

ECONOMÍA Y FINANZAS

# ALIMENTAR A EL SALVADOR EN TIEMPOS DE COVID-19

Urgencia por trascender hacia la soberanía  
alimentaria y sustentabilidad de la agricultura

**Luis Vargas**  
Noviembre 2020



La pandemia por COVID-19 ha develado las fortalezas y debilidades del sistema agroalimentario salvadoreño, entre autoabastecimiento y dependencia, así como la vulnerabilidad frente a las crisis como reflejo del relegamiento desde el Estado.



A la luz de los desafíos, de crecientes necesidades de alimento en un clima en reconfiguración, es urgente transformar los sistemas de producción hacia la soberanía alimentaria y sustentabilidad para garantizar su continuidad.



El Estado y la organización social son clave para asegurar el éxito en estas transformaciones, con una agenda construida desde las izquierdas del espectro político.



# Índice

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>EL SISTEMA AGROALIMENTARIO DEL PAÍS Y SU REACCIÓN A LA PANDEMIA DE COVID-19</b>	<b>5</b>
2.1	Conceptualización y marco de análisis.....	5
2.1.1	Sistema agroalimentario.....	5
2.1.2	Seguridad y soberanía alimentaria.....	6
2.2	Rasgos principales del sistema agroalimentario salvadoreño.....	6
2.2.1	Acotación.....	6
2.2.2	Importancia económica.....	7
2.2.3	Breve caracterización de las cadenas productivas agrícolas esenciales.....	7
2.2.4	Las mujeres en el sector agroalimentario: algunos elementos.....	11
2.3	Reacción del sistema agroalimentario frente al COVID-19.....	13
2.3.1	Granos básicos.....	14
2.3.2	Verduras y frutas.....	16
<b>3.</b>	<b>HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ELEMENTOS MÍNIMOS</b>	<b>18</b>
3.1	Desigualdades por atender.....	18
3.2	Los productores y productoras agrícolas y su organización.....	18
3.3	Sustentabilidad de los sistemas productivos: agua, tierra, inversión pública, transferencia tecnológica y conocimiento.....	19
3.4	Gobernanza del agua y el territorio.....	21
3.5	Comercialización: mercados locales y regionales.....	22
<b>4.</b>	<b>EL ROL DEL ESTADO</b>	<b>23</b>
4.1	Instrumentos de política pública.....	23
4.2	Construcción de agenda y presupuesto.....	26
<b>5.</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA LAS FUERZAS DE IZQUIERDAS</b>	<b>27</b>
	Bibliografía.....	28
	Listado de gráficas.....	29
	Listado de tablas.....	29

## 1

## Introducción

En marzo de 2020, El Salvador tomó las primeras acciones para enfrentar la pandemia por COVID-19. A ese momento, el virus ya generaba estragos en los sistemas sanitarios de todo el mundo, poniendo a prueba la capacidad de respuesta de los Estados y la fortaleza de sus sociedades para sobreponerse a las consecuencias del encierro voluntario.

La incertidumbre por un fenómeno totalmente nuevo, junto con la debilidad del sistema sanitario salvadoreño condujo al gobierno central a ejecutar acciones drásticas, incluso inconstitucionales, que han puesto a prueba el sistema agroalimentario y su capacidad de abastecer los hogares del país, indistintamente de su condición social o económica: ¿ha existido desabastecimiento? ¿cuál fue el rol del comercio exterior? ¿cómo reaccionaron los precios ante la situación? Atestiguando las respuestas, a la luz de una postura crítica, ¿qué transformaciones son necesarias y urgentes para enfrentar los desafíos del cambio climático antropogénico y las consecuencias de un modo de producción abrasivo de los bienes comunes, pero con una población y necesidades crecientes? ¿Qué papel debe jugar el Estado?

En este documento se busca dar respuesta a las preguntas anteriores, para lo que se ha considerado necesario presentar, inicialmente, una caracterización del sistema agroalimentario salvadoreño en sus elementos más esenciales y, posteriormente, verificar su funcionamiento durante la pandemia, en la lógica de descubrir sus dinámicas internas a partir de la crisis.

Ciertamente, las crisis revelan tanto condiciones estructurales de inequidades y desigualdades como oportunidades y urgencias para la transformación, que es el planteamiento que se desarrolla posteriormente: la urgencia de avanzar hacia la soberanía alimentaria desde la organización popular, para el fortalecimiento del sistema agroalimentario, con prácticas sustentables que incrementen la resiliencia del sector, principalmente en el subsistema productivo.

Lo anterior solo es posible si el Estado asume un papel protagónico en el diseño, articulación y ejecución de las medidas necesarias, desde y con las organizaciones de productoras y productores agrícolas, para la defensa de la producción agrícola como cobertura de derecho a la alimentación por encima del enfoque hegemónico de la mercancía, ideas que coinciden con las fuerzas de izquierdas y para lo cual se desarrolla un último apartado marcando elementos clave para la construcción de una agenda transformadora.

