup>8</sup>

La importancia del sector en el mercado laboral es considerable. En 1996, el sector agropecuario ocupó 31.69% de la población económicamente activa. Fuera de la Región Metropolitana de San Salvador, es el principal proveedor de empleo.<sup>9</sup>

## **B. Situación de las zonas rurales**

### **1. Pobreza Relativa y Extrema**

En América Latina, los programas de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural han permitido reanudar el crecimiento económico y reducir los niveles globales de pobreza, aunque sin mejoras en la distribución de los ingresos<sup>10</sup>. La reducción de la pobreza global se debe principalmente a una reducción de la pobreza urbana; el impacto del crecimiento sobre la pobreza rural ha sido casi nulo. Este cuestionamiento y debate sobre la capacidad de las políticas de ajuste para resolver por sí solas los problemas de pobreza es ahora más

---

<sup>7</sup> Pérez, Guillermo y Hugo Ramos, "Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador", CRECER, Septiembre 1998.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> FAO, USDA.

<sup>10</sup> Morley, Samuel "La Pobreza y la Recuperación y la Reforma en América Latina", 1997.



intenso. Actualmente, las principales instituciones bilaterales y multilaterales de desarrollo han hecho del combate a la pobreza una prioridad, sin descuidar los objetivos de los programas de ajuste estructural: estabilidad y crecimiento económico<sup>11</sup>.

En El Salvador, el crecimiento económico de los sectores ha sido desigual y la distribución de los beneficios de ese crecimiento no ha sido equitativa, con lo cual su impacto sobre la reducción de la pobreza ha sido limitado. Un incremento del ingreso nacional de 20% sólo provoca una disminución de 13% de la pobreza total, con un impacto casi nulo en la pobreza rural. Con un incremento del 1% en el Producto Nacional, la pobreza sólo se reduce en 0.6%<sup>12</sup>, lo que indica la insuficiencia de sólo el crecimiento económico para reducir la pobreza; en otras palabras, el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza.

Las mujeres son las principales víctimas de la pobreza. Las condiciones de igualdad de oportunidades de las mujeres en El Salvador son limitadas, lo cual potencia condiciones de desigualdad en el acceso a mejores niveles educativos, legislación apropiada, desarrollo social y cultural y participación política. La situación se manifiesta en mayor grado en las mujeres que viven en situación de pobreza, sobre las que recayó un nivel importante de la crisis económica y social.

Para las mujeres pobres es difícil romper con el círculo de la pobreza. La mayor concentración del analfabetismo se encuentra en las zonas rurales donde la tasa femenina supera el 40 % y la masculina asciende a 36%. La tasa de fecundidad alcanza a 5 hijos en la zona rural y a 2.7 en la urbana. El trabajo de las mujeres no está valorado económicamente en toda su dimensión, ya que, por ejemplo, en el sector informal se estima que trabajan de 14 a 16 horas diarias. Sólo un 27% de las mujeres son consideradas económicamente activas en contraste al nivel de los hombres (73%). La situación de desarrollo para las mujeres se agrava más ya que deben desenvolverse en medio de un significativo deterioro de los recursos naturales, lo que implica mayor trabajo y proclividad al deterioro del estado de su salud y de su familia.

### **Dimensiones de la pobreza rural**

La pobreza urbana en El Salvador se ha reducido, afectando al 53.8% de la población en 1991/92 y el 42.9% en 1996. De la misma forma, ha disminuido la pobreza extrema, pasando del 23.3% en 1991/92 al 14.7% en 1996, como se demuestra en el Cuadro 1.

No es posible notar la misma tendencia en la pobreza rural, cuyo mejoramiento no es significativo en los últimos seis años: la pobreza global afectaba al 66.1% de la población

---

<sup>11</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1997: "Los países que lograrán un crecimiento económico constante y equitativo en el Siglo XXI son los que hacen de la erradicación de la pobreza un objetivo central de su política de desarrollo nacional".

<sup>12</sup> Ibid, Morley.

rural en 1991/92 y al 64.1% en 1996, mientras la pobreza rural extrema se redujo solamente desde el 33.6% al 31.4% en el mismo período.

## **Pobreza rural y desarrollo humano en El Salvador**

### *Datos Nacionales*

La utilización del ingreso como variable para medir el estándar de vida excluye otros aspectos fundamentales de la calidad de vida, como: salud, esperanza de vida, mortalidad infantil, tasa de alfabetización y educación. La medida principal de la calidad de vida utilizada por el PNUD es el índice de desarrollo humano (IDH), que se compone de tres variables: esperanza de vida, logros educacionales (alfabetización de adultos y matriculación en escuelas) y el producto interno bruto real per cápita. El Salvador es considerado un país con desarrollo medio por su IDH, y relativo a los otros países del mundo, ocupó la posición n°112. El IDH de El Salvador ha mejorado en los últimos siete años, desde el 0.503 en 1990 hasta el 0.609 en 1996 (Cuadro 2).

El índice de pobreza humana (IPH) tiene el mismo propósito que el IDH pero utiliza indicadores más adecuados para la medición de la pobreza como el porcentaje de la población cuya esperanza de vida es menor de 40 años, la tasa de analfabetismo entre adultos, el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable, y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente por su edad. El Salvador obtuvo la posición 36 en cuanto a su IPH. El hecho que El Salvador empeora su situación cuando se usa el IDH que cuando se usa el IPH, significa que los frutos del desarrollo no se han repartido equitativamente.

Finalmente, el índice de desarrollo relativo al género (IDG) mide el logro en las mismas variables que el IDH, pero toma en cuenta la desigualdad en cuanto al logro entre hombres y mujeres. La posición de El Salvador en cuanto al IDG es mejor que su posición en función del IDH, con la posición 97 a escala mundial.

### *Datos departamentales*

El cálculo del IDH a nivel departamental arroja algunos resultados sorprendentes (Cuadro 4). Por ejemplo, los departamentos de La Unión, Cabañas y Morazán, si fueran países, calificarían como países con desarrollo bajo, con índices ligeramente mejores que Lesotho, lo que expresa la concentración geográfica del proceso de desarrollo adoptado hasta la fecha en El Salvador.

### *Relación entre estado nutricional de la población y pobreza rural*

La desnutrición infantil constituye sin lugar a dudas un grave problema de salud pública del país, ya que afecta entre 16 y 30% de los menores de cinco años según las zonas. Si no se

reverten las tendencias actuales, se calcula que la desnutrición energético proteica causará la muerte de 30,000 niños salvadoreños entre 1999 y 2003.<sup>13</sup>

De la misma manera, las carencias en vitamina A, en yodo, en hierro y las prácticas inadecuadas de lactancia materna son muy frecuentes y tienen un impacto humano y económico considerable.

## **2. Bajo Crecimiento del Sector Agropecuario**

La economía salvadoreña creció en la década de los 90 a una tasa promedio de 5.1%. Este resultado no se debe a un crecimiento homogéneo de todos los sectores, ya que mientras algunas actividades como las del sector financiero experimentaron un rápido crecimiento (16.4%), otras se caracterizaron por su estancamiento, como es el caso del sector agropecuario (1.2%) (Cuadro 5).

El estancamiento del sector agropecuario estuvo acompañado por cambios importantes en las dinámicas de los diferentes rubros del sector. Se puede observar en el Cuadro 6 el rápido crecimiento de la avicultura y de los granos básicos, y el declive del algodón, del café y de la ganadería (Cuadro 6).

La participación del sector agropecuario en el producto nacional, medida de manera convencional, muestra una tendencia declinante, Modificando el método convencional de medición de las cuentas nacionales para incluir el producto agroindustrial dentro del sector agropecuario, la participación de este sector ampliado, es más que el doble de las cifras que muestra el Cuadro 7.<sup>14</sup>

La pérdida de importancia relativa de la producción agropecuaria se manifiesta también en la evolución de las fuentes de divisas (Cuadro 8) y en la evolución del destino sectorial del crédito (Cuadro 9). La participación de la agricultura en los flujos de crédito del sector formal ha declinado significativamente durante los últimos años. Menos del 12% de los hogares rurales recibieron un préstamo en 1995.<sup>15</sup> La banca comercial privada provee un 75% del total del crédito formal a la agricultura, mientras que FEDECREDITO, Financiera Calpia y el BFA, el 25% restante. En número de clientes, sin embargo, mientras la banca comercial atiende menos de 2,000 clientes, el BFA atiende casi 20,000 que junto con los de otras instituciones alcanzan una cobertura total de alrededor de 38,000 clientes, lo que representa un 15% del total de productores agropecuarios existentes en el país.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> "Nutrición en El Salvador, la inversión capital", Profiles study, mimeo, 1998, US AID.

<sup>14</sup> Pérez Guillermo, Ramos Hugo, Ibid.

<sup>15</sup> Banco Mundial, FUSADES, Ibid.

<sup>16</sup> Fernando Sorto: "El Salvador, Estrategia de Finanzas Rurales". Mimeo, consultoría para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre 1997.

### **3. Una situación ambiental crítica**

Los niveles de pobreza rural y la caída de la rentabilidad del sector agropecuario, aumenta la presión sobre los recursos naturales (suelos, agua y bosques), agudizando la situación de deterioro del medio ambiente. Para compensar la baja de los precios relativos de los granos básicos, los productores han aumentado las superficies sembradas, cultivando en tierras marginales, sin vocación agrícola, contribuyendo así a la erosión de los suelos. El elevado consumo de leña para fines energéticos, sumado a la limpieza de tierra para cultivos ha convertido a El Salvador en el país más deforestado de Centroamérica (Cuadro 10).

La mayoría de los productores nacionales siembran parcelas en suelos de clase IV a VIII. Entre 60 y 70% de los granos básicos son cultivados en laderas.<sup>17</sup> La agricultura en laderas, caracterizada predominantemente por el cultivo de granos básico, sin el uso de técnicas adecuadas de conservación, origina erosión, compactación de los suelos, y consecuentemente una importante pérdida de fertilidad (Cuadro 11).

La erosión y la deforestación provocan a la vez el asolvamiento de las presas hidroeléctricas y disminuyen sensiblemente la capacidad de absorción de las aguas lluvias por los mantos acuíferos. Finalmente, para contrarrestar la baja fertilidad de las tierras de laderas, los productores han incrementado el consumo de agroquímicos (fertilizantes), incrementando la contaminación de los ríos y provocando, en casos extremos, fenómenos de acidificación de los suelos (Cuadro 12)

El continuo deterioro que actualmente se produce sobre la diversidad de especies y ecosistemas limita las opciones para su utilización sustentable por la población. Los recursos biológicos no son suficientes frente a la demanda cada vez mayor de productividad basada en la explotación de los ecosistemas, la cual es determinante para satisfacer las futuras necesidades de la población. En los humedales costeros se explotan peces, conchas, curiles, cangrejos, camarones y otras especies que se extraen en etapas juveniles y escasean cada vez más. La biodiversidad guarda una estrecha relación con las necesidades humanas y su conservación debe considerarse como un elemento de seguridad nacional.<sup>18</sup>

Debido a las fuertes presiones que sufren los hábitat originales, puede decirse que en El Salvador la mayoría de especies de flora y fauna silvestres se encuentran amenazadas de extinción local en diferentes grados. A pesar de ésta situación de deterioro, casi en todas las investigaciones e inventarios recientes, se han encontrado nuevos reportes de especies e incluso nuevos registros que demuestran la importancia de las pocas áreas naturales que posee el país.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Lindarte y Benito, citados en MAG, 1998.

<sup>18</sup> Reyna de Aguilar, María Luisa y otros, "Sistema Salvadoreño de Areas Protegidas, Zonas de Amortiguamiento y Corredores Biológicos", Proyecto PNUD/GEF, 1998.

<sup>19</sup> Ibid.

## **C. Las causas del rezago de las zonas rurales**

### **1. Causas de la Pobreza Rural**

#### **a. Disminución del ingreso real, reducción de salarios reales y escasas oportunidades de empleo no agrícola permanente y bien remunerado**

Una de las más importantes causas de la pobreza rural es la reducción de los ingresos reales debido fundamentalmente a la crisis del sector agropecuario, caracterizada por una caída de los precios relativos de los productos agropecuarios y la falta de oportunidades de empleo no agrícola bien remunerado (Cuadro 13)

Igualmente los salarios reales agropecuarios han experimentado una baja acelerada, disminuyendo los ingresos de las familias sin tierras exacerbando su situación de pobreza extrema (Cuadro 14).

El contexto de deterioro de la competitividad del sector agropecuario y de disminución de los salarios reales ha tenido un impacto muy fuerte sobre dos grupos poblacionales rurales: los pequeños productores que son vendedores netos de mano de obra (caso mayoritario) y los asalariados agrícolas sin tierras.

#### **b. Deficiente capacidad para diseñar, ejecutar y coordinar las políticas sociales**

A partir de 1989, se implementó una política social de tipo compensatorio para contrarrestar los efectos no deseados de las políticas de estabilización y ajuste, creándose el Fondo de Inversión Social (FIS) como principal instrumento. Simultáneamente, se empezó a reformar las instituciones del área social (principalmente educación y salud) con el objetivo de mejorar la calidad y la cobertura de los servicios. Evaluaciones recientes de los programas de salud, educación y nutrición (EDUCO y Escuela Saludable), muestran que las intervenciones en las zonas rurales, no han sido muy efectivas en términos de focalización hacia los grupos poblacionales más pobres. En efecto, sólo el 8% de los niños más pobres del primer quintil de ingreso, asisten a las escuelas de EDUCO, mientras que esta tasa es de 16% para los niños del segundo quintil.<sup>20</sup>

Las reformas han avanzado principalmente en el sector educación y no así en los otros sectores que provee servicios sociales. Esto ha limitado las posibilidades de mejorar la cobertura y calidad de dichos servicios y no se ha aprovechado la oportunidad de modernizar su provisión por la vía de la descentralización, desburocratización, reordenamiento institucional y participación de la sociedad civil y del sector privado.

Por otra parte, se observa una débil coordinación de las políticas en el sector social y entre este y los demás sectores, al no existir una instancia con claro y fuerte mandato de impulsar

---

<sup>20</sup> Banco Mundial, FUSADES, Ibid.

las políticas sociales con una visión integral e integradora en el ámbito nacional y local. De esta manera, se desaprovecha el potencial de la coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para identificar, priorizar y dar respuesta a las necesidades de servicios sociales de la población pobre. Tampoco se le da la debida importancia a la función de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos en el área social, desconociéndose el impacto de los mismos y su contribución a la reducción de la pobreza. De esta manera, la política social carece de instrumentos efectivos de retroalimentación.

**c. Insuficiente asignación de recursos para la provisión de servicios sociales en zonas rurales**

Una causa importante de la persistencia de la pobreza rural es el déficit que se observa en el gasto social. El gasto real constante en desarrollo social fue el más severamente afectado en su asignación presupuestaria durante el período del conflicto, habiendo caído entre 1980 y 1995 en 56% (educación en 52% y salud en 35%). El gasto en desarrollo social representó el 39.4% del gasto público total para 1980 y el 24.7% para 1995.<sup>21</sup> En el caso de las zonas rurales, si bien el gasto fiscal rural ha aumentado entre 1990 y 1995, alcanzando un promedio del 33.44% del gasto fiscal total, aún es insuficiente si se considera la enorme demanda de servicios sociales insatisfecha en las zonas rurales<sup>22</sup> (Cuadro 15).

*Agua, alcantarillado y saneamiento*

La brecha entre las zonas urbanas y las zonas rurales para el abastecimiento de agua y servicios de alcantarillado se ha reducido en los años recientes, pero la cobertura en las zonas rural es todavía muy insatisfactoria. En 1989, el 84% de la población urbana disponía de servicio de agua potable, mientras que sólo el 19% de la población rural podía contar con este servicio. El mismo año, el 86% de la población urbana recibía servicios de alcantarillado y saneamiento, mientras que sólo el 36% de la población rural los tenía.<sup>23</sup> (Cuadro 16)

---

<sup>21</sup> Lazo Marín, Francisco y Osorio de Lazo, Ana Isabel, "Iniciativa 20/20: El Gasto en Servicios Sociales Básicos en El Salvador", mimeo PNUD-UNICEF-Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998.

