

ECONOMÍA Y FINANZAS

LA URGENCIA DE TRANSFORMAR EL AGRO EN EL SALVADOR

Apuntes para el tránsito hacia la sustentabilidad del sector

Luis Vargas
Noviembre 2020



La importancia económica de la agricultura es un hecho documentado. No obstante, persiste como una actividad económica intensiva en el uso y agotamiento de bienes naturales comunes que urge reflexionar.



Los desafíos actuales y futuros, en un contexto de cambio climático y creciente necesidad de alimentos, obligan a reflexionar e impulsar su transformación hacia la soberanía alimentaria y desde la sustentabilidad.



Esta transformación solo es posible con un Estado fortalecido en lo presupuestario y técnico, pero además acompañado desde los sectores populares y población productora.

1

ESTADO DE LA AGRICULTURA EN EL SALVADOR

Las sociedades actuales y su configuración productiva generalmente han relegado a las actividades agropecuarias a un peso menor en las economías nacionales. Para el caso de El Salvador, a 2019, las actividades económicas de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca representan poco más del 5% del producto interno bruto, mucha menor importancia relativa que hace décadas, en contrapartida al incremento del peso del industrial y, principalmente, servicios.

Su peso relativamente menor no minimiza su importancia estratégica como espacio de desarrollo de las vidas de decenas de miles de personas, productoras y productores de todos los grupos etarios que encuentran en las diferentes actividades del sector los medios de vida diarios.

La Encuesta de Hogares y propósitos Múltiples 2019 (EHPM 2019), estima que 448 mil personas encuentran ocupación en actividades del sector, de las cuales 38 mil son mujeres¹.

Además, representan un 15.4% del total de personas ocupadas en el país, y absorben 35.3% de la población ocupada que residen en las áreas rurales.

Si bien la composición sectorial ha variado poco en décadas, exceptuando algunos productos, es notable el incremento en la superficie destinada total y los rendimientos por unidad de superficie.

Tabla 1
Superficie (mz.) y producción (qq) de los principales productos agrícolas de El Salvador, por superficie destinada 1961, 1971 y 2018/19

SUPERFICIE (MZ)	AÑO			VARIACIÓN Δ(2018/19 vs 1961)
	1961	1971	2018/19*	
Producto	1961	1971	2018/19*	Δ(2018/19 vs 1961)
Granos básicos	572,804	643,364	706,153	23%
Maíz blanco	323,736	367,266	423,051	31%
Frijol rojo	47,607	73,414	162,810	242%
Arroz	18,947	20,469	7,723	-59%
Sorgo (maicillo)	182,514	182,216	112,569	-38%
Café	198,600	210,056	200,000	1%
Caña	N/D	33,214	114,330	244%
Algodón	62,764	91,696	72	-100%
PRODUCCIÓN (en quintales)				
Granos básicos (qq)	7,995,076	14,243,036	24,080,863	201%
Maíz blanco	4,930,875	9,844,179	18,412,441.25	273%
Frijol rojo	467,071	852,086	2,368,871	407%
Arroz	386,227	671,858	755,466.50	96%
Sorgo (maicillo)	2,210,903	2,874,913	2,544,084.75	15%
Café (qq)	2,210,903	2,765,123	955,000	-57%
Caña (tc)	N/D	1,508,361	7,295,505	384%
Algodón (qq)	1,978,316	3,374,634	2,808	-100%

* Producción y superficie de granos básicos es promedio de ciclos 2014/15 a 2017/18 (no se incluye 2018/19 por shock de sequía). Caso café y caña de azúcar, es el dato del ciclo 2018/19

Fuente: III Censo Agropecuario, Digestyc (1974), y Anuario de Estadísticas Agropecuarias del MAG, 2018/19.

1 Es pertinente añadir que cuando se trata de labores agrícolas de patio, se estima en 184 mil las mujeres que ejecutan alguna actividad de este tipo, que puede ser granos básicos, frutales, hortalizas o crianza de animales, para consumo del hogar o comercialización.