## 2

# EL SISTEMA AGROALIMENTARIO DEL PAÍS Y SU REACCIÓN A LA PANDEMIA DE COVID-19

El impacto de la pandemia del COVID-19 ha sido generalizado. Mientras los gobiernos se debaten entre diferentes estrategias para atenuar sus peores consecuencias, la población enfrenta día con día diversas realidades que le confrontan y desnudan la prevalencia de graves condiciones de desigualdad e inequidad que afecta principalmente a grupos en condición de vulnerabilidad y pobreza.

Entre la diversidad de efectos a nivel nacional, es necesario analizar particularmente la realidad del sistema agroalimentario del país y su reacción frente a la pandemia. Los canales de afectación a la economía y sistemas agroalimentarios se identifican por el lado de la demanda, con el gasto en alimentos y elasticidad en los ingresos; y también por el lado de la oferta, sobre las ventas al por mayor y menor, almacenamiento y distribución, procesamiento, estructura productiva interna. En ambos canales, el comercio exterior juega un papel fundamental, como canal de entrada y salida de productos (FAO & CELAC, 2020).

Cómo se ha garantizado el abastecimiento, la importancia de la producción interna y el comercio; qué ha ocurrido con los precios, qué tipo de medidas se adoptaron para minimizar los impactos y garantizar los derechos de las personas relacionados a la alimentación y, si en esas medidas se ha tenido en cuenta la particularidad de poblaciones especialmente vulnerables, específicamente mujeres, es lo que se busca abordar en los siguientes apartados y que permitirá tener insumos para evaluar la capacidad de respuesta del sistema agroalimentario salvadoreño para satisfacer las necesidades de la población de manera efectiva, y aproximarse a las necesidades urgentes de transformación.

## 2.1 CONCEPTUALIZACIÓN Y MARCO DE ANÁLISIS

Como punto de partida, es necesario plasmar de manera muy breve los elementos conceptuales desde los que se aborda el análisis del sistema agroalimentario nacional. En primer lugar, la necesidad de dimensionar la alimentación como un sistema conformado por diferentes subsistemas relacionados, que hacen sentido solo en relación con el resto y dan espacio a comprender esta dinámica en su complejidad. En segundo lugar, dar espacio a la definición breve de los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria para ubicar a la persona lectora en el espacio adecuado de análisis.

### 2.1.1 Sistema agroalimentario

En la historia de la humanidad, la provisión de alimentos ha sido una de las mayores preocupaciones de las personas. Las sociedades sedentarias -precursoras de las primeras ciudades- son fruto del interés por asegurar abasto con mayor certeza; y si bien los tiempos modernos han relegado a estas actividades a un menor peso dentro de la economía, por la forma convencional de medirnos y el avance de otras actividades, no es menos cierto que sigue siendo fundamental analizar las formas en que las sociedades garantizan el alimento para sus habitantes, las desigualdades que de ahí nacen y las posibilidades de encontrar mejores formas.

Así pues, alimentar una sociedad es un acto dotado de historia, pero además preñado de estructura económica, en el que participan innumerables personas y grupos, en diversos roles, en relaciones sociales institucionalizadas en mayor o menor grado y con diferente capacidad de influir en qué se produce, cómo, para qué, para quién, a qué precio, quién se beneficia y en qué medida.

En ese sentido, es razonable plantear que la provisión de alimento funciona de manera sistémica, citando a Bellinger (2002, en Cuevas & FAO, 2008), como un conjunto que mantiene su existencia por medio de la interacción mutua de sus partes, haciendo notar la importancia de las relaciones entre los componentes. El sistema existe, pues, en tanto sus componentes se relacionan y por tanto es conveniente partir de una definición de sistema agroalimentario para dimensionar estas actividades económicas desde esa luz, que permite hacer una aproximación robusta y abierta de la dimensión social, económica y política de estas.

Morales Espinoza (2000) presenta los principales enfoques teóricos y metodológicos para analizar el sistema agroalimentario. Se considera importante acudir a algunos elementos de manera breve: señala que uno de los aportes fundamentales desde la Escuela de Harvard, por parte de Davis y Golberg, consistió en la concepción de las actividades agrícolas en su relación con el resto de participantes involucrados en producir, transformar y comercializar un producto agrícola en particular, dada la necesidad de contar con un enfoque sistémico para explicar los roles y situaciones particulares de cada participante.

Ese enfoque surge de observar el desenvolvimiento de una agricultura más relacionada con actividades industriales a mediados de la década de los 50 del siglo pasado.

Malassis, por su parte, caracterizó la composición de un sistema agroalimentario por cuatro subsectores:

“El correspondiente a las empresas que abastecen a la agricultura con sus servicios y medios de producción; el subsector agropecuario; el subsector de las industrias agrícolas de transformación y el subsector de la distribución de alimentos”.