<sup>22</sup> Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, "Análisis del Gasto Fiscal en las Zonas Rurales", CRECER, 1997.

<sup>23</sup> MIPLAN, "Encuesta de hogares de propósitos múltiples", varios años.

### *Energía*

La disponibilidad de electricidad para alumbrado en las zonas rurales es todavía sensiblemente menor que en las zonas urbanas, (Cuadro 16).

### *Educación*

La población rural tiene un menor acceso que la población urbana a los servicios educativos. En efecto, el 31.0% de la población rural mayor de 10 años es analfabeta, contra 11.5% de la población urbana. El déficit educativo en el área rural se debe a la poca disponibilidad de facilidades de educación en las zonas próximas a la población rural, y a los costos de uniformes, útiles escolares, etc. que las familias deben sufragar. La baja asistencia y deserción escolar se debe también a que la niñez constituye una ayuda para las familias pobres, tanto en labores que generan ingresos como en trabajo.

### *Salud*

En lo que se refiere a la salud, que representa otro componente fundamental para el desarrollo del capital humano, las estadísticas demuestran una falta de acceso físico a los servicios de salud en las zonas rurales, que se traduce por un deficiente estado sanitario de las poblaciones rurales, y un uso masivo de la auto medicación. La principal causa de este déficit es que estos servicios se encuentran retirados de los lugares de residencia de la población: en promedio, el tiempo de viaje hacia el establecimiento de salud es de 114 minutos en zonas rurales (131 minutos en el caso de la zona occidental), contra 75 minutos para la población urbana.<sup>24</sup> Además de este problema de insuficiencia de inversión pública en el sector salud, también se ha identificado otras causas, entre las cuales se pueden mencionar una inadecuada gerencia del sistema de salud y de la administración de los recursos.<sup>25</sup> (Cuadro 18)

### *Vivienda*

Las viviendas rurales se caracterizan por su insalubridad: 66% de las casas tienen piso de tierra, 60% de las casas no gozan de servicio de eliminación de la basura, y declaran deshacerse de la basura en "cualquier lugar" <sup>26</sup> En los Departamentos más pobres, esta

---

<sup>24</sup> USAID, ANSAL, 1994.

<sup>25</sup> Colegio Médico de El Salvador-Comisión Tripartita, "Borrador para la Formulación de una Propuesta Concertada del la Reforma del Sector Salud de El Salvador", Septiembre 1998.

<sup>26</sup> DIGESTYC, 1992.

situación es más dramática. En Morazán, el porcentaje de viviendas con piso de tierra es del 74%, sin drenaje es del 91%, sin servicios sanitarios el 43% y con una tasa de hacinamiento del 48%; para Cabañas, los porcentajes son respectivamente 62%, 83%, 44% y 51%; y para Chalatenango, 54%, 85%, 42% y 43%.<sup>27</sup>

## **2. Causas del bajo crecimiento del sector agropecuario**

### **a. Bajos niveles de productividad en el sector**

La baja productividad en el sector agropecuario depende de la poca capacidad de gestión de los productores; de la escasa disponibilidad, acceso y calidad de la tecnología; y de las pobres condiciones de los recursos naturales (suelo y agua).

#### *Educación y capacitación agropecuarias*

El incremento de la productividad en el sector agropecuario está limitada por la insuficiente capacitación agropecuaria. Además de que la cobertura y calidad de la educación básica es insuficiente en las zonas rurales, la educación especializada para el sector es todavía más deficiente. Muchas universidades han cerrado las carreras de ingeniería agronómica. Las instituciones de formación especializada existentes como la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), se han limitado a los aspectos tradicionales de la producción, sin incorporar elementos modernos tanto técnicos como de agronegocios.

#### *Baja capacidad empresarial de las unidades productivas y poca orientación de las organizaciones para mejorar la competitividad*

La inmensa mayoría de los productores agropecuarios no manejan su producción sobre la base de criterios empresariales. Así, los pequeños productores implementan frecuentemente estrategias para minimizar riesgos y de seguridad alimentaria (producción de calorías baratas). En el caso de los medianos y grandes productores que tienen como objetivo la generación de utilidades, no están capacitados para el manejo de instrumentos eficientes de administración, como el costeo, manejo de presupuestos e inversiones. Parte del problema radica en la tradición gremial que prevalece en el sector, más orientada a la formulación y la defensa de reivindicaciones frente al Estado, o al proselitismo partidario, que a la capacitación de los agremiados. Por otro lado, el marco legal de las organizaciones cooperativas es obsoleto; además, no permite que el objetivo de las actividades cooperativas sea la obtención de ganancias.

---

<sup>27</sup> Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social, "Priorización de Municipios a partir de Datos Censales", 1992.



### *Desarticulación de la actividad primaria con el resto de las cadenas productivas*

La falta de coordinación vertical entre la agroindustria y la agricultura no permite compartir tecnologías que mejoren la calidad de la producción primaria, ni conocimientos sobre las preferencias y gustos de los consumidores. Esto limita el mejoramiento dinámico de la productividad del sector primario.

Existen productores o grupos de productores cuya integración agroindustrial es deficiente. Muchos productores (sobre todo pequeños y medianos), no logran vender sus productos a la agroindustria local, mientras que ciertas plantas agroindustriales importan insumos de origen agropecuario.

### *Generación y transferencia de tecnología (GyTT)*

La escasa disponibilidad y acceso a tecnologías modernas para el sector agropecuario limita el mejoramiento de la productividad y la diversificación agropecuaria.

La organización del sistema actual de generación y transferencia de tecnología no permite brindar al productor un servicio de calidad. La cobertura del CENTA y de los demás organismos privados de extensión es insuficiente, de baja calidad y concentrada en los productos tradicionales, en los que la competencia es muy fuerte. El enfoque de la extensión se concentra en la mejora del manejo del cultivo de los granos básicos, sin mayor atención a otros productos de mayor potencial de mercado y de más alto valor.

La deficiente calidad del recurso humano en la GyTT es una limitación seria. Esta situación es agravada por el insuficiente involucramiento de las universidades en la investigación agropecuaria, y más generalmente por la falta de alianzas estratégicas entre los sectores públicos y privados para conformar un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología funcional.

### *Agua, riego y drenaje*

La superficie de tierra regada (aproximadamente 35,000 Has.) es muy inferior al área potencialmente regable (alrededor de 260,000 Has.). Por dos razones fundamentales: la débil inversión en infraestructuras de riego y drenaje y el deterioro de las infraestructuras existentes.

Lo anterior es agravado por un marco legal deficiente, ya que no existe un marco regulador del uso del agua, los distritos de riego y avenamiento no son legalmente administradas por los regantes y no existen incentivos para la coinversión entre el sector público y el sector privado para la construcción de obras de riego.

## **b. Inversión pública insuficiente, mal orientada e infraestructura en mal estado**

El gasto fiscal rural total <sup>28</sup> ha aumentado rápidamente en los últimos años, pero este monto es todavía insuficiente considerando el nivel de demanda insatisfecha de infraestructura social y productiva en relación con la población rural total.

Se considera que “la infraestructura representa, sino el motor, entonces las ‘ruedas’ de la actividad económica”<sup>29</sup>. Así, el acceso al transporte y al riego ofrece más altos y más estables niveles de ingreso para los productores agropecuarios, expandiendo sus oportunidades de empleo agrícola y no agrícola en áreas rurales pero también reduciendo los costos de producción y transporte de alimentos, permitiendo una mayor productividad y rentabilidad. En efecto, se afirma que “Tener caminos que pueden usarse durante todo el año traería importantes beneficios, abaratando los servicios de transporte, mejorando el acceso a los mercados y servicios sociales básicos, permitiendo la producción en tierras actualmente en abandono, abriendo zonas con potencial turístico, e incrementando las oportunidades para atraer inversiones”<sup>30</sup>. (Cuadro 15)

El sistema de carreteras y caminos es muy deficiente, e incluso se deterioró entre 1991 y 1993. Aunque el porcentaje de carreteras y caminos calificados como “muy buenos” o “buenos” subió de 14.4% a 18.9%, el porcentaje de calles calificadas como “malas” o “muy malas” subió de 34.7% a 42.3%. Para las calles terciarias y rurales, las más importantes para la comercialización agropecuaria al nivel de productor, el porcentaje de calles calificadas como “malas” o “muy malas” subió de 37.6% a 46.3% del total (ver gráfica No. 3).<sup>31</sup> Un estudio realizado sobre las cadenas agroalimentarias del tomate, del repollo y de la cebolla señala que 30% de la producción de tomates provenientes de Las Pilas, departamento de Chalatenango se pierde por el mal estado de las carreteras<sup>32</sup>

Otro ejemplo de diferencia de acceso a la infraestructura productiva es el acceso al servicio de telecomunicaciones: existen 25 líneas por cada mil habitantes en zonas urbanas, comparado con 1.2 por cada mil habitantes rurales.<sup>33</sup> (Gráfica 2)

---

<sup>28</sup> Incluye gastos del MINED, del FIS, del MAG, del MSPAS, de la SRN, de ANDA, de CEL, de ANTEL y del MOP

<sup>29</sup> World Bank, "El Salvador, Challenge of Poverty Alleviation", Country department 11, Human Resources Operation Division, Latin American and the Caribbean Regional Office, 1994.

<sup>30</sup> World Bank, "World Development Report 1994", New York, Oxford University Press, 1994.

<sup>31</sup> Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, Ibid.

<sup>32</sup> Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, Ibid.

<sup>33</sup> Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, Ibid.

### **c. Políticas macroeconómicas con sesgo antiagrícola y antirural**

Las políticas macroeconómicas, especialmente cambiaria, comercial y fiscal no han favorecido el crecimiento del sector agropecuario. Por otra parte, las políticas sectoriales no han sido suficientes para contrarrestar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas.<sup>34</sup> Aunque la divergencia entre las políticas macroeconómicas y sectoriales se han corregido parcialmente en la década de los 90, debido principalmente a la disminución en la tasa de inflación a niveles comparables con países desarrollados, como resultado del programa de estabilización, todavía el sector agropecuario continúa rezagado.

Las nuevas orientaciones de políticas se basan en la necesidad de mantener los equilibrios macroeconómicos, en la apertura comercial y financiera, en la limitación del papel del Estado y en la desregulación de los mercados<sup>35</sup>.

#### *Política cambiaria*

La política de estabilidad cambiaria contribuyó a deteriorar la competitividad de los bienes transables –aptos para exportación o importación-- frente a los bienes no transables –consumidos únicamente en el país--, a través de la sobre valoración del tipo de cambio real (Gráfica 2).

Los productos exportables se venden en los mercados internacionales al precio que el mercado fija, convirtiendo a los productores y exportadores en tomadores de precios. Un tipo de cambio fijo resulta en un valor también fijo en colones para los productos exportables, lo cual es incongruente con un proceso constante de incremento en los costos de producción y reduce el margen de ganancia de los productores. Los productos importables se compran también a precios internacionales. La inflación interna que no es captada por el tipo de cambio, porque este permanece fijo, hace que la divisa sea cada vez más barata --o que la moneda local se sobrevalúe--, resultando en precios bajos para los productos importados que compiten con los producidos localmente. Esta situación que enfrentan los productores que ofrecen bienes para la exportación (como el café) o que compiten con los importados (como el arroz), se agrava cuando los precios internacionales tienden a la baja.

El manejo de un tipo de cambio fijo, aunque ofrece ventajas macroeconómicas generadas por la estabilización económica, afecta negativamente la posición competitiva de los bienes transables entre los que se incluyen todos o la gran mayoría de productos del sector agropecuario. (Gráfica 3)

---

<sup>34</sup> "The political Economy of agricultural pricing policy", Vol.1, Latin America, citado por Angel, Amy, Luis Alfaro y Hugo Ramos, "Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador", Proyecto CRECER, US AID, 1997.

<sup>35</sup> CEPAL. Schejtman, Alexander. "Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política...". 1996.

Entre 1990 y 1995, la evolución de los precios relativos de los productos agropecuarios ha sido negativa: -44% para el maíz, -43% para la leche y la carne, -20% para el arroz. El mismo estudio considera que la apreciación del tipo de cambio real del colón salvadoreño frente al dólar es responsable de 32% de la pérdida de competitividad de los productos agropecuarios.<sup>36</sup>

### *Política comercial*

El Salvador ha modificado sustancialmente la estructura arancelaria a partir de 1989, reduciendo su rango desde 0-290 a 0-20% en la mayoría de partidas arancelarias (pocos productos mantienen el 40% de arancel y sólo el azúcar el 55%). El tratamiento de algunos productos agropecuarios como insumos para la agroindustria y por tanto la fijación de un arancel cercano al piso, desfavorece a los productores del sector agropecuario en relación a los de otros sectores. Además, genera importantes distorsiones en términos de protección efectiva para el sector agropecuario. Por ejemplo, el nivel de protección efectiva es de 3% para maíz blanco y de 35% para la carne de pollo.<sup>37</sup>

Por otra parte, la falta de una política comercial común para los países Centroamericanos, específicamente la inexistencia de un arancel externo común, ha causado serios problemas de competitividad a los productores nacionales, debido principalmente a las prácticas de triangulación.

Tampoco existe en la política comercial salvadoreña una práctica de compensación de las distorsiones de los mercados mundiales, a pesar de la existencia de intervenciones masivas en los mercados (subsidios, dumping, protecciones no arancelarias, entre otras prácticas).

### *Política fiscal*

La política fiscal salvadoreña presenta por los menos dos componentes que son desfavorables al sector agropecuario. La estructura fiscal discrimina ciertos productos agropecuarios (principalmente lácteos y granos básicos), cuando obliga a pagar el IVA sobre los insumos utilizados, pero no permite recuperarlo a través de su venta. Esta medida implica aumentar los costos de producción en el equivalente al 13% del valor de los insumos. La ley de promoción de exportaciones de productos no tradicionales reconoce el reintegro arancelario equivalente a un 6% del valor FOB para compensar parcialmente el pago de aranceles, discriminando así en contra de los demás productos de exportación del sector agropecuario.

Por otra parte, la política de gasto público favorece mayoritariamente las inversiones en las zonas urbanas en detrimento de las zonas rurales, como se verifica en varias secciones de este documento.

---

<sup>36</sup> World Bank-FUSADES, 1997.

<sup>37</sup> World Bank-FUSADES, Ibid.

**d. Políticas sectoriales insuficientes y no articuladas a los requerimientos para construir una agricultura diversificada, sostenible y competitiva**

Las políticas sectoriales se refieren a los factores que inciden en el desempeño de las unidades productivas y empresas del sector agropecuario. La ausencia de políticas específicas para el sector agropecuario y la poca eficacia de las que se adoptaron, no lograron contrarrestar los efectos negativos de las políticas macroeconómicas, como se observa en los siguientes aspectos.

*Regulación de precios, ingresos y apoyos internos*

El mercado para los productos agropecuarios se desarrolla en un entorno variable y de incertidumbre, lo que desestimula la inversión en el sector, especialmente cuando no existen mecanismos apropiados de manejo de riesgos, como las bolsas de productos agropecuarios consolidadas. Esta incertidumbre aumenta porque en El Salvador la agricultura depende fuertemente de las condiciones climáticas, sobre todo por la insuficiencia de obras de riego y drenaje. En adición a estos dos factores, las políticas sectoriales han contribuido a incrementar la incertidumbre debido a su inestabilidad. Por ejemplo, se han ensayado tres tipos de regulación de precios agropecuarios en menos de seis años, pasando del sistema de precios de garantía al de banda de precios y luego al de precios de activación, para adoptar finalmente el sistema de mercado.

Los salarios para la fuerza laboral en el sector rural-agropecuario han sido consistentemente más bajos que los salarios en los demás sectores urbanos; por ejemplo, hasta mediados de 1998 el salario agropecuario fue de 26.50 colones diarios, mientras que para los sectores comercio, industria y servicios fue de 38.50 colones diarios. Este diferencial salarial estimula la migración de la fuerza laboral agropecuaria rural hacia las zonas urbanas, causando dificultades para satisfacer la demanda de mano de obra, especialmente en las épocas de cosecha.

En El Salvador no se han diseñado y adoptado programas de apoyo directo a los pequeños productores en situación de extrema pobreza, para complementar un ingreso mínimo que les permita salir de esa situación, como se ha hecho en otros países.