A excepción de caña de azúcar y café, el sector se caracteriza por unidades productivas de pequeña superficie, mismas que se desenvuelven con prácticas propias de la agricultura familiar (Martín, 2012), como buena parte del mundo (según Graeub et al., (2016), 98% de todas las unidades productivas agrícolas son de agricultura familiar, aunque solo manejan un 53% de las tierras agrícolas) y cuya producción se destina principalmente al autoconsumo y mercado interno, con bajos o ningún margen de rentabilidad para aquellas que logran excedentes de producción.

Este sistema productivo ha permitido alcanzar niveles importantes de autoabastecimiento, superiores al 80%, en maíz blanco, frijol rojo y sorgo, los granos básicos de mayor producción en el sistema agroalimentario salvadoreño. No

obstante, a diferencia de estos -o los agroindustriales, cuyo destino es el mercado externo- en el caso de otros alimentos básicos en la dieta tipo de los hogares salvadoreños, frutas y hortalizas, la dependencia de importaciones supera fácilmente el 50% en algunos productos hasta alcanzar valores entre 80 y 90% de dependencia de nuestro consumo de productos como tomate, cebolla o plátano, con las diversas problemáticas que esto implica (salida de divisas, riesgo de inflación por factores externos y fuera de control, etcétera).

2

UN SECTOR CRÓNICAMENTE RELEGADO

La situación actual y condicionantes de carácter estructural deben verse a la luz de los flujos de inversión hacia el sector y la priorización desde el sector público, como actor determinante en el desarrollo de los diferentes sectores. Entre 2016-2018, la inversión pública al sector agropecuario fue de US\$42.34 millones de un total de US\$844.5 millones en inversión para el desarrollo económico, apenas 5% (BCR, 2020). A nivel presupuestal, en 2019 el ramo de agricultura y ganadería tuvo una asignación de US\$66 millones de US\$3,182 millones destinados al Órgano Ejecutivo, un 2.09%, de los cuales el gasto de capital asciende a US\$4.6 millones. En 1975, para efectos de comparación, el ramo tuvo un presupuesto de ₡77 millones de ₡660 millones orientados al ejecutivo, un 11.8%, de los cuales el gasto de capital fue de ₡44 millones, más de la mitad.

No es extraño que estemos frente a un sector agrícola que sobrevive como testigo del avance de otros sectores y de una priorización pública que le relega a su desarrollo prácticamente autónomo. Un indicador adicional de la pérdida de dinamismo en el sector es la cantidad de personas que buscan profesionalizarse en el área de conocimiento agrícola. La cantidad de personas graduadas de educación universitaria en el país creció de 2,583 a 23,935 desde 1986 a 2018, multiplicándose más de nueve veces; de ese universo, las personas que se graduaron de ingeniería agronómica o carrera relacionada pasaron de 77 a 272, disminuyendo su peso de 2.9% a 1.1% respecto a 1986 y 2018, respectivamente. Es decir, la cantidad de personas graduadas de carreras relacionadas al sector ha crecido menos que el total de personas graduadas, por tanto, aunque se gradúan más de estas carreras, son proporcionalmente menos que hace tres décadas.²

La pandemia por COVID-19 puso de manifiesto las debilidades de la población productora, urgida de la asistencia gubernamental en los elementos más básicos. Asimismo, hizo evidente la inclinación oficial por recurrir a la oferta externa para garantizar la provisión de alimentos en el marco del Programa de Emergencia Sanitaria (PES)³, y que está relacionado con las dificultades de centralizar la producción en manos de los hogares productores con débiles canales de comercialización propios.

Cabe preguntarse por los factores que explican el crecimiento en la producción de casi todos los productos (ver tabla 1). Con diferencias según producto, dos factores son evidentes: incremento de la superficie (principalmente caña de azúcar y frijol), en algún grado; y, principalmente, el incremento en los rendimientos por unidad productiva que incrementaron 186%, 48%, 380%, 87% y 41%, para maíz, frijol, arroz, sorgo, y caña. Son negativos para café y el casi extinto algodón.

Aunque conviene profundizar, se puede inferir que, en ausencia de un marco de políticas y estrategias de largo plazo, bajos niveles de inversión pública sectorial, envejecimiento de la población productora, incremento de la migración del campo a la ciudad y al exterior, degradación de los suelos y entorno biofísico de los sistemas productivos, existan dos factores clave: el material (semilla) utilizado y el uso generalizado de fertilizantes químicos luego de la Revolución Verde de los sesenta del S. XX.