*Servicios financieros rurales*

En las zonas rurales y especialmente para el sector agropecuario, los servicios financieros rurales son escasos y poco dinámicos. La percepción de que el sector rural, especialmente el agropecuario no genera ahorros y que sus actividades son de alto riesgo, ha limitado la expansión geográfica de las instituciones financieras a través de agencias que capten ahorros y otorguen préstamos. Por otro lado, el sector agropecuario no se ha caracterizado por presentar a las instituciones financieras proyectos de inversión claramente rentables y por carecer de suficientes garantías para respaldar los préstamos.

Las instituciones financieras muestran una fuerte concentración urbana ya que el 60% de sus agencias se ubican en San Salvador y tienen una escasa presencia en el interior del país,

lo que se refleja en la colocación de su cartera y el origen de sus depósitos de ahorro (65% de áreas urbanas) debido a los altos costos de transacción de sus operaciones rurales. Por otro lado, no han existido programas gubernamentales de incentivo para que la banca privada expanda sus servicios financieros a las áreas rurales.

Las instituciones financieras públicas encargadas del crédito agrícola (BFA y FEDECCREDITO), únicamente cubren alrededor del 20% de los pequeños agricultores; el resto acude al mercado financiero informal o al autofinanciamiento.

Los flujos de crédito del BFA han aumentado levemente en los últimos años, destinando un 54% de su cartera a la agricultura con préstamos promedio de alrededor de 8,000 colones. A pesar de los esfuerzos de reestructuración del BFA, este aún no supera sus principales problemas: significativas transferencias del Gobierno para mantenerlo operando, altos costos administrativos, baja productividad operacional y altas tasas de morosidad.

FEDECREDITO ha mantenido una cartera estable de alrededor de 949 millones de colones de los que solamente un 20% se destina a la agricultura, con préstamos promedio de 4,800 colones. La Federación opera aún con fuerte interferencia del Estado y débil visión empresarial, con una lógica más de programa de crédito que de institución de servicios financieros. Por otro lado, los índices de morosidad de las Cajas de Crédito parecieran deberse a la ineficacia en el control y supervisión delegada por la Superintendencia del Sistema Financiero a la Federación.

Existe también una debilidad institucional en los intermediarios financieros no bancarios. La mayoría de las ONGs que brindan crédito en las zonas rurales no son instituciones especializadas, son financieramente débiles y no tienen suficientes mecanismos internos de supervisión y control, lo que deriva en altas tasas de morosidad. Sin embargo, existe un pequeño grupo de ellas que se han apropiado de la tecnología de micro crédito y tienen proyectado transformarse en instituciones financieras reguladas.

### *Sanidad agropecuaria y normas técnicas*

La falta de una respuesta institucional oportuna, ágil y eficaz ante brotes de pestes y enfermedades en la población animal ha causado fuertes pérdidas económicas al sector productor. Aunque se han ejecutado programas para el control de pestes y enfermedades como el de la fiebre porcina y la brucelosis, todavía persisten brotes de éstas y otras enfermedades.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, existe un atraso importante en la definición, aprobación e implementación de las normas sanitarias y técnicas para el sector agropecuario<sup>38</sup>. Muchas normas de control de calidad de los productos agropecuarios, de inocuidad de los pesticidas o plaguicidas y de registro profesional están todavía en proyecto, o por aprobarse. Esta situación limita el aprovechamiento de las ventajas que

---

<sup>38</sup> Ver en el anexo la lista de las normas de sanidad vegetal y animal pendientes.

podría generar el comercio internacional, en su función de promotor del crecimiento sectorial.

### *Información*

La falta de sistemas adecuados de información y su poco acceso, contribuyen al mantenimiento de bajos niveles de ingreso para los productores agropecuarios, ya que debido al desconocimiento de las condiciones de los mercados, están sujetos a aceptar los precios determinados por los intermediarios.

Tampoco existen sistemas de información meteorológica que permitan a los productores agropecuarios prever condiciones climáticas adversas y tomar medidas de precaución para contrarrestar los efectos negativos de dichas condiciones.

### *Tierra*

Aproximadamente el 70% de los propietarios de tierra poseen parcelas de menos de 2 hectáreas, mientras que el 1.3% de propietarios poseen fincas de más de 50 hectáreas. (ver cuadro 13). El 63.7% de los productores de granos básicos, que representan 68.0% del total de productores, tienen menos de 2 hectáreas, a pesar de los importantes programas de redistribución de tierras, lo que representa un freno considerable al desarrollo de una agricultura moderna.<sup>39</sup> El proceso de reforma agraria no contribuyó a mejorar significativamente el acceso a la tierra por parte de los hogares pobres; en efecto, para 1996 se estimaba que el programa de la reforma agraria había beneficiado a un 16.7% de la población rural. Si se agregan los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras, el porcentaje total de población beneficiaria había alcanzado apenas el 20%.<sup>40</sup>

Existe también un grave problema de inseguridad en la tenencia de la tierra. Menos de la mitad de las propiedades del país están respaldadas por títulos, y la mayoría de estos documentos no están establecidos de conformidad con la ley.<sup>41</sup> En el caso de los programas de distribución de tierras, la lentitud de los procesos de titulación de los beneficiarios, representa también un obstáculo para la seguridad en la tenencia de la tierra. (Cuadro 18)

---

<sup>39</sup> World Bank-FUSADES, *Ibid*.

<sup>40</sup> Arias, Rebeca, mimeo PNUD, 1996. (Circulación restringida).

<sup>41</sup> World Bank, "Evaluación de la primera fase del proyecto de administración de tierras", mimeo, 1996.

**e. Ausencia de marco regulador e institucional de promoción y defensa de la libre competencia**

Hasta la fecha, no existe una institución ni un marco regulador que promuevan la libre competencia en El Salvador, de tal forma que la economía salvadoreña sigue caracterizándose por la concentración de la producción o de la comercialización en pocas empresas. Dominan las prácticas de acuerdos o concertación de precios, de distribución exclusiva de insumos, de asignación de territorios, entre otras prácticas, las cuales desfavorecen al consumidor, quien tiene que comprar productos caros y de mala calidad, disminuyendo también la competitividad global del país.

**3. Causas del deterioro de los recursos naturales**

El deterioro ambiental está estrechamente vinculado a la situación de pobreza y al bajo crecimiento del sector agropecuario, formando un círculo vicioso que se vuelve difícil romper. La situación de pobreza de la población rural obliga a la explotación de los recursos naturales, sin que ocurra una renovación de los mismos. Un ejemplo típico lo constituye el uso exagerado de leña con fines energéticos que se traduce en elevados niveles de deforestación. El bajo crecimiento del sector agropecuario obliga a la población rural a la utilización de tierras marginales y de laderas para cultivos agrícolas, lo que se traduce en un mayor empobrecimiento del suelo debido a la erosión y causa la sedimentación de ríos y lagos. Estos problemas ambientales repercuten en la capacidad de suministro de agua para la población, pudiendo constituirse en un problema muy serio en los próximos años.

Sin perder de vista el fuerte vínculo mencionado anteriormente, a continuación se señalan causas más específicas del deterioro de los recursos naturales.

**a. Dinámica poblacional**

Los censos de población y vivienda de 1971 y 1992 muestran cambios dramáticos en la localización de la población. El censo de 1992 muestra que en la región sur occidental, que es aproximadamente un tercio del territorio nacional, se concentraba cerca de dos tercios de la población del país. Solamente en el área metropolitana de San Salvador, que comprende el 3% del territorio nacional, se ubica el 30% de la población.<sup>42</sup>

Esta dinámica poblacional tiene importantes consecuencias ambientales inmediatas y de largo plazo. La población que incrementó la densidad poblacional en la zona sur occidental migró de las zonas norte y oriente del país, debido a que las mismas presentan una topografía difícil para una explotación agrícola rentable y sostenible, los recursos forestales se había sobre explotado y el conflicto armado no ofrecía garantías para habitar esas zonas.

---

<sup>42</sup> Boyce, James K. y otros, "Ajuste hacia la Paz: la Política Económica y la Reconstrucción de Post-Guerra en El Salvador", PNUD, 1995.



En resumen, esta migración se debió a la necesidad de escapar de la pobreza y del conflicto. La población migrante puso presión sobre los recursos naturales de la zona sur occidental, ya que para darle cabida fue necesario eliminar la vegetación de grandes extensiones de tierra incluyendo cafetales, y sustituirla por cobertura urbana de asfalto y cemento, la que reduce considerablemente la capacidad de infiltración de aguas que alimentan los acuíferos.<sup>43</sup>

#### **b. Ausencia de políticas de ordenamiento territorial**

Otra causa del deterioro de los recursos naturales es la ocupación y utilización desordenada del territorio nacional. En el caso de la producción agropecuaria, el aumento del cultivo de granos básicos en tierras de laderas y marginales ha acelerado la erosión, empobreciendo cada vez más el suelo, resultando en rendimientos más bajos y por lo tanto también en ingresos más reducidos, exacerbando la situación de extrema pobreza. Otro caso lo constituye la explotación sin reposición de los bosques y manglares. El uso del suelo en algunos cultivos no es consistente con sus características ni eficiente en términos de rentabilidad. Por ejemplo, el uso de suelos planos en ganadería de doble propósito no parece ser el más indicado, considerando los bajos rendimientos obtenidos por un lado y el potencial de cultivos de alto valor por otro lado. En resumen, no existe una política clara de uso y valorización del territorio y de incentivos que permita adecuar paulatinamente el uso actual de los suelos a su uso potencial.

#### **c. Insuficiente investigación, difusión y adopción de tecnologías apropiadas**

La mayoría de pequeños productores agropecuarios no han sido suficientemente capacitado para usar de manera óptima las técnicas de conservación de suelos, especialmente en laderas. Esto se debe a la falta de cobertura de la extensión ambiental agropecuaria y a una deficiente formación del personal técnico de los servicios de extensión y asistencia técnica tanto públicos como privados. Por otra parte, no se han realizado suficientes investigaciones en el área forestal para determinar la vinculación apropiada entre las distintas especies forestales y las características y condiciones de los suelos.

#### **d. Marco legal inadecuado y débil capacidad institucional**

El marco legal e institucional del país para normar el uso y protección de los recursos naturales es todavía débil. Para el caso, la falta de una clara definición de derechos de propiedad sobre los recursos naturales ha propugnado su uso indebido y en muchos casos su depredación. Las leyes sobre propiedad de la tierra no dan la seguridad suficiente para que los propietarios puedan arrendarla a largo plazo, de tal manera que los arrendatarios puedan realizar inversiones en obras de conservación de suelos.

Las leyes existentes sobre medio ambiente y manejo forestal no incluyen incentivos económicos para la conservación de los recursos naturales ni pagos por servicios

---

<sup>43</sup> Boyce, J. K., Ibid.

ambientales, como el cuidado de las cuencas hidrográficas y el suministro de agua para la generación de electricidad, entre otros.

Los esfuerzos recientes de definición de un marco legal que permita la preservación de los recursos naturales han provocado la aparición de instituciones y de leyes tendientes a regular el uso del medio ambiente. Sin embargo, predomina hasta la fecha la falta de coordinación inter institucional entre las instituciones que tienen como mandato preservar los recursos naturales (MARN, MAG, ANDA, CEL, PNC, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, alcaldías y otras). De la misma manera, la exigua asignación de recursos a estas instituciones ha limitado sustancialmente la aplicación de las leyes, resultando en poca efectividad para la conservación de los recursos naturales.

**e. Falta de educación ambiental e irresponsabilidad ciudadana**

La educación ambiental de la población rural es insuficiente e inadecuada y cuando se ofrece, ésta se concentra en mensajes conservacionistas sin estimular la responsabilidad ciudadana sobre el uso racional y conservación de los recursos naturales. Además, no se enfatiza la importancia que tiene la conservación de los recursos naturales para la supervivencia humana y la sostenibilidad del desarrollo.

La educación y concientización sobre el uso y conservación de los recursos naturales se concentran en su aprovechamiento y descuida el énfasis que debe hacerse también sobre los efectos negativos de los desechos y descargas de las industrias y de los hogares.

### **III. PRINCIPIOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL**

#### **A. Visión de futuro de las zonas rurales**

La visión de futuro constituye una proposición que refleja la condición y características ideales que se espera tenga la nación en su conjunto. Esta visión que orienta y guía las acciones que se tomen en el corto, mediano y largo plazo, es la siguiente:

- La pobreza rural ha disminuido a niveles mínimos.
- Las zonas rurales son más productivas, integradas al desarrollo nacional y la nación reconoce su contribución a la preservación de los recursos naturales.
- La producción agropecuaria de productos de alto valor por unidad de área es altamente tecnificada y competitiva internacionalmente.
- La actividad económica en las zonas rurales se ha diversificado, y la producción agropecuaria estará articulada con el sector agroindustrial.
- Los principales actores de las zonas rurales se han organizado para los aspectos productivos y para participar plenamente en la vida de la nación.
- Las relaciones entre las zonas rurales y las zonas urbanas del país son más equilibradas y el sesgo antirural ha desaparecido.
- El crecimiento poblacional es moderado.
- Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil son más funcionales.

#### **B. El entorno de la estrategia**

El diseño de un plan de acción a mediano y largo plazo para las zonas rurales requiere de un conocimiento detallado de las principales características de dichas zonas, que se definieron en la parte anterior, pero también de una identificación y de un análisis de las principales tendencias del entorno en el cual se va a desempeñar la estrategia. A continuación se presentan las características del entorno que incidirán sobre las zonas rurales de El Salvador.

##### **1. Los cambios en el ámbito internacional**

La apertura de los mercados presenta beneficios tanto a los productores como a los consumidores, tales como: estimular la exportación de los productos nacionales que tienen ventajas competitivas, permitir la reducción de costos al facilitar el acceso a insumos

externos, facilitar el financiamiento externo de la inversión, permitir la competencia puesto que mejora la calidad y precios de los productos y expandir las opciones de los consumidores.

Pese a lo anterior, este fenómeno puede tener un costo elevado para los países menos preparados que los países desarrollados. El costo social de la apertura puede generar una situación de desempleo temporal y la existencia de prácticas de comercio desleal puede desplazar la producción nacional si no se aplican medidas de salvaguardia. La ausencia de regulaciones apropiadas conlleva el riesgo de convertir a ciertos países en receptores de productos contaminantes.

La conducción de la política económica concentrada en la apertura comercial, puede restar importancia a los criterios sociales y ambientales que necesariamente van ligados al comercio internacional.

## **2. Subordinación de las soberanías nacionales a las regulaciones económicas y a las instituciones internacionales**

La existencia de reglas internacionales transparentes facilita las relaciones comerciales al hacer más difícil la aplicación de prácticas discrecionales, así como la existencia de instituciones internacionales y de regulaciones económicas comunes permite la armonización de las políticas económicas nacionales. Sin embargo, el incremento del poder de las instituciones internacionales posibilita el uso inapropiado de las condiciones en el diseño de las políticas de desarrollo y el endurecimiento de las medidas de represalias ante la ausencia de cumplimiento de las regulaciones internacionales. También existe el peligro que las reglas definidas internacionalmente no coincidan con el interés nacional.

## **3. Redistribución del poder económico y político mundial y formación de bloques**

La rápida creación de bloques económicos permite obtener economías de escala en la mayoría de ramas productivas a través de la ampliación de los mercados, unificar criterios políticos - económicos entre los miembros y adquirir una mayor capacidad de negociación internacional. En el caso de Centro América, la apertura comercial y la creación de bloques económicos importantes en el hemisferio occidental (NAFTA, Mercosur) incita a reactivar el proceso de integración centroamericana, lo cual supone definir claramente las prioridades políticas, económicas y sociales. Para los países centroamericanos se visualizan dos opciones: (i) Fortalecer la integración regional, y como región, negociar con los otros bloques o países; (ii) Negociar acuerdos bilaterales con otros países y simultáneamente consolidar la integración regional.

## **4. Cambios en la composición del comercio internacional**

En la actualidad el comercio internacional refleja mayores volúmenes de intercambio dentro de las industrias que entre industrias. Por ejemplo, en la industria de computadoras el comercio de partes es tan grande como el comercio de bienes terminados.

El comercio de granos básicos continuará siendo importante, aunque cada vez más las industrias buscarán añadir valor a los bienes primarios gracias a la facilidad del transporte.

Para el caso, es notable el incremento del comercio en productos agropecuarios terminados como pan, galletas, quesos, entre otros.

#### **5. Disminución de la participación de los productos agropecuarios en los precios pagados por los consumidores**

La participación de los productos agropecuarios en el precio pagado por el consumidor final es cada vez menor, debido a los procesos modernos de transformación, mercadeo y publicidad.

La necesaria industrialización de la agricultura requiere de la identificación y aprovechamiento de nichos o segmentos que permiten una mejor remuneración.

Los agricultores que no tienen la capacidad de adaptarse a estas nuevas tendencias –añadir valor a los productos primarios-, corren el riesgo de perder competitividad y percibir menores ingresos.

#### **6. Avance acelerado de la innovación tecnológica**

Los rápidos avances tecnológicos presentan una importante gama de oportunidades para El Salvador. De una manera general, el progreso técnico permite un aprovechamiento más eficiente de los recursos humanos y naturales. El incremento de productividad derivado del uso de nuevas tecnologías permite normalmente un incremento de los ingresos y de la calidad de vida, y representa una gran oportunidad para mejorar la competitividad de los diferentes sectores económicos. Así, el considerable avance en las tecnologías de la información permite monitorear los cambios en los regímenes comerciales y en los mercados de productos agropecuarios en tiempo real. Por otro lado, la existencia de un abanico más amplio de tecnologías disponibles permite que el productor cuente con tecnologías apropiadas a su situación específica.

Existe sin embargo, la amenaza de un rezago tecnológico y competitivo para las economías ineficientes, y específicamente para el sector rural, debido al alto costo de adopción de las nuevas técnicas, al monopolio ejercido por los países y empresas productoras, y por la eventual inadecuación de las nuevas tecnologías a la realidad nacional.

#### **7. Profundización del problema ambiental y posicionamiento del mismo como problema mundial**

El reconocimiento de la importancia de la problemática ambiental ha tenido impacto a cinco niveles: (i) A escala nacional, se ha creado una conciencia para definir políticas ambientales; (ii) Los principales donantes han incorporado la temática ambiental a sus programas de cooperación, lo que se traduce en un incremento sensible de los recursos disponibles para programas de conservación, este interés de los donantes puede estar acompañando de una condicionalidad ambientalista; (iii) Los instrumentos financieros disponibles para los programas ambientales se han diversificado; (iv) Han surgido nuevos nichos de mercado interesantes para los productos amigables con el medio ambiente como los productos orgánicos y ecológicos; y v) Finalmente, la preocupación ambiental está

contribuyendo a definir un nuevo papel de las zonas rurales, para que éstas se conviertan en productoras de servicios ambientales

## **8. Persistencia de los niveles de pobreza y recuperación de su importancia en las concepciones de desarrollo**

Después de haber privilegiado el crecimiento económico como instrumento del desarrollo económico y social, y al observar que no existen mecanismos de “trickle-down” eficientes para reducir significativamente la pobreza, los principales donantes han vuelto a considerar este problema como prioritario. Lo anterior ha tenido varias consecuencias: i) El surgimiento y difusión de nuevos conceptos, como el de desarrollo humano sostenible promovido por PNUD; ii) El aumento del interés de los donantes por el fortalecimiento del capital humano (fondos para educación y capacitación, salud y nutrición iii) La mayor asignación de recursos financieros para el combate a la pobreza; y iv) El mayor énfasis de las políticas hacia grupos sociales pobres.

## **9. Redefinición del papel del Estado y de la sociedad civil**

Una de las principales tendencias de los últimos años ha sido la búsqueda de una mayor eficiencia del Estado, lo que ha llevado a una nueva definición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

El Estado se ha orientado hacia una función facilitadora, normativa y reguladora y hacia un uso más eficiente de sus recursos. Simultáneamente, los procesos de modernización han buscado adecuar el Estado a la implementación de políticas de desarrollo humano sostenible. Durante el período de transición hacia una nueva forma de gobierno, han surgido sin embargo problemas importantes, como vacíos institucionales, pérdida de capacidad de implementación de políticas, desfases entre el cambio en el contenido de las políticas y el marco institucional del Estado.

La tendencia hacia la reducción del Estado se está traduciendo en un fortalecimiento de los poderes locales, lo que abre la posibilidad de formular políticas que respondan mejor a las demandas de la población, a través de su participación de este proceso. La experiencia muestra que en varias ocasiones, el proceso de reducción del Estado se ha realizado con criterios estrictamente fiscales, sin tomar en cuenta el posible debilitamiento institucional.

En el sector agropecuario, este nuevo aspecto de la sociedad civil permite fomentar y fortalecer las organizaciones de productores.

## **10. Transformaciones demográficas**

### **a. Urbanización de la población a escala mundial**

La urbanización acelerada conlleva una disminución de los costos unitarios de provisión de servicios públicos, por la concentración geográfica de los usuarios. Sin embargo, esta concentración plantea un mayor riesgo de problemas sociales.

La urbanización tiende a cambiar las relaciones entre el campo y la ciudad. El mercado de productos agropecuarios tiende a concentrarse, lo que permite su mejor distribución. La urbanización rápida tiende también a modificar la importancia relativa de las ciudades frente a las zonas rurales, ya que las ciudades concentran los servicios productivos y sociales, y por otra parte el peso político de las poblaciones rurales tiende a disminuir.

**b. La población rural no es exclusivamente agrícola**

Un fenómeno relativamente reciente a escala mundial es la tendencia hacia la diversificación de las actividades económicas en las zonas rurales. Este fenómeno es observable en varias regiones del mundo, particularmente en América Latina. El impacto potencial de esta nueva tendencia demográfica es globalmente positivo, ya que aumentan y se diversifican los ingresos rurales, se amplía la demanda local por productos agropecuarios y aumenta la superficie disponible para la población agrícola. Lo anterior permite un incremento de la productividad y de la sostenibilidad del sector agropecuario, y el fortalecimiento local de las cadenas agroindustriales (existencia de una mayor demanda por productos agropecuarios y existencia de mano de obra). El pleno aprovechamiento de esta tendencia requiere de un proceso de planeación territorial y de descentralización de los servicios productivos y sociales hacia ciudades intermedias.

El contacto con la ciudad (a través de los habitantes de las zonas rurales que trabajan en zonas urbanas) puede permitir una mejor difusión de la tecnología y una mejor integración del sector agropecuario a la sociedad. Sin embargo, este cambio radical del modo de vida rural puede llevar a la destrucción de los modos de vida agrícolas.

**c. Cambios en los patrones de consumo alimentarios**

Los cambios demográficos tienen un fuerte impacto sobre la cantidad y el tipo de productos alimentarios demandados. Esto representa para los agricultores la oportunidad de transformar su producción, buscando los nichos de mercado interesantes. El tamaño a menudo reducido de los nuevos mercados (mercados verdes, por ejemplo) es una buena oportunidad para los pequeños productores, ya que las economías de escala no son necesarias para ocupar una posición competitiva en estos segmentos de mercado. Estos nichos permiten de la misma manera promover producciones sostenibles. A nivel agroindustrial, la nueva orientación de la demanda es una buena oportunidad para fomentar, crear o fortalecer las cadenas agroalimentarias, buscando incorporar valor agregado a la producción primaria.

La mayor exigencia de los consumidores y la existencia de nuevas normas fitozoosanitarias y técnicas más difíciles de cumplir pueden representar una dificultad adicional para los productores.

**d. Reducción de la superficie agrícola por habitante**

El crecimiento demográfico y la urbanización tienden a aumentar la demanda por la tierra y a disminuir las superficies disponibles per capita. Este fenómeno es un importante incentivo al uso intensivo de la tierra (hidroponía, bio tecnologías) y a la inversión en el manejo e investigación de los recursos naturales. De no aprovecharse estas oportunidades, podrían

deteriorarse los rendimientos (uso de áreas no aptas para cultivo), con consecuencias ambientales importantes y una creciente inseguridad alimentaria.

## **C. Principios rectores de una estrategia de desarrollo rural**

### **1. Corresponsabilidad y subsidiariedad**

El éxito de una estrategia de desarrollo depende de su aceptación por la mayoría de los sectores y de un compromiso serio sobre las responsabilidades de cada uno de ellos. Por lo tanto, el GOES, los diferentes gremios de productores, el sector privado y las ONGs, son igualmente responsables de su éxito. En este marco, es necesario definir para las distintas actividades económicas las áreas que requieren de la intervención pública y las áreas donde la participación privada es recomendable.

Este tipo de estrategia transformaría el papel del Ministerio de Agricultura y Ganadería convirtiéndolo en un Ministerio rector de las políticas agropecuarias y proveedor de servicios públicos indispensables y permitiría al mismo tiempo la participación total o parcial del sector privado en varias actividades que actualmente son de dominio exclusivo del MAG.

### **2. El enfoque de género como elemento transversal del marco de políticas**

Una estrategia de desarrollo para las zonas rurales debe de prestar atención especial a las mujeres, de tal forma que éstas puedan ser plenamente beneficiarias y partícipes de los procesos de desarrollo que se implementen. Los principales desafíos del país se vinculan con la profundización y ampliación de los esfuerzos que se realizan para alcanzar la igualdad de oportunidades entre los géneros.

Entre los principales esfuerzos se identifican los siguientes: i) Fortalecimiento de los instrumentos legislativos y mecanismos adoptados para lograr la igualdad de trato para las mujeres, garantía de acceso a recursos y servicios, entre los cuales se identifican: el Código de Familia, la Ley contra la Violencia Intra familiar y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; ii) Implementación de la Política Nacional de la Mujer, la cual incluye un Plan de Acción para 1997-1999; iii) Fortalecimiento institucional para el Instituto Salvadoreño de la Mujer (ISDEMU), la Secretaría Nacional de la Familia y la Procuraduría Adjunta de la Mujer de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Además de estos esfuerzos, es importante que en la ejecución de la estrategia de desarrollo rural se combinen tanto los esfuerzos del sector público como de los demás sectores en promover la igualdad de oportunidades para las mujeres rurales en cuanto al empleo e ingresos, al acceso a los servicios sociales y a la participación en las decisiones de la sociedad. Así mismo, es importante reconocer su contribución económica al desarrollo de las zonas rurales y al ingreso de las familias aunque su aporte no sea monetario.



### **3. Compatibilizar política macroeconómica con política sectorial**

La ejecución de políticas macroeconómicas que compensen el sesgo antirural es absolutamente necesaria, siempre y cuando estas medidas sean compatibles con los procesos de integración económica en el ámbito centroamericano y más generalmente con los compromisos multilaterales de comercio de El Salvador.

Sin embargo, las políticas macroeconómicas no pueden representar por sí solas una respuesta completa a la crisis del sector. Por ejemplo, un incremento del precio doméstico del maíz blanco puede favorecer a los agricultores que comercializan su producción, pero tendrá un impacto muy limitado sobre los pequeños productores de subsistencia. Es por lo tanto necesario completar el esfuerzo con la definición de una política de inversión sectorial y rural adecuadamente orientada.

### **4. Políticas diferenciadas y focalizadas**

La heterogeneidad de los productores agropecuarios y de las actividades económicas de la población rural implica el diseño y ejecución de políticas sub sectoriales diferenciadas. El enfoque sub sectorial se justifica, además, por la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos, y por el limitado impacto que tienen las políticas macro sectoriales sobre productores que tienen un acceso limitado o desfavorable al mercado. Estas políticas se basan sobre la identificación previa de categorías de productores y de análisis de buena calidad de la geografía económica de las diferentes regiones.

### **5. Coherencia en las señales**

Las políticas sectoriales se han caracterizado por su falta de coherencia en las señales. Esta incoherencia se debe a que las políticas deben enfrentar el dilema básico de si favorecen a los productores o a los consumidores. Un ejemplo es la política implementada para los granos básicos, ya que la baja de los aranceles aplicados al maíz podría representar un desincentivo a los productores, aunque también esta misma política favorece a los consumidores. Adicionalmente, se establecen líneas de crédito a tasas preferenciales para fomentar su producción, tratando así de contrarrestar los aranceles bajos. Este tipo de medidas crea confusión en la percepción de la política, y tienden a abrir la brecha económica entre diferentes grupos de productores.

En esta propuesta, se busca evitar este tipo de incoherencias en las políticas sectoriales y se intenta más bien que estas se caractericen por su neutralidad.

### **6. Enfoque ambiental de la estrategia**

Las políticas macroeconómicas y sectoriales se han caracterizado por la ausencia de vínculos con las políticas ambientales y por otro lado, cuando ha habido alguna preocupación por los recursos naturales, la respuesta de las políticas se ha localizado únicamente en el aspecto conservacionista de estos recursos.

El principio rector en este documento lo constituye una combinación óptima de uso y conservación de los recursos naturales, el cual debe ir acompañado de políticas macroeconómicas y sectoriales de apoyo, tales como el financiamiento a largo plazo de obras de conservación de los recursos que al mismo tiempo incrementen los rendimientos de las actividades económicas. Por ejemplo, en el caso de la explotación forestal no se trata de impedir la generación de ingresos sino también de estimular la inversión en la reposición de este recurso, lo cual requiere de fondos de préstamo a largo plazo y de facilidades para su acceso.

## **IV. PROPUESTA DE ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL**

### **A. Estructura de la estrategia**

A pesar de que la estrategia busca solucionar los tres principales problemas que afectan las zonas rurales, la pobreza rural, el estancamiento productivo y el deterioro de los recursos naturales, las propuestas presentadas no pueden ser asociadas directamente con cada uno de los problemas fundamentales identificados, ya que estos están íntimamente entrelazados y por lo tanto la solución de un problema no está aislada de las acciones que se realicen para solucionar los otros dos. Así por ejemplo, las propuestas encaminadas a solucionar el problema de la pobreza rural tienen que estar relacionadas con las que se propongan para mejorar el desempeño del sector agropecuario y la calidad de los recursos naturales. Las propuestas están más bien organizadas alrededor de los principios rectores de esta estrategia, que tienen que ver sobre todo con la corresponsabilidad entre sectores público y privado y el medio ambiente.

La propuesta incluye tres grandes componentes, que son: (i) Construir las bases del desarrollo; (ii) Adoptar políticas pro zonas rurales; y (iii) Co-rresponsabilizar al sector privado para el cambio. Cada uno de estos componentes comprenden tres áreas estratégicas, descritas a continuación.

**Construcción de las bases del desarrollo.** Agrupa tres áreas que son: desarrollo del capital humano, mejoramiento de la inversión pública rural (capital productivo y social) y uso y conservación de los recursos naturales (capital natural). Estas áreas buscan mejorar cualitativamente e incrementar estas bases del desarrollo.

**Adopción de políticas pro-rurales.** Comprende tres áreas que buscan propiciar un entorno favorable a las zonas rurales: políticas macroeconómicas, políticas sectoriales y modernización institucional.

**Corresponsabilizar a la sociedad civil.** Incluye las propuestas que permiten al sector agropecuario privado aprovechar el fortalecimiento de las bases del desarrollo y las transformaciones positivas de su entorno. Estas propuestas son: fomento de la inversión privada, mejoramiento de la tecnología y promoción de la organización e integración social en las áreas rurales.

Los tres componentes de la estrategia, y sus respectivas áreas estratégicas (ACE), se presentan gráficamente en la Figura 2.

## **B. Construir las bases del desarrollo**

### **1. Desarrollo del capital humano**

Las propuestas dentro de esta área se refieren principalmente a los problemas de calidad y de acceso a la educación y capacitación de la población rural, así como a los servicios de atención primaria en salud.

- a. La cobertura de la enseñanza pública básica debe ser universal, efectivamente gratuita, y con criterios de focalización hacia las zonas rurales más pobres.**

La educación básica de la población rural es una condición *sine qua non* del desarrollo rural. Esta educación básica debe tener cobertura universal, debe ser completamente gratuita, de buena calidad y adecuada a las necesidades de las zonas rurales. Así mismo, para la población adulta, es indispensable ejecutar programas de alfabetización, educación y capacitación, de manera que los índices de analfabetismo en las zonas rurales se reduzcan a los estándares de los países desarrollados.