² *Educación Universitaria en Cifras*, MINED (1987) y *Resultados de la información estadística de las Instituciones de Educación Superior*, MINEDUCYT (2018).

³ Se cuenta con poca o nula información formal sobre en qué consiste el PES, más allá de las visibles entregas de bolsas o cajas con alimentos de primera necesidad: maíz, frijol, arroz, aceite, atún para la población en general, 3.4 millones de dotaciones («Gobierno continúa entrega de paquetes alimentarios en Sonsonate, La Libertad y Cuscatlán», 2020).

3

PROBLEMÁTICA Y URGENCIA DE TRANSFORMACIÓN: ASPECTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS POR UNA AGRICULTURA SUSTENTABLE

El cambio de uso de suelo y el uso de fertilizantes están documentados como dos de los mayores generadores de gases de efecto invernadero y el cambio climático antropogénico (FAO, 2014; Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014). En este tema, si bien el peso-país sobre el fenómeno es insignificante dada la escala global del problema (aproximadamente 0.2% del total global de emisiones de CO₂ eq), las consecuencias de tipo local sobre la salud, los ecosistemas y microclimas, áreas naturales protegidas, el agotamiento y eutrofización⁴ de las fuentes de agua, acidificación y agotamiento de suelos hace urgente la transformación profunda del sector agrícola y agroalimentario.

Con la certeza de una creciente necesidad de alimento en el futuro y con las limitantes físicas de un territorio reducido y degradado, además de los impactos ambientales incrementales de estas actividades, es preciso apuntar la reflexión a la transformación de la agricultura e incrementar la producción con prácticas que pivoten en la sustentabilidad de estas. Si bien es indispensable tener en cuenta diferentes aspectos de índole social, política, económica y cultural, se considera conveniente enfocarse en el corto y mediano plazo en los siguientes puntos:

- Crear y/o fortalecer el marco jurídico para el uso del suelo agrícola, en favor de la producción de alimentos y con fuerte regulación al crecimiento de los productos agroindustriales que, sin bien generan divisas, el saldo neto al tomar en cuenta el cambio de uso de suelo, su presión

⁴ La eutrofización, es el enriquecimiento de aguas superficiales con nutrientes disponibles para las plantas. Su exceso está relacionado con un florecimiento excesivo de organismos que afecta la calidad de los cuerpos de agua y agota los nutrientes para otras especies que habitan en estos, provocando efectos de difícil reversión en los ecosistemas.

⁵ Los sistemas agroforestales consisten en la incorporación de especies forestales en los espacios de producción agrícola o ganadera, de manera combinada, para un manejo sustentable de cultivos y tierra y que se asocian a múltiples beneficios: fijación de carbono, mejores rendimientos, mejoramiento de calidad del suelo y restauración ecológica, conectividad de paisaje, reducción de costos de producción y con importantes funciones para la adaptación y mitigación del cambio climático (Farrell, J. G., & Altieri, M. A. (1997); Montagnini et al., (2015)).

⁶ Es importante analizar también los casos con particular éxito, como la Asociación Integral de Redes Juveniles Rurales de El Salvador (AREJURES), el esfuerzo de La Canasta Campesina y la Mesa Nacional de Mujeres Rurales.

sobre los bienes comunes, uso intensivo de agua y generación de emisiones, no necesariamente es positivo para el país y las comunidades. En este punto, es indispensable profundizar en esquemas de uso y tenencia de la tierra que favorezcan a pequeños productores, con especial atención a mujeres, que tienen menos acceso al recurso y menor seguridad jurídica que sus homólogos masculinos.