Los programas de educación deben estar diseñados de manera que se evite la deserción escolar. Esto implica eliminar los costos escondidos de la educación para las familias rurales, como: obligatoriedad del uniforme, transporte, gastos de desfiles, consumo excesivo de útiles escolares. En casos de extrema pobreza, será necesario subsidiar algunos de estos costos como por ejemplo el transporte, útiles escolares y la alimentación escolar, e incluso entregar ayudas directas de ingreso a las familias pobres, en compensación por el tiempo que envían a sus hijos e hijas a las escuelas, cuidando de que las niñas tengan iguales oportunidades que los niños en el acceso a la educación.

La reforma educativa que hasta el momento ha enfatizado principalmente la ampliación de la cobertura de la educación, debe también enfocarse en el mejoramiento de la calidad. Se mejora la calidad adecuando el contenido del currículum educativo y los métodos de enseñanza a las necesidades de las personas y de la sociedad en su conjunto, así como formando personal docente especializado. La adecuación de la educación a la especificidad de las zonas rurales puede lograrse, entre otros mecanismos, a través de un proceso de concertación entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura Ganadería, el de Medio Ambiente, ONGs y otras entidades involucradas en la educación. El profesionalismo del personal docente se estimula a través de remuneraciones salariales acordes con el esfuerzo de adaptación al medio rural; en este sentido, la política salarial del Ministerio de Educación debe revertir el sesgo antirural, otorgando incentivos financieros al personal docente que trabaja en las zonas rurales.

Se recomienda priorizar a las zonas rurales en la distribución del presupuesto del Ministerio de Educación, y focalizar los programas EDUCO y “Escuela Saludable”, así como los demás programas de salud y nutrición hacia los grupos más vulnerables.

Se deben ampliar y profundizar los programas de alfabetización de adultos adecuados a las necesidades de las zonas rurales, priorizando la alfabetización de mujeres, utilizando personal disponible como estudiantes de secundaria y universidades que realizan el servicio social, personal de las Fuerzas Armadas, promotores/as rurales y otras personas voluntarias.

Así mismo, es importante diseñar y ejecutar programas de capacitación de adultos en oficios y artes vocacionales, estimulando la participación de las ONGs y grupos voluntarios (como la Orden de los Salesianos que maneja polígonos industriales en San Salvador y en Chalatenango), con especial énfasis en la capacitación de las mujeres.

Finalmente, es recomendable impulsar la lectura y la democratización del conocimiento a través del desarrollo de bibliotecas locales, y promover el acceso a las nuevas tecnologías de información.

**b. La formación técnico agropecuaria debe ser integral y adecuada a las necesidades de crecimiento y modernización del sector.**

Se entiende por capacitación técnico agropecuaria integral la que incluye además de herramientas para el mejoramiento de la productividad, también conocimientos y habilidades gerenciales y en general de manejo de agronegocios. Consecuentemente, se recomienda diseñar y ejecutar programas de formación técnica para el sector agropecuario, con la participación principalmente de la ENA y del CENTA.

Es necesario revisar y modernizar el currículum de la ENA, teniendo en cuenta un perfil profesional técnico antes que académico, habilitado para responder a los requerimientos de un sector agropecuario productivo, diversificado, competitivo y moderno. El perfil de técnico que se recomienda no es de orden general, sino el de especialistas en los distintos rubros productivos, tradicionales y sobre todo no tradicional.

Considerando que el personal de extensión del CENTA es el responsable de proveer los servicios de asistencia técnica a los/as productores/as y agro empresarios/as, es importante que su formación profesional sea integral. Es decir, que además de la parte técnica conozcan las áreas de agronegocios, comercio y uso y conservación de recursos naturales.

Los programas de capacitación y formación técnico agropecuario deben considerar y ser sensibles respecto al papel de mujeres y hombres en los hogares, en las actividades productivas y en la comunidad.

**c. La salud pública debe privilegiar el enfoque de Atención Primaria de Salud.**

La Atención Primaria de Salud (APS), es una combinación de servicios de salud esenciales, responsabilidad personal hacia la propia salud y acción de promoción de la salud por parte de la comunidad. La experiencia de la salud pública internacional demostró claramente que la APS es un concepto universal aplicable en países tanto desarrollados como en desarrollo. La APS comprende la educación sanitaria, la promoción de una nutrición apropiada, el suministro adecuado de agua, el saneamiento básico, la atención de salud materno infantil, incluida la planificación familiar, los programas de inmunización, la prevención y lucha

contra las enfermedades endémicas, el tratamiento de las dolencias y los traumatismos comunes y el suministro de medicamentos esenciales.<sup>44</sup>

Se propone en consecuencia que los programas de salud pública respondan preferentemente a este enfoque de Atención Primaria de Salud. Adicionalmente, se propone que la inversión pública en salud sea suficiente a fin de asegurar cobertura universal y calidad en la APS para las zonas rurales; que los sistemas de salud cuenten con adecuada gerencia y que los recursos sean administrados con responsabilidad y transparencia. La provisión de estos servicios no debe excluir a ninguna persona por razones económicas y menos a las mujeres.

## **2. Uso y conservación de los recursos naturales**

Las propuestas en esta área tienen como fin frenar la degradación del medio ambiente y estimular el uso eficiente de los recursos naturales, a través de la adecuación de un marco legal moderno y de instituciones eficaces, de una educación ambiental generalizada y del otorgamiento de incentivos económicos.

### **a. Promover el ordenamiento territorial.**

Una prioridad nacional consiste en actualizar las bases de datos que permitan realizar una zonificación agroecológica del país, delimitar con mayor precisión las áreas protegidas, definir claramente el uso potencial de cada zona y por ende diseñar una política de incentivos adecuada.

Con base en estos criterios, se propone elaborar un mapa de ordenamiento territorial indicativo, acompañado de un marco legal que regule el uso adecuado del territorio nacional. Este ordenamiento territorial deberá señalar con criterios técnicos las áreas apropiadas para el crecimiento urbano, las áreas aptas para la explotación agropecuaria, forestal y pesquera, y las áreas protegidas como reservas ecológicas y de captación de aguas.

### **b. Mejorar el marco legal y la capacidad institucional.**

Es imperativo modernizar el marco legal sobre el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y armonizar las leyes específicas que tienen que ver con la explotación forestal, el uso de aguas, el crecimiento urbano, y las actividades agropecuarias con la protección del medio ambiente en el marco del desarrollo humano sostenible.

Es también necesario fortalecer la capacidad de las instituciones involucradas en la gestión ambiental, tanto en los aspectos técnicos como en los de aplicación de las leyes. Adicionalmente, se propone establecer mecanismos formales de coordinación entre estas instituciones, a fin de evitar los conflictos de competencias que existen actualmente y de

---

<sup>44</sup> World Health Organization, "Evaluation of the Implementation of the Global Strategy for Health for All by year 2000: 1979-1996", Chapter 6, Health Services, 1998.

dar respuestas más oportunas y eficaces a los problemas ambientales tanto naturales como los provocados por el mal uso de los recursos naturales.

Se propone descentralizar la responsabilidad por el desarrollo y conservación de los recursos naturales, para permitir una aplicación de las leyes ambientales más apegada a las realidades locales y estimular así la participación ciudadana a nivel local en la protección de estos recursos. Se propone igualmente que se defina, asigne y garantice los derechos de propiedad sobre los recursos naturales y en los casos de recursos públicos, se recomienda se apliquen mecanismos de concesión para su uso y conservación a operadores privados.

**c. Facilitar el uso de instrumentos financieros específicos.**

Se recomienda la aplicación de dos instrumentos financieros que estimulen el uso y conservación de los recursos naturales. Dentro del territorio nacional, se recomienda el diseño y ejecución de un sistema de pagos por servicios ambientales, que resulte en la preservación de los recursos naturales. La conservación de las fuentes de agua para sus diferentes usos como el consumo humano y las actividades agropecuaria, industrial, y energética, debe ser costeadada a través del cobro de su valor económico a los consumidores.

Los proyectos de implementación conjunta en los que participan países desarrollados y en vías de desarrollo y en los cuales ambos tienen un interés común, pueden resultar en importantes fuentes de financiamiento para la protección del medio ambiente en general, y para promover inversiones en reforestación, en particular. Por lo tanto, se propone aprovechar estas oportunidades, definiendo el marco institucional necesario para captar y utilizar estas nuevas fuentes de recursos.

**d. Ampliar la educación ambiental y promover la responsabilidad ciudadana.**

Se propone intensificar y extender la educación ambiental en todo el país, incorporando la formación ambiental en los programas y contenidos educativos y buscando la coordinación interinstitucional para mejorar la calidad de los mismos. Por otro lado, es necesario formar cuadros técnicos para fortalecer la capacidad institucional de las entidades responsables de la aplicación de la Ley del Medio Ambiente. La formación de técnicos debe incluir el desarrollo de la capacidad para realizar estudios integrales de impacto ambiental en todos los proyectos de inversión.

Es importante también promover la efectiva participación ciudadana en la identificación y discusión de los problemas ambientales, y sobre todo en la ejecución de acciones orientadas a solucionarlos. La magnitud de los problemas ambientales demanda la responsabilidad y el compromiso de la población, ya que la acción del Estado por sí sola es insuficiente. Sin disminuir la importancia de la participación ciudadana, se recomienda que en lo posible, las acciones del Estado para la preservación de los recursos naturales, focalizadas en las zonas rurales, sean delegadas a las municipalidades, las cuales conocen más de cerca la problemática y están en mejor capacidad de promover la participación de las comunidades.

**e. Promover la difusión y adopción de tecnologías ambientales apropiadas.**

Existe un amplio abanico de tecnologías amigables con el medio ambiente o que permiten reconstituir los recursos naturales degradados. La experiencia demuestra que las nuevas tecnologías pueden ser rápidamente adoptadas cuando responden a problemas reales de los productores y son adaptadas a las condiciones agroecológicas y sociales prevalecientes. Se propone por lo tanto, partir de las experiencias que han tenido éxito, ampliar la cobertura de los servicios de extensión especializados en el uso y conservación de los recursos naturales.

Se recomienda también diseñar y ejecutar programas que incentiven la adopción de tecnologías amigables con el medio ambiente. Un ejemplo de incentivos que es urgente ejecutar, tiene relación con los estímulos para la sustitución de la leña por otras fuentes de energía, tales como la provisión de cocinas más eficientes o que usen gas licuado.

Se sugiere reforzar los programas de capacitación sobre temas de tecnologías apropiadas a la conservación de los recursos naturales, destinados al personal técnico de extensión del CENTA, de las ONG y de los agro servicios. Es importante además, crear un centro de información de tecnología, vinculado a centros internacionales de investigación ambiental que permitiría complementar el trabajo de capacitación.

**3. Aumento y mejoramiento de la calidad Inversión pública**

Se ha comprobado cuantitativamente que la respuesta de los ingresos rurales al aumento y mejoramiento de vías de comunicación, es positiva.<sup>45</sup> En este sentido, esta estrategia enfatiza la importancia que tiene la provisión de infraestructura económica y social en el desarrollo rural y combate a la pobreza.

**a. Aumentar el nivel de recursos financieros dedicados a la inversión pública en zonas rurales.**

Para suprimir el sesgo antirural de la política de gasto público, se propone aumentar de manera significativa y continua, los fondos para inversión pública en zonas rurales. Estos fondos podrían no sólo provenir de una reasignación presupuestaria en función de las necesidades de las zonas rurales, sino también de la asignación de los fondos provenientes de las privatizaciones de las empresas estatales y de los que podrían recaudarse a través de un impuesto predial. Estos fondos podrían apalancar préstamos externos destinados exclusivamente a mejorar la infraestructura productiva y social en las zonas rurales.

---

<sup>45</sup> World Bank-FUSADES, Ibid.



## **b. Priorizar y mejorar la ejecución de la inversión pública.**

Es necesario crear grupos de trabajo interinstitucional en el ámbito central, regional y local para definir, priorizar, orientar, supervisar y evaluar la inversión pública. La priorización de la inversión pública debe considerar tres tipos de criterios:

- Criterios geográficos, buscando incorporar los conceptos de ciudades intermedias, corredores económicos y otros conceptos de planeación territorial y focalizar la inversión en las zonas de mayor pobreza.
- Criterios de desarrollo del capital humano, para concentrar la inversión social en los servicios de educación, atención primaria en salud, incluyendo salud reproductora y planificación familiar, agua y saneamiento, nutrición, cultura y valores.
- Equidad de género en el acceso a las oportunidades económicas y a los servicios sociales.

Con el objetivo de generar empleo para los más pobres, se sugiere crear un programa de capacitación en el ámbito municipal para la supervisión de obras menores de infraestructura local (escuelas, mercados, por ejemplo), establecer mecanismos de financiamiento para estos proyectos y crear opciones de ingreso en las fases del ciclo agrícola de baja demanda de mano de obra. Existen experiencias exitosas de creación de empleo temporal destinado a la construcción de infraestructura local (como se ha hecho en México).

## **c. Mejorar la capacidad de ejecución, administración y supervisión del gobierno.**

Con el propósito de aumentar la eficiencia del gobierno y de los municipios en la ejecución de las inversiones públicas, se recomienda profundizar el esfuerzo de modernización del Estado bajo los siguientes criterios: (i) Definición precisa del papel del Estado (en el ámbito central y municipal) y del sector privado; (ii) Adopción de un marco regulador moderno que incluya mecanismos transparentes de concesión; (iii) Búsqueda de la excelencia técnica, gerencial y administrativa en la gestión de la inversión pública.

Se sugiere descentralizar gradualmente la prestación de los servicios públicos y fomentar la participación del sector privado y de la sociedad civil en la provisión de estos servicios. Esto exige el establecimiento de estándares de calidad para los diferentes tipos de prestaciones de servicios.

## **C. Adopción de políticas favorables para las zonas rurales**

### **1. Adecuación de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo rural**

Ha sido ampliamente demostrado que el conjunto de medidas de estabilización ha provocado una rápida pérdida de competitividad del sector agropecuario, lo que requiere del diseño de medidas de compensación y más generalmente, de un ordenamiento del

marco general de políticas, de tal forma que éstas sean neutras para las zonas rurales, sin comprometer la estabilidad económica. Las opciones viables que ameritan mayor análisis son las siguientes:

La primera opción consiste en modificar la política cambiaria de tal forma que se elimine la apreciación cambiaria mediante un programa de deslizamiento del tipo de cambio nominal. Se considera que esta opción tendría el costo de una inflación adicional por un lapso temporal, pero que al igual que los deslizamientos cambiarios, podrían disminuir paulatinamente siempre y cuando se mantenga una estricta disciplina fiscal. Tiene la ventaja de no requerir gastos fiscales adicionales y de ser compatible con una reducción de la tasa de interés.

La segunda opción consiste en impulsar una política arancelaria que favorezca a los rubros agropecuarios que compiten con las importaciones. Esto se lograría uniformizando los aranceles para todos los productos agropecuarios y no agropecuarios y añadiendo a los productos que enfrentan prácticas de comercio desleal, un porcentaje equivalente a los efectos de tales prácticas sobre los precios en los mercados internacionales. La desventaja de este esquema es que no incentiva al sector agroexportador, pese a que es el que genera más empleo. Asimismo, su principal ventaja radica en que reduce la necesidad de cabildeo por parte de los grupos de interés, que ha generado una estructura arancelaria inestable y aumentado la incertidumbre en los mercados.

La tercera opción consiste en proporcionar a los productores una compensación fiscal por el sesgo antiagrícola de las políticas cambiaria y fiscal. Su aplicación se haría a través de pagos directos al productor, sobre la base del área sembrada, tal como en México y en la Unión Europea. Al basarse en pagos directos a los factores primarios de producción, esta opción ofrece la ventaja de no afectar los precios relativos de los productos. Sus desventajas radican en que su aplicación requiere un sistema actualizado de registro de la propiedad y una capacidad de liberar recursos fiscales sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

Las tres opciones no son completamente excluyentes, de manera que algunas opciones adicionales podrían construirse a partir de la combinación parcial de las mismas.

También existen medidas macroeconómicas puntuales que se deben adoptar para corregir el sesgo antiagrícola. En lo que se refiere a la política fiscal, se recomienda incluir a todos los productos agropecuarios dentro del sistema del impuesto al valor agregado (IVA). Se insiste en que la política de gasto público favorezca la inversión en capital fijo en el área rural. Se sugiere como política de ingresos fiscales se incluya un impuesto predial que promueva el uso eficiente del recurso tierra, y además que incremente los fondos destinados a la inversión en las zonas rurales.

Es necesario además, ejecutar una política comercial que responda a una visión de desarrollo estratégico del país: una estructura arancelaria más neutral entre sectores y productos –arancel uniforme-, más armonizada con Centroamérica –arancel externo común-, que promueva la diversificación productiva y fortalezca el proceso de integración regional –política agrícola común-. Asimismo, se recomienda involucrar plenamente al

sector productivo rural y a las instituciones agropecuarias en la política y las negociaciones comerciales. Es necesario también que el país elabore una estrategia de negociaciones comerciales con objetivos claros y concertados, respaldada en análisis técnico de costo/beneficio de los tratados de libre comercio.

## **2. Adopción de políticas sectoriales coherentes y de estímulo al desarrollo sectorial**

Se identifican las siguientes áreas prioritarias de recomendaciones de política sectorial, encaminadas a mejorar el entorno en el cual se desempeñan las actividades económicas agropecuarias.

### **a. Mejorar los salarios rurales.**

El marco legal del salario rural es obsoleto, ya que el código de trabajo no es compatible con las exigencias de la producción agropecuaria moderna. Por lo tanto, se recomienda revisar y modificar dicho código para incluir la posibilidad del pago por hora, que permite una mayor transparencia en la remuneración.

El salario mínimo agropecuario es sensiblemente inferior al salario mínimo urbano. Por lo que se recomienda incrementar paulatinamente el salario rural en función de los incrementos de productividad de la mano de obra y equiparlo al salario urbano.

### **b. Extender los servicios financieros rurales.**

Para atender las necesidades de financiamiento del sector agropecuario, se recomienda expandir los servicios financieros (ahorro y crédito) a las áreas rurales, a partir de las instituciones financieras existentes que estén comprometidas con el desarrollo de las zonas rurales. Lo anterior conduce a las siguientes propuestas:

- Promover la adopción de nuevas tecnologías financieras por parte de la banca comercial y las instituciones financieras, que les permitan ampliar y mejorar sus servicios financieros en las áreas rurales.
- Facilitación a los intermediarios financieros no bancarios su transformación en instituciones financieras reguladas. Esto incluye introducir modificaciones en el marco legal y regulador que norma la operación y funcionamiento de éstas instituciones.
- Reducir la intervención no focalizada del Estado (BFA y BMI) en los mercados financieros rurales, evitando la manipulación de las tasas de interés y la asignación injustificada de fondos a ciertas actividades agropecuarias.
- Separar las funciones financieras de las de almacenamiento del BFA, privatizando sus instalaciones para que sean operadas como Almacenes Generales de Depósito.
- Modernizar el marco regulador del sistema financiero nacional y adecuar el sistema de supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero a la necesidad de ampliación de los servicios financieros en las áreas rurales.

- Garantizar que los servicios financieros rurales ofrezcan las mismas *facilidades de acceso* tanto a las mujeres como a los hombres.

**c. Modernizar los servicios de sanidad agropecuaria.**

La conformidad de los productos agropecuarios con las normas sanitarias internacionales y la garantía de proteger la salud de las personas, animales y plantas es un requisito básico de la agricultura moderna. Esta necesidad es aún más evidente desde la eliminación de las protecciones arancelarias, que han provocado un incremento de las exigencias sanitarias en el comercio internacional. Por tanto, se propone: i) Modernizar el sistema de vigilancia epidemiológica y el sistema de cuarentena; (ii) Definir, fortalecer y aplicar las normas sanitarias salvadoreñas; y (iii) Adecuar las regulaciones sobre sanidad animal y vegetal, para facilitar las acreditaciones de prestación de servicios sanitarios al sector privado.

**d. Mejorar y democratizar la información agropecuaria.**

Se recomienda poner en marcha un programa confiable, oportuno y eficaz de información, ya que ésta es un elemento clave para el incremento de los ingresos de la población en las zonas rurales. Específicamente, se recomienda ejecutar las siguientes acciones:

- Realización del censo agropecuario (el último contiene información de 1971).
- Actualización de la información sobre suelos (el estudio más reciente es de 1978).
- Definición de un sistema de información meteorológica utilizable por el productor.
- Diseño de un sistema de información tecnológica para los productores.
- Poner en marcha el sistema de información comercial, que incluya entre otras variables: precios, calidad, competidores, oportunidades, barreras arancelarias y no arancelarias, y requisitos de internación.
- Garantizar el acceso a la información, a través del establecimiento de una red de cabinas públicas de Internet que facilite el intercambio electrónico de la información entre las áreas rurales y urbanas y con el resto del mundo.

**e. Mejorar el acceso y garantizar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.**

Para facilitar el acceso de la población rural al recurso tierra, se recomiendan las siguientes acciones:

- La escrituración y registro rápida de los beneficiarios de los programas de reforma agraria y del programa de transferencia de tierra. Atención especial debe ser prestada a las mujeres rurales, de tal forma que no sean discriminadas en los procesos de titulación y de registro de sus propiedades.
- La conclusión rápida de los procesos de transferencia de tierras en el marco de la ley vigente.

- El establecimiento de mecanismos financieros que faciliten a los/as pequeños/as productores/as la compra de tierra agrícola.
- Examinar las modalidades de implementación de un impuesto predial para estimular el uso eficiente del recurso y reducir la cantidad de tierra en desuso.

Para garantizar la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra, se proponen las siguientes acciones:

- La ejecución rápida del proyecto de modernización del registro y del catastro, con transparencia y con facilidades para que la población rural pobre obtenga beneficios del proyecto.
- Finalizar el proceso de formulación y aprobación de un código agrario moderno, que además de garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra, incluya la perspectiva de género.

#### **f. Modernización de la provisión de servicios de agua, riego y drenaje.**

Se recomienda incrementar las áreas bajo riego con participación del sector público y del sector privado, proponiéndose como prioridades completar la transferencia de la administración de los distritos de riego y avenamiento a los regantes, rehabilitar la infraestructura existente y capacitar a los productores en el uso de áreas bajo riego.

Se sugiere de la misma manera promover la modernización del marco regulador del sector agua, de tal forma que éste sea compatible con una actividad productiva sostenible.

### **3. Modernización institucional**

#### **a. Promover la defensa de la libre competencia y el desarrollo de los mercados.**

La economía salvadoreña adolece de algunas fallas en la aplicación de estrategias comerciales en detrimento de los consumidores como: permitir precios altos y mala calidad de algunos productos, la distribución exclusiva de insumos, la asignación de territorios para distribución, prácticas anticompetitivas del sector público y prácticas de “dumping”. En respuesta a esta situación, se propone la aprobación de una ley de promoción de la libre competencia, que resulte de un amplio proceso de consulta; además, se recomienda definir mecanismos e instancias para la aplicación de dicha ley y sensibilizar y educar a la población rural sobre los temas de libre competencia.

El manejo de las reservas estratégicas de granos básicos por parte del sector público es un ejemplo de práctica anticompetitiva, además de ser altamente costoso para el país. Por lo tanto, se recomienda la eliminación de esta práctica para permitir que el sector privado la asuma, salvo en casos de desastres naturales o de emergencia nacional.

**b. Modernización de las instituciones de servicios agropecuarios.**

Es necesario acelerar el proceso de reforma y modernización institucional del MAG, para redefinir su papel de tal forma que sus funciones sean más normativas y de apoyo al desempeño del sector agropecuario. Entre tales funciones las principales serían: formulación y ejecución de políticas, investigación básica, capacitación y asistencia técnica, provisión de servicios básicos de información y regulatorios como los de sanidad agropecuaria.

Se propone que los servicios que ofrece el CENTA se enmarquen dentro de un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología. Este sistema se caracterizaría por poner a disposición tanto del CENTA como de otras entidades públicas y privadas (incluyendo ONGs y universidades), los recursos necesarios para la ejecución de proyectos en este campo, a los cuales accederían de una manera competitiva.

Sobre la base de la transferencia de la administración de la ENA a FUNDAGRO, se recomienda una revisión a fondo del currículum académico para adecuarlo a las necesidades de desarrollo del sector agropecuario. Sin disminuir la importancia de profesionales altamente calificados, el sector agropecuario necesita técnicos de nivel medio capacitados para resolver los problemas más inmediatos del sector. La formación de este tipo de técnicos debería ser el objetivo principal de la ENA.

Para que el BFA cumpla eficaz y eficientemente su función de proveer servicios financieros rurales, se recomienda que transfiera las otras funciones como la de almacenamiento al sector privado. Este cambio debería ir acompañado por una reestructuración institucional y operativa que facilite su modernización, para adecuarlo a los requerimientos de la población rural más pobre.

**c. Impulsar la descentralización de la ejecución de la inversión pública.**

Con el fin de que la ejecución de la inversión pública sea más eficiente y responda mejor a las necesidades de la población rural, se recomienda la descentralización de las decisiones y la ejecución, considerando al municipio como la entidad básica que promueve la participación ciudadana.

Algunas de las áreas de inversión pública que deberían estar sujetas a la descentralización son las siguientes: servicios de educación básica, servicios de atención primaria en salud, construcción de caminos rurales y pequeñas obras de infraestructura económica (mercados, riego y otros). Para que la descentralización sea efectiva es indispensable fortalecer la capacidad administrativa y gerencial de las municipalidades, exigiendo a los partidos políticos, entre otras medidas, que propongan candidatos a los consejos municipales con un mínimo de educación (bachillerato).

## **D. Corresponsabilidad de la sociedad civil**

Las propuestas para el mejoramiento de las bases para el desarrollo más las que están orientadas a la adecuación del entorno de políticas e institucional, demandan el compromiso y la responsabilidad de la sociedad civil para impulsar el desarrollo rural. Para responder mejor a este reto, la sociedad civil debe estar mejor organizada y coordinada (cooperativas, alianzas estratégicas, clusters), mejor capacitada para adaptar tecnologías modernas y altamente estimulada para invertir en el sector rural.

### **1. Promover la organización e integración rurales**

La poca capacidad de organización para promover la eficiencia productiva en las zonas rurales limita las posibilidades de economías de escala, y la desarticulación de las cadenas productivas rurales se traduce en un aprovechamiento reducido de las oportunidades de negocios y un costo más elevado de los productos agroindustriales. Se recomienda por lo tanto, apoyar la producción rural con organizaciones de productores y cadenas productivas eficientes, a través de las siguientes propuestas:

- Fomentar el desarrollo de las organizaciones a través de campañas de información y educación conjuntas, a partir de las organizaciones ya existentes.
- Simplificar el trámite de adquisición de la personería jurídica de las organizaciones de productores, en coordinación con el Ministerio del Interior y las demás instancias gubernamentales.
- Definir formas jurídicas e incentivos para el desarrollo de la agricultura de contrato.
- Crear una unidad técnica calificada para la identificación de oportunidades de negocios, que recoja experiencias nacionales y de otros países en esta materia (México, Chile).
- Modernizar el marco legal de las organizaciones cooperativas y asociaciones para que puedan funcionar como empresas.
- Promover programas de formación y capacitación de líderes y liderazgo empresariales.
- Promover la creación de un centro de comercio y negocios que facilite el acceso a los mercados y a la difusión de información.

### **2. Estimular y promover la adopción de tecnologías modernas**

El aumento de la productividad y del crecimiento económico del sector agropecuario para reducir la pobreza rural y detener el deterioro ambiental, requiere la transformación productiva de las zonas rurales basada en la adopción de tecnologías modernas. En tal sentido, se proponen las siguientes acciones.

**a. Estimular la investigación agropecuaria privada.**

Se recomienda adecuar la investigación aplicada a la demanda de los productores, a las características productivas y agroecológicas locales (microcuencas, sistemas agropecuarios específicos) y a la demanda de los consumidores. Específicamente se sugiere:

- Vincular más estrechamente a los investigadores con las organizaciones de productores y las agroindustria establecidas y potenciales.
- Involucrar a los productores en la generación de tecnología a través de convenios entre organizaciones de productores e institutos de investigación.
- Completar el enfoque tradicional de investigación por producto con enfoques sistemáticos.
- Actualizar la formación técnica de los investigadores.
- Definir una clara política de incentivos para la investigación, facilitando el acceso a becas que permitan la actualización técnica y académica de los investigadores, poniendo especial énfasis en la formación de mujeres.

**b. Crear un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología (GyTT) con participación privada.**

Se recomienda que el sistema nacional de generación y transferencia de tecnología sea articulado adecuadamente para incorporar a las diferentes instituciones relacionadas con la formación profesional agropecuaria, como universidades, centros de investigación y extensión, ONGs, productores, distribuidores de insumos, entre otros. El papel de estas instituciones en el sistema se definiría a través de un proceso de concertación.

Se propone que el nuevo sistema esté basado en un esquema de descentralización que permita responder a las demandas locales. Se recomienda de la misma manera, definir las modalidades de participación financiera de los productores en el sistema, creando diferentes categorías de productores en función de su capacidad de pago.

Se sugiere adicionalmente, que el contenido de los programas de capacitación para los productores sea diseñado a partir de la colaboración entre técnicos de los servicios de extensión, expertos y comunicadores rurales, y que incluya temas de agronegocios: contabilidad, normas de calidad, mercadeo e inteligencia de mercado, derecho y comercio internacional.



**c. Estimular la participación de las universidades en la modernización de la tecnología.**

Se propone que las universidades sean consideradas un elemento importante en la construcción y operación del nuevo sistema de GyTT. También es importante que estas instituciones contribuyan a la formación de técnicos y profesionales para las zonas rurales.

Se recomienda estimular los estudios en el campo agropecuario, para lo cual sería necesario conocer las oportunidades de empleo en el sector agropecuario y en las zonas rurales.

El sistema nacional de GyTT debe ampliarse a través de alianzas con centros de investigación centroamericanos y con centros nacionales e internacionales de capacitación y formación técnica.

**3. Estimular la Inversión privada en las áreas rurales**

La inversión privada en las zonas rurales ha disminuido en los últimos años, provocando un fenómeno de descapitalización paulatina del sector y un estancamiento pronunciado de la productividad. Se recomiendan tres tipos de acciones para revertir esta tendencia.

**a. Mejorar el marco de incentivos para la inversión en zonas rurales.**

A partir de la adecuada provisión de infraestructura económica y social de la identificación de las potencialidades productivas reales de las zonas rurales, se pueden definir zonas prioritarias para la inversión privada, y aplicar la correspondiente política de incentivos (fiscales y crediticios), buscando fomentar la conformación en varios puntos del territorio de alianzas estratégicas agroindustriales y artesanales (clusters, empresas redes, y otras formas de articulación).

Lo anterior tiene que estar acompañado por la definición de una política nacional de incentivos para la inversión en zonas rurales y el diseño de los instrumentos de seguimiento y evaluación de dicha política.

Para completar la política de incentivos, se sugiere estimular la creación de sistemas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en zonas rurales a través de centros de servicios no financieros, información, tecnología, estudios de mercado, apoyo a la capacitación administrativa, reducción de trámites, entre otras medidas.

**b. Fortalecer la capacidad empresarial en las zonas rurales.**

Se recomienda diseñar mecanismos que promuevan el aumento de la capacidad administrativa y gerencial de los productores agropecuarios y de los pequeños y medianos empresarios rurales, fundamentalmente a través del refuerzo de la formación de los empresarios con componentes de agronegocios.

Se sugiere la creación de un programa de incubadoras de empresas rurales. Es decir, que empresas fuertes y consolidadas en el mercado, permitan la capacitación en servicio de pequeños inversionistas que eventualmente pudieran establecer sus propias empresas en el área rural.

Se propone también promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa no agropecuaria rurales, sobre la base de ventajas competitivas locales como turismo, artesanías, alimentos, entre otras.