- Crear y/o fortalecer el marco jurídico para el uso de agua. Está ampliamente documentado como las actividades agrícolas y pecuarias son el principal factor para uso y agotamiento del agua, 70% del agua dulce del mundo (*Water and agriculture* - OECD, s. f.), pero también está clara la necesidad de continuar la producción de alimentos. Por ello, deberá priorizarse su uso para la producción de alimentos y productos agrícolas con prácticas de uso eficiente de la misma o externalidades positivas sobre el entorno, por ejemplo, en esquemas de sistemas agroforestales.⁵
- Estudiar y fomentar innovadores esquemas productivos asociativos y cooperativos. Está documentada la baja asociatividad de la población productora, principalmente mujeres, que es fundamental para la comercialización conjunta que lleve recursos desde los centros urbanos hacia las zonas productoras, minimizando de manera decidida el papel de los intermediarios que llevan décadas con rentables pero nocivos esquemas de expoliación. Se sugiere estudiar a profundidad las trabas actuales culturales, técnicas e institucionales- por las que la organización remanente de la Reforma Agraria y esfuerzos sucesivos no han sido efectivos⁶. La sustentabilidad en la agricultura pasa también por atacar los esquemas individualistas de producción, para fortalecer esquemas basados en la solidaridad, acompañamiento, fortalecimiento de la organización por los derechos y producción de alimentos por su valor de uso y no solamente como mercancía.
- El incremento futuro de la producción debe ser resultado de incremento en los rendimientos, minimizando el cambio de uso de suelo de áreas naturales o protegidas, con mejoras en los niveles de intensidad de recursos por unidad

producida. Por tanto, es conveniente fomentar la producción protegida con uso eficiente de agua y de suelo, fertilización y en esquemas verticales, de hidroponía y/o acuaponía, además de esquemas de producción agroecológica en ambiente controlado. Esto requiere el fortalecimiento del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), la inversión en desarrollo de tecnologías propias que se sume al esfuerzo por cooperación externa para la transferencia tecnológica necesaria.

- Nada de esto puede realizarse sin un incremento sustancial del presupuesto destinado al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que debe contar con una partida exclusiva para inversión de capital superior al que actualmente tiene, definiendo desde el presupuesto general de cada año, las partidas con inversiones estratégicas para la transformación productiva y cultural del sector, con un manejo transparente desde el diseño y objetivos de las acciones como en el momento de la ejecución y disposición a la contraloría ciudadana, principalmente la población productora y organizaciones comunicará. De igual manera, es urgente la generación de estadísticas sectoriales, identificando poblaciones específicas y mujeres, para conocimiento y uso en políticas públicas con base en evidencia.
- Para la creación de recursos, será valioso analizar la implementación de instrumentos fiscales balanceados para la redistribución de recursos y su uso en la transformación del sector agrícola: pago por servicios ambientales, para la

protección de cuencas y mejoramiento de ecosistemas; impuesto al carbono, vertidos o intensidad de uso de recursos, para su inversión en la transformación tecnológica del sector.

- Crear e institucionalizar sellos de certificación de prácticas agroecológicas, con el acompañamiento de las unidades técnicas especializadas y administrativas para su implementación, y precios mínimos de compra para los productos (consumo final o intermedio) que provengan de unidades productivas acreedoras de estas certificaciones.
- Es necesaria la inversión en investigación científica especializada y permanente para la transformación productiva del sector, que brinde un espacio de desarrollo profesional y científico para las y los estudiantes que se gradúan de las carreras en el sector. Si bien el peso de las personas que se gradúan es menos a lo registrado hace algunas décadas, se ha ampliado la diversidad de especialización: agronegocios, veterinaria, recursos del mar, agroindustria, agroecología, recursos energéticos, acuicultura, entre otras. Este nivel de especialización debe ser aprovechado desde la política pública.

Lo estratégico de las acciones de política pública pasa también por ponerlas a la disposición de la ciudadanía y la población, de manera transparente, para su fortalecimiento desde los sectores y acompañamiento y empuje para la sostenibilidad de estas.

4

OBSTÁCULOS Y RECOMENDACIONES

El relegamiento sectorial ha sido aprovechado por el sector cañero y azucarero para incrementar su peso económico e influencia política, que le ha permitido ser voz y poder en el sector. Cualquier intención de transformación para las mayorías pasará por la resistencia de este y otros grupos económicos, con sus representantes en el parlamento, por lo que una agenda desde la izquierda debe pasar por avanzar en la organización popular para la presión colectiva por las transformaciones.

El acuerdo mundial sobre la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una agenda base sobre la cual se puede partir hacia transformaciones más profundas, que busquen alterar las relaciones sociales de producción y condiciones de desigualdades de origen estructural para favorecimiento de la población productora. Se sugiere mantener la Agenda y potenciarla, aún y cuando es necesario un horizonte de mayor transformación.