Como elementos importantes para promover la generación de empleo no agrícola en las zonas rurales, se recomienda la identificación geográfica de las potencialidades productivas reales y además el estímulo a la creación de sistemas de apoyo a la micro y pequeña empresa en las zonas rurales (información, estudios de mercado, entre otros).

**c. Consolidar el marco institucional y legal e incrementar la seguridad ciudadana.**

Es imperativo que para generar confianza en el inversionista rural, se refuerce la seguridad ciudadana en las zonas rurales, a través de una mayor presencia de la PNC en dichas zonas y de una mayor participación ciudadana en el combate de la delincuencia.

Es igualmente importante que el marco legal e institucional fortalezcan los instrumentos jurídicos con los que funciona una economía de mercado como los contratos, los derechos de propiedad sobre la tierra y otros activos, de tal forma que se elimine la impunidad en los casos de incumplimiento y se reduzcan los costos de transacción.

## BIBLIOGRAFIA

- Alianza Democrática Campesina. "Fundamentos para la construcción de una estrategia alternativa de desarrollo agropecuario sostenible y no excluyente". El Salvador. 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Echeverría, Rubén G. "Estrategia para la reducción de la pobreza rural". 1998.
- Banco Interamericano de Desarrollo. A. Morley, Samuel. "Poverty during Recovery and Reform in Latin America: 1985 - 1995". 1998.
- BID. McGaughey, Stephen (Coord.). "El Salvador Country Paper", 1997
- CAMAGRO. "Resumen Foro Agropecuario Nº 2". Mimeo. San Salvador. 1998.
- CAMAGRO. "Propuesta de reactivación del sector agropecuario y agroindustrial". 1996.
- CAMAGRO. Melhado, Oscar. "Salario mínimo y propuestas de modernización de mercados laborales en el agro". 1997.
- CEPAL. Schejtman, Alexander. "Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política...". 1996.
- CRECER. Angel, Amy, Alfaro, Luis y Ramos, Hugo. "Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador". 1997.
- CRECER. Pérez, Guillermo & Ramos, Hugo H. "Revalorización del sector agropecuario en El Salvador". El Salvador. 1998.
- FAO. Ortega, Liudmila. "Informe de consultoría ciudades intermedias. Nueva Concepción y San Francisco Gotera". Mimeo. 1997.
- FAO. Pomareda, Carlos. "Preparándose en Centroamérica para las negociaciones sobre agricultura en la OMC en 1999". 1998.
- FAO. San Sebastián, Clemente. "Propuesta de estrategia de seguridad alimentaria para El Salvador". 1997.
- FAO. Schejtman, Alexander. "Agroindustria y pequeña agricultura: "Experiencias y opciones de transformación". Santiago de Chile, Chile. 1997.
- FIDA. Paniagua, Alberto. "Análisis complementario del proyecto de desarrollo del corredor Puno Cuzco, informe final".
- FIDA. Paniagua, Alberto. "Criterios y procedimientos para identificar espacios de articulación productiva urbano-rural". 1997.
- Foro Agropecuario. "Estrategia para el desarrollo agropecuario y rural en El Salvador". 1998.
- FUNDE. "Consideraciones sobre el ajuste salarial - Notas en torno al mercado de trabajo-". Actualidad Económica, Boletín mensual # 7. El Salvador. Junio - Julio 1997.
- FUNDE. "Marco General para la Formulación de una Estrategia para el Desarrollo Agropecuario", San Salvador. 1997.
- FUSADES - Banco Mundial. Valdés, Alberto (Coord.). "El Salvador, estudio de desarrollo rural". Reporte principal. 1997.

- FUSADES. Norton, Roger & Arias, Ricardo & Calderón, Vilma de. "Una estrategia de desarrollo agrícola para El Salvador, 1994 - 2000". 1994.
- GTZ - IICA. Barry, Deborah. "El Salvador: Degradación y perspectivas de manejo de los recursos naturales renovables". 1996.
- IICA, Peter Timmer. "Discurso a la conferencia anual del IICA, ComunIICA, 1997
- International Center for Research on Woman. Grammage, Sarah. "El Salvador: Macroeconomic Policy and the gender dimension of poverty and inequality". 1997.
- Mesa 7 Desarrollo Agropecuario y Rural. Bases para el Plan de Nación. "Plan de desarrollo agrícola y rural". Mimeo. 1998.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias. "Examen de política comercial de El Salvador ante la OMC, el caso del sector agropecuario". 1996.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. "Agenda nacional de concertación para la reactivación del sector agropecuario". San Salvador, El Salvador. 1995.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. "Bases para una estrategia de desarrollo rural para El Salvador: Modernización de la agricultura y redefinición del espacio económico rural". 1998.
- Ministerio de Planificación. "El Salvador: Encuesta de hogares de propósitos múltiples". Varios años
- Monitor Company. "Prosperidad es una decisión: Construyendo las ventajas competitivas de El Salvador". 1997.
- PNUD. "Erradicar la pobreza: Marco general para la elaboración de estrategias nacionales". 1996.
- PNUD. "Informe sobre desarrollo humano 1997: Extracto Centroamericano". 1997.
- PNUD. Gammage, Sarah. "La dimensión de género en la pobreza...". 1998.
- PNUD. Morley, Samuel. "La pobreza durante la recuperación y la reforma en latinoamérica: 1985-1995". 1997.
- PNUD. Saca, Nolvía (Coord.). "Informe sobre índices de desarrollo humano en El Salvador". 1997.
- PRISMA. Barry, Deborah & Cuéllar Nelson & Herrador, Dorybel. "El agro salvadoreño y los servicios ambientales: hacia una estrategia de revegetación". 1997.
- PRISMA. Rosa, Herman. "Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador". 1997.
- Programa Ciudades Intermedias Bolivia. Paniagua, Alberto. "Elementos para el desarrollo de las ciudades intermedias en apoyo a la lucha contra la extrema pobreza". 1997.
- Proyecto CRECER. Angel, Amy & Alfaro, Luis & Ramos, Hugo. "Análisis del gasto fiscal rural en El Salvador". 1997.
- Proyecto CRECER. Ramos, Hugo H. "Estimación y proyección de la población en El Salvador: Un modelo econométrico". 1997.
- RUTA - FAO. Sorto, Fernando. "Informe misión crédito rural". Mimeo. 1997.
- Sorto, Fernando. "El Salvador, Estrategia de Finanzas Rurales". Mimeo, consultoría para el Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre 1997.
- US AID. "Nutrición en El Salvador, la inversión capital", Profiles study, mimeo, 1998.

- World Bank. Arraigada, Ana María & Riveros, Luis. "El Salvador: The Challenge of poverty alleviation", 1994.
- World Bank. "El Salvador, The Challenge of Poverty Alleviation". Country department 11, Human Resources Operation Division, Latin American and the Caribbean Regional Office, 1994.
- World Bank. "Evaluación de la primera fase del proyecto de administración de tierras", mimeo, 1996.
- World Bank. Sánchez, Susana & Cuevas, Carlos. "El Salvador rural finance: Performance, issues and options". 1997.
- World Bank. Valdés, Alberto (Coord.). "El Salvador rural development study". Volume 1, 1997.
- World Bank. Valdés, Alberto (Coord.). "El Salvador rural development study". Volume 2 (anexos), 1997.
- World Bank. "World Development Report 1994", New York, Oxford University Press, 1994.

## **ANEXO 1**

### **Lista de los miembros del CDR**

<b>Institución representada</b>	<b>Nombre</b>
ADC	Ricardo Gómez
Cámara Agropecuaria	Mercedes Llort de Wise
Capacidad 21 (Proyecto PNUD)	Guillermo García
CRECER (Proyecto USAID)	Hugo Ramos
FAO	Ton Oomen
Foro Agropecuario	Francisco Saldaña
Foro Agropecuario	Pedro Juan Hernández
FUNDE	Daniel Flores
FUNDE	René Rivera
FUSADES	Amy Angel
IICA	Cornelius Hugo
IICA	Edgar Cruz Palencia
IICA	Mariano Olazábal
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Edwin Aragón
PNUD	Rebeca Arias
RUTA	Miriam Hirezi
USAID	Ligia de Luna
Coordinador	Clemente San Sebastián
Coordinador	William Pleitez
Asistente de la Coordinación	Beatriz Alegría de Ochoa

**ANEXO 2: CUADROS**





**Cuadro 1: Evolución de los niveles de pobreza, en porcentajes, 1991 - 1996**

Años	1991/1992	1992/1993	1994	1995	1996
<b>Total País</b>					
Pobreza Extrema	28.2	27.0	23.9	18.3	21.6
Pobreza Relativa	31.5	30.5	28.5	29.4	30.3
No Pobres	40.3	42.5	47.6	52.3	48.1
<b>Total Urbano</b>					
Pobreza Extrema	23.3	20.8	16.3	12.6	14.7
Pobreza Relativa	30.5	29.6	27.5	27.7	28.2
No Pobres	46.2	49.6	56.2	59.7	57.1
<b>Total Rural</b>					
Pobreza Extrema	33.6	33.8	34.8	26.4	31.4
Pobreza Relativa	32.5	31.5	29.8	31.8	33.3
No Pobres	33.9	34.8	35.4	41.8	35.3

Fuente: Encuestas de Hogares y propósitos múltiples 1991/92 y 1996.<sup>46</sup>

**Cuadro 2. IDH de El Salvador, 1990-1997**

Año	IDH	Posición
1990	0.503	110
1991	0.543	112
1992	0.579	115
1993	0.576	115
1994	0.592	112
1995	n.d.	--
1996	0.609	109
1997	0.592	112

Fuente: PNUD, 1998

<sup>46</sup> Citado en Segovia, Alexander, "Cambio Estructural, Políticas Macroeconómicas y Pobreza en El Salvador", 1997.

**Cuadro 3. Posición comparativa de varios índices de desarrollo de El Salvador, 1996**

<b>País</b>	<b>IDH</b>	<b>IPH</b>	<b>IDG</b>
Chile	30	3	44
Costa Rica	33	5	36
México	50	7	50
Belice	63		
Brasil	68		60
<i>El Salvador</i>	<i>112</i>	<i>36</i>	<i>97</i>
Bolivia	113	26	99
Honduras	116	25	103
Guatemala	117	46	107
Nicaragua	127	34	106

Nota: \* Entre países en desarrollo incluidos en la medición.

Fuente: PNUD, 1998

**Cuadro 4: Clasificación de Varios Países y Departamentos de El Salvador según IDH, 1997**

<b>País/Departamento</b>	<b>Posición</b>	<b>IDH</b>
Turkmenistán/Cuba	85/86	0.723
<i>San Salvador</i>		0.721
República Dominicana	87	0.718
<i>La Libertad</i>		0.64
<b>El Salvador</b>		<b>0.592</b>
Bolivia	113	0.589
<i>Santa Ana</i>		0.583
<i>San Miguel</i>		0.582
Tayikistán	115	0.58
<i>Cuscatlán</i>		0.575
<i>Sonsonate</i>		0.574
<i>La Paz</i>		0.559
Vietnam	121	0.557
<i>Ahuachapán</i>		0.553
<i>Usulután</i>		0.547
<i>San Vicente</i>		0.525
Zimbabwe	129	0.513
<i>Chalatenango</i>		0.508
Congo	130	0.5
<i>La Unión</i>		0.474
<i>Cabañas</i>		0.471
<i>Morazán</i>		0.458
Lesotho	137	0.457

Fuente: PNUD, DIGESTYC, 1998



**Cuadro 5: Crecimiento sectorial de los diferentes sectores, colones constantes de 1990**

Sectores	Crecimiento sectorial (tasa promedio anual) 1991- 1997
Administración pública	1.3%
<b>Agropecuario</b>	<b>1.2%</b>
Industria	5.9%
Comercio	6.8%
Construcción	4.7%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.2%
Financiero	16.4%
Resto de sectores	5.0%
<b>PIB</b>	<b>5.1%</b>

Fuente: BCR

**Cuadro 6: Índice de producción de diversos rubros del sector agropecuario,**

**1997, 1978 = 100**

Rubros agropecuarios	Índice de producción
Avicultura	174
Granos básicos	125
Caza y pesca	124
Otras producciones agrícolas	111
Silvicultura	105
Caña de azúcar	103
Ganadería	102
Café oro	52
Algodón	0

Fuente: BCR

**Cuadro 7: Distribución sectorial del PIB a precios constantes, 1978, 1993 y 1997  
(Nuevas cuentas nacionales, base 1990)**

Sector	1978	1993	1997
<b>Agropecuario</b>	17%	15%	13%
<b>Secundario</b>	32%	25%	26%
<b>Resto</b>	52%	60%	61%
<b>PIB</b>	100%	100%	100%

Fuente: BCR

**Cuadro 8: Cambios en las principales fuentes de divisas**

Rubros	Millones de dólares		Estructura Porcentual	
	1978	1997	1978	1997
Agroexportación tradicional	514	603	80%	25%
No tradicional fuera de C.A.	54	178	8%	7%
Maquila	21	291	3%	12%
Remesas	51	1308	8%	55%
<b>TOTAL</b>	<b>640</b>	<b>2380</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Total excluyendo remesas	589	1072		

Fuente: BCR

**Cuadro 9: Destino sectorial del crédito de la banca comercial**

	1978	1993	1997
Agropecuario	27%	20%	11%
Manufactura	16%	25%	18%
Construcción	13%	15%	13%
Servicios	2%	3%	5%
Comercio	35%	27%	41%
Préstamos personales		6%	5%
Otros	6%	4%	8%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: BCR

**Cuadro 10: Superficie de Cobertura Vegetal en Centroamérica en Km<sup>2</sup>, 1989**

País	Superficie Total	Porcentaje del territorio nacional
El Salvador	1040	5%
Costa Rica	16400	32%
Guatemala	38300	35%
Honduras	33400	30%
Nicaragua	34900	27%

Fuente: PRISMA, 1996.

**Cuadro 11: Porcentaje de producción en tierra de laderas  
por tipo de cultivo (1991)**

Cultivo	Porcentaje
Maíz	70,0%
Sorgo	70,0%
Frijol	60,0%
Pastos	80,0%
Hortalizas	10,0%
Frutales	80,0%
Café	95,0%
Ganado doble propósito	60,0%
Ganado lechero	0,5%

Fuente: PRISMA, 1995.

**Cuadro 12: Ríos contaminados a escala nacional**

Grado de contaminación	Porcentajes
No contaminados	3%
Contaminados	97%

Fuente: SEMA-MAG, 1993.

**Cuadro 13: Cambios en la producción, Precios e Ingresos de los principales  
productos agropecuarios.**

Productos	Unidades de Medida	1991/92			1997/98		
		Producción	Precio Unitario Real*	Ingresos Reales (miles ₡)	Producción	Precio Unitario Real*	Ingresos Reales (miles ₡)
<b>Granos Básicos</b>							
Maíz Blanco	Miles QQ	10,962.80	78.09	856,032.70	11,191.70	73.40	821,470.78
Sorgo	Miles QQ	3,540.90	65.11	230,560.21	4,402.10	53.57	235,820.50
Arroz	Miles QQ	1,335.60	114.23	152,570.31	1,456.20	73.81	107,482.12
Frijol Rojo	Miles QQ	1,461.60	293.79	429,404.65	1,488.20	283.64	422,113.05
Café	Miles QQ Oro-Uva	2,867.00	387.95	1,112,243.69	2,739.00	660.95	1,810,341.06
Caña de Azúcar	Miles Ton. Cortas	4,229.60	163.36	690,967.30	9,668.40	93.76	906,493.44

(\*): Base Dic. 1992 = 100

Fuente: OAPA/MAG. "Informes de Coyuntura", Diciembre 1992 y Abril 1998.  
DIGESTYC. Indices de Precios.  
Consejo Salvadoreño del Café (CSC). Departamento de Estudios Económicos.

**Cuadro 14: Salarios mínimos reales en el sector agropecuario, tasa de crecimiento promedio (%)**

Salarios reales	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Agropecuario	-1.7	-1.5	-14.7	-4.9	-1.3
Recolección Café	1.2	10.1	-14.7	-16.9	-8.9
Recolección Caña	0.9	5.5	-14.7	-16.2	-8.3

Fuente: Consejo Nacional del Salario mínimo, citado por World Bank, 1997, anexos:27

**Cuadro 15: Gasto Fiscal Rural Total 1990 – 1995,  
millones de colones y %**

Año	Gasto fiscal rural	Gasto fiscal total	% Gasto rural	% Población rural
1990	646.2	2148.2	30.08	45.32
1991	738.3	2575.9	28.66	45.32
1992	938.3	3176.2	29.54	45.32
1993	1251.1	3713.7	33.69	45.32
1994	1637.1	4338	37.74	45.32
1995	1636.5	4541	36.04	45.32
<b>Promedio</b>	<b>1141.2</b>	<b>3412.2</b>	<b>33.44</b>	<b>45.32</b>

Fuente: CRECER, 1997

**Cuadro 16: Acceso de las viviendas al agua, alcantarillado y saneamiento**

	Total País	Total Rural	Total Urbano	% rural	% urbano
<b>Agua</b>	<b>1,100,714</b>	<b>501,872</b>	<b>598,842</b>	<b>45.60%</b>	<b>54.40%</b>
Por cañería de la comunidad	511,491	67,690	443,801	13.23%	86.77%
Dentro de la vivienda	360,688	28,153	332,535	7.81%	92.19%
Fuera de la vivienda	99,710	20,747	78,963	20.81%	79.19%
Chorro público	51,093	18,790	32,303	36.78%	63.22%
De pozo	324,473	224,433	100,040	69.17%	30.83%
Público	148,861	103,530	45,331	69.55%	30.45%
Privado	175,612	120,903	54,709	68.85%	31.15%
De río	66,735	56,058	10,677	84.00%	16.00%
Manantial	125,223	112,497	12,726	89.84%	10.16%
Otro	72,292	41,194	31,098	56.98%	43.02%
<b>Servicio sanitario</b>	<b>1,100,714</b>	<b>501,872</b>	<b>598,842</b>	<b>45.60%</b>	<b>54.40%</b>
No dispone	197,636	174,678	22,958	88.38%	11.62%
<b>Desagüe</b>	<b>1,100,714</b>	<b>501,872</b>	<b>598,842</b>	<b>45.60%</b>	<b>54.40%</b>
Quebrada o río	25,128	16,839	8,289	67.01%	32.99%
No dispone	529,722	372,369	157,353	70.30%	29.70%

Fuente: DIGESTYC, Censo de 1992.

**Cuadro 17: Acceso de las viviendas al alumbrado eléctrico y otras fuentes de energía**

	Total País	Total Rural	Total Urbano	% rural	% urbano
<b>Alumbrado</b>	<b>1,100,714</b>	<b>501,872</b>	<b>598,842</b>	<b>45,60%</b>	<b>54,40%</b>
Electricidad	762,789	212,152	550,637	27,81%	72,19%
Kerosene (gas)	307,875	269,840	38,035	87,65%	12,35%
Otro	30,050	19,880	10,170	66,16%	33,84%

Fuente: DIGESTYC, Censo de 1992.

**Cuadro 18: Acceso a cuidado curativo por tipo de población (%)**

Segmento de mercado	Hospital nacional	Unidad o puesto de salud nacional	ISSS	Sector privado	Autotratamiento
Beneficiarios urbanos del ISSS	0	0	22.7	8.7	68.6
No-beneficiarios del ISSS urbanos	3.6	4.3	0	4	88.1
Rural	3.2	4.3	0	4	88.5

Fuente: ANSAL, 1994.

**Cuadro 19: Distribución de la tierra entre propietarios (1989)**

Forma de tenencia	Tamaño de la propiedad					Total
	0-2 ha	2-5 ha	5-20 ha	20-50 ha	50 ha y más	
<b>Número de propietarios</b>	196,181	39,978	31,822	9,072	3,786	280,839
<b>Porcentaje del total de propietarios</b>	69.9%	14.2%	11.3%	3.2%	1.3%	100%
<b>Superficie ocupada</b>	131,291	132,461	300,187	275,671	387,547	1,227,157
<b>% de la superficie total</b>	10.7%	10.8%	24.5%	22.5%	31.6%	100%

Fuente: MAG, 1989.

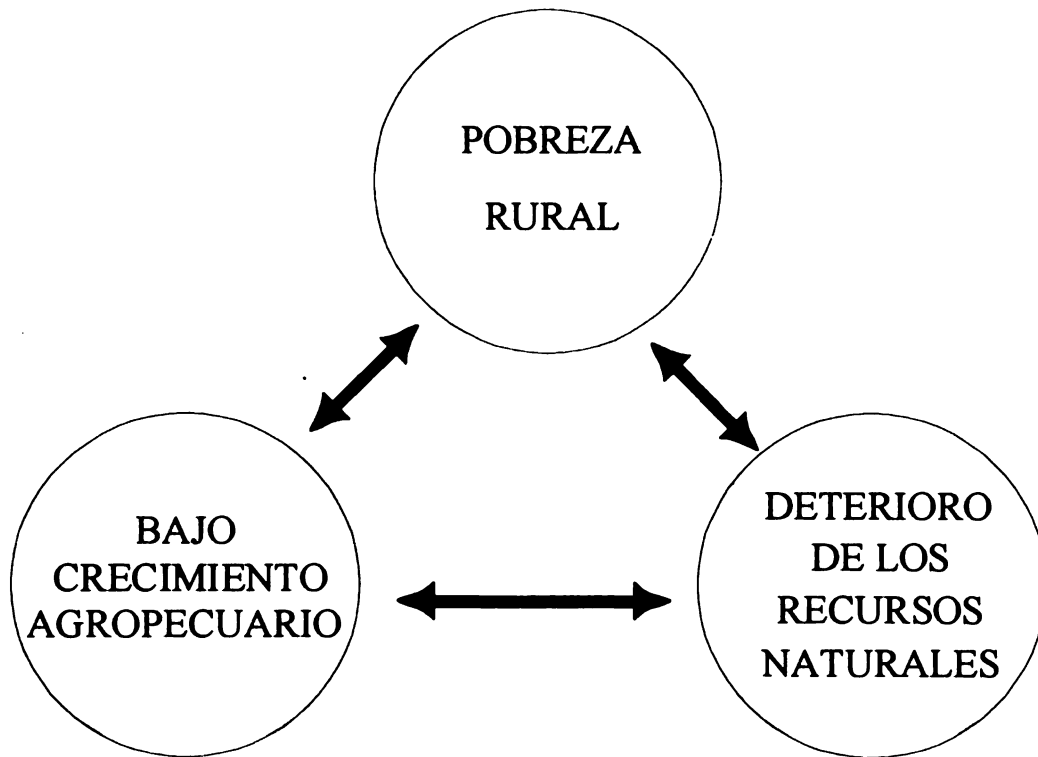




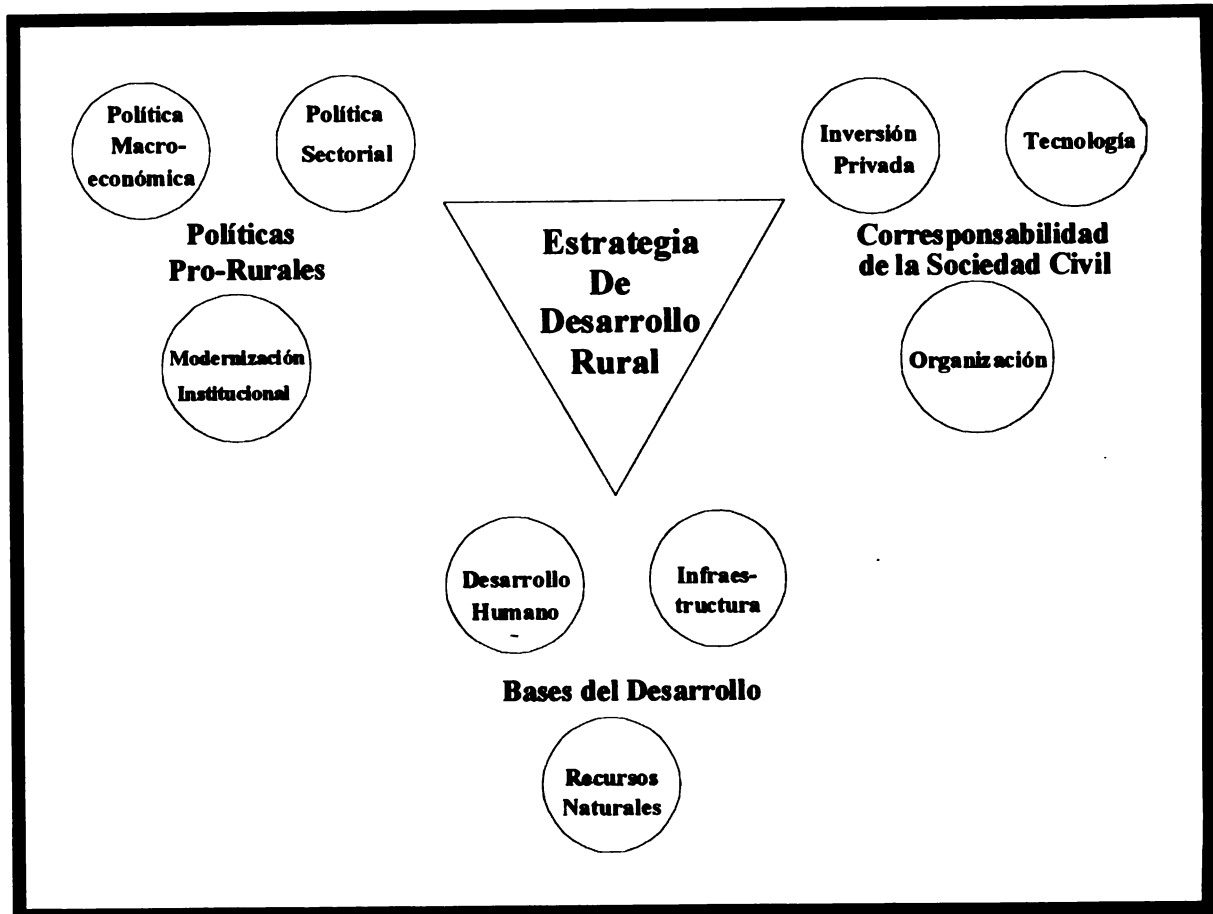
## **ANEXO 3: FIGURAS**



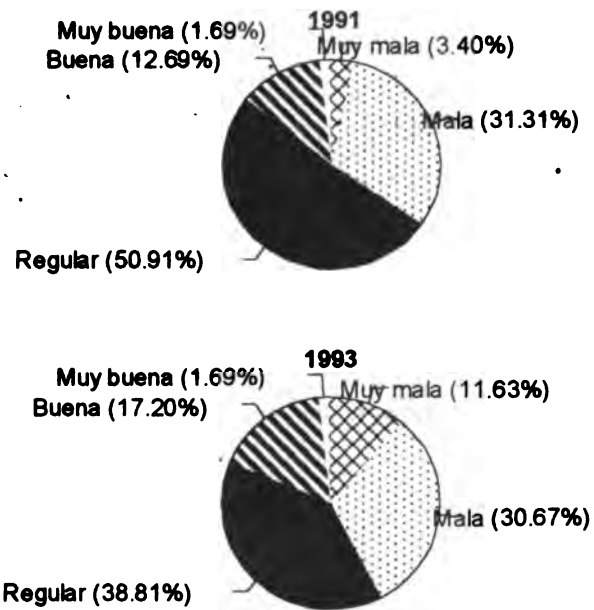
**Figura 1 : Representación de las interrelaciones entre pobreza rural bajo crecimiento del sector agropecuario y deterioro ambiental dentro de las zonas rurales.**



**Figura 2: Esquema de la estrategia de desarrollo rural**

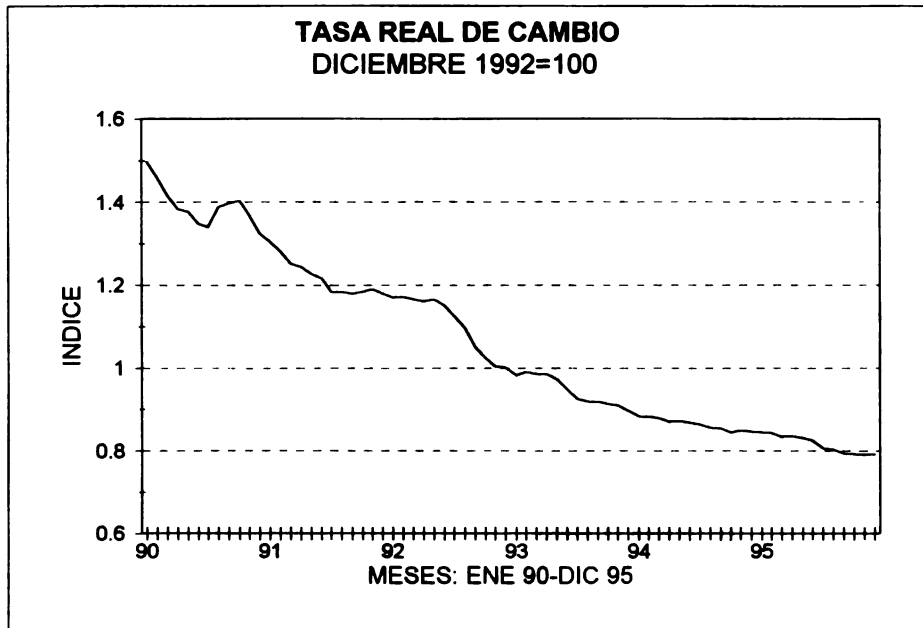


**Gráfica 1: evolución del estado de la red vial en El Salvador, 1991- 1996**



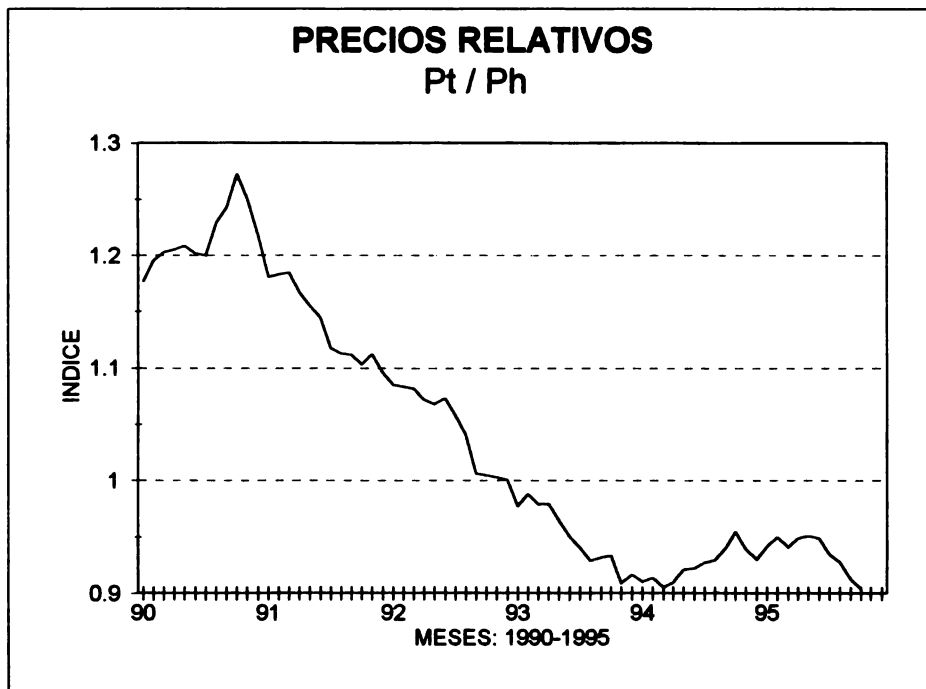
Fuente: CRECER, 1997

**Gráfica 2: Evolución del tipo de cambio real 1990 - 1995**



Fuente: CRECER,1997

**Gráfica 3: Deterioro de los precios relativos de los productos transables**

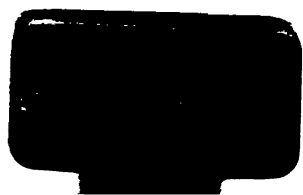


Fuente: Crecer, 1997









**USAID**



**Esta publicación es financiada con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, a través del Proyecto CRECER, bajo términos del contrato 519-C-00-94-00154-00.**