En ese sentido, es indispensable consolidar una agenda desde la izquierda que asuma los siguientes compromisos, principalmente para quienes se desenvuelven en un espacio de incidencia, parlamentaria, comunitaria o municipal:

1. Presionar por un marco jurídico para la soberanía y seguridad alimentaria, desde la sustentabilidad del desarrollo y cambio climático, con el uso del suelo para la producción de alimentos en primera prioridad.
2. Impulsar la aprobación y ratificación de una Ley General de Aguas, con el consumo humano y para producción de alimentos como elementos de primer orden.
3. Fortalecer los marcos jurídicos para modos alternativos de producción, comercialización y fundamentalmente relaciones sociales en el sector, basados en el cooperativismo.
4. Oponerse a la agricultura extensiva y cambio de uso de suelo para subsectores concentradores de riqueza.
5. Oponerse a acuerdos comerciales -vigentes o en negociación- que vayan en detrimento de la estructura productiva nacional.

Para ello, es preciso abrir los espacios para la participación y toma de decisión de la población productora, mujeres y hombres organizados, en un rol activo como partícipes y actores estratégicos de las transformaciones necesarias, con un rol verdaderamente estratégico que no les relegue a convertirse en elementos de eufemismo en las políticas.

Por otro lado, aunque hay esfuerzos de investigación del sector, el cauce de debilitamiento ha profundizado el desconocimiento de cada subsector por ausencia de información técnica suficiente o estudio riguroso y objetivo de la información disponible-, en su heterogeneidad productiva, territorial y cultural. Esta ausencia de información pudiera significar un obstáculo para la formulación de políticas públicas con una mayor robustez, por lo que es conveniente invertir en esfuerzos de investigación sectorial y territorial de develen las dinámicas propias de cada población.

ACERCA DEL AUTOR

Luis Vargas es economista salvadoreño por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” y Maestro en Economía en la especialidad de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México en 2016. Fungió como Director General de Economía Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería entre 2017 y 2019. Actualmente se desempeña como consultor y coordinador de investigación educativa del Instituto Nacional de Formación Docente de El Salvador.

lvargas@comunidad.unam.mx

IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
El Salvador
elsalvador@fesamericacentral.org
www.fesamericacentral.org

Responsable:
Mirko Hempel
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica,
El Salvador y Panamá

Coordinadora:
Julia Aguilar
j.aguilar@fesamericacentral.org

San Salvador, Noviembre, 2020

SOBRE ESTE PROYECTO

La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) llega a El Salvador en 1989, con el objetivo de apoyar el diálogo entre las fuerzas de izquierda del país, de cara a las negociaciones del acuerdo de paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Adquiere su estatus de “Misión Internacional” en 1995 y, a partir de entonces, ha podido apoyar diversos procesos de investigación, formación, debate y asesoría política en colaboración con diversos actores sociales, políticos y gubernamentales que se identifican con los valores

democráticos, el feminismo, los derechos humanos y ambientales y el buen gobierno. Así, la FES apuesta por el fortalecimiento de liderazgos transformadores -con énfasis en las juventudes progresistas- y la conformación de alianzas progresistas para la atención de las problemáticas que más afectan a la población del país.

Para más información, consulte:
[http:// www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

LA URGENCIA DE TRANSFORMAR EL AGRO EN EL SALVADOR

Apuntes para el tránsito hacia la sustentabilidad del sector



La agricultura nacional continúa siendo de mucha importancia económica en el país, por su generación de ocupación, divisas y niveles de autoabastecimiento. No obstante, los sistemas de producción y prácticas tradicionales le convierten en un sector intensivo en el uso y agotamiento de bienes comunes.



La creciente necesidad de alimentos, en una realidad de cambio climático y bienes comunes escasos y degradados, exige tomar medidas para su transformación hacia la sustentabilidad de la producción en miras a la soberanía alimentaria.



Para esto, es importante el incremento de la capacidad técnica y financiera del Estado, que le permita diseñar, ejecutar y dar seguimiento a las acciones de política necesarias, que solo serán posibles con la organización de la población productora como elemento central.

Más información sobre el tema está disponible aquí:
<https://www.fesamericacentral.org>