Nos interesa rescatar de Malassis su consideración del “subconjunto alimentario” como parte de una formación económica y social determinada y que, por tanto, la estructura y funcionamiento del sector no puede verse de manera separada del conjunto socioeconómico en el cual se desenvuelve. En palabras de Morales, que el funcionamiento del sector agroalimentario “en modo alguno resulta ser independiente del contexto mayor en el que el sector agroalimentario está inmerso, ni de las leyes del desarrollo histórico de la formación económica y social a la cual este sector pertenece”.

Sin atenuar la importancia del planteamiento de Malassis, Morales (ibídem) le señala como una debilidad, atribuir en un sentido tácito el mismo peso a los diferentes subsistemas, e indica la necesidad de dimensionar la posibilidad de que uno de estos ejerza un papel dominante y el resto funcione en supeditación o sometimiento, y, en ese sentido, que esa dominación asigne su cualidad a un sistema agroalimentario en particular. Así, por ejemplo, que el subsector de la distribución pueda ejercer un papel dominante sobre el subsector agropecuario.

Dimensionar el sistema agroalimentario según los elementos expuestos de manera breve, permite aproximarse al acto de alimentar una sociedad desde sus rasgos políticos y, en ese sentido, analizar las acciones de las personas, agrupamientos y acciones desde el Estado desde el crisol de los intereses, consensos, conflictos y ejercicios de poder que se manifiestan en el funcionamiento y relaciones del sistema agroalimentario.

### 2.1.2 Seguridad y soberanía alimentaria

Nos quedaremos con la definición planteada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), según la cual *seguridad alimentaria* es una situación

particular en “que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a suficientes cantidades de alimentos inocuos y nutritivos, que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y saludable en una forma continua y sostenible” (FAO, 2000c en Cuevas, (2008).

Si bien es de mucha importancia el consenso sobre la categoría anterior, se ha planteado también la necesidad de complementarla. Con origen en críticas al recetario neoliberal y específicamente al comercio internacional como premisa para el desarrollo de los países, relegando el derecho de alimentación de los pueblos, se abre paso el concepto de soberanía alimentaria como categoría que en esfuerzo de garantizar seguridad alimentaria, además se priorice la producción local, el acceso a tierra, agua, semillas y crédito; el derecho del campesinado a producir alimentos, de las personas consumidoras a decidir qué consumir y quién lo produce; el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas; precios ligados a costes de producción; participación de los pueblos en definición de políticas agrarias y reconocimiento de los derechos de las campesinas que desempeñan un rol fundamental en la producción y alimentación (*Que Es La Soberanía Alimentaria - Via Campesina, 2003*).

## 2.2 RASGOS PRINCIPALES DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO SALVADOREÑO

### 2.2.1 Acotación

Un sistema agroalimentario tiene como objetivo más esencial asegurar la disponibilidad y accesibilidad, física y económica, de un producto agrícola como alimento para quien lo requiera en el momento oportuno, y según las particularidades de cada sociedad. Para El Salvador, hace sentido puntualizar el análisis en aquellos productos agrícolas que se consideran esenciales para la dieta básica del hogar salvadoreño.

La Canasta Básica Alimentaria (CBA) del país agrupa los productos esenciales para asegurar el mínimo calórico que necesita un individuo para desarrollar un trabajo (Ministerio de Economía, s. f.). El Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos, monitorea mes a mes los precios de estos productos para tener un estimado actualizado del costo promedio nacional de alimentación básica de un hogar. Los productos agrícolas<sup>1</sup> presentes en la CBA son:

<sup>1</sup> La CBA incluye otros productos de origen pecuario: carnes (pollo, cerdo, res), huevos, leche; y agroindustrial: grasas y azúcar. No se incluirá en el análisis para enfatizar en los productos agrícolas.

Tabla 1  
**Productos agrícolas considerados en la Canasta Básica Alimentaria**

Tipo	Producto
Granos básicos	Tortillas (maíz), frijoles y arroz
Verduras	Papa, cebolla, chile verde, tomate, güisquil, repollo
Frutas	Naranja, plátano, guineo

Fuente: DIGESTYC, Índice de precios al consumidor

Por razones de disponibilidad de información y priorización de los elementos más esenciales, el análisis del sistema alimentario se enfocará principalmente en el subsector productivo, contrastando con la dinámica del comercio exterior y precios de los productos. Esto dará una idea bastante aproximada de la vulnerabilidad del sector, las personas inmersas en ello -principalmente personas productoras y mujeres- y la población en general, y que da insumos para investigaciones más enfocadas en los otros subsistemas.

### 2.2.2 Importancia económica

Similar a las tendencias mundiales, el sector agropecuario representa una proporción relativamente menor en la economía salvadoreña. Las actividades económicas de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca totalizan, a 2017, US\$1,347 millones de dólares, un 5.59% del Producto Interno Bruto (precios corrientes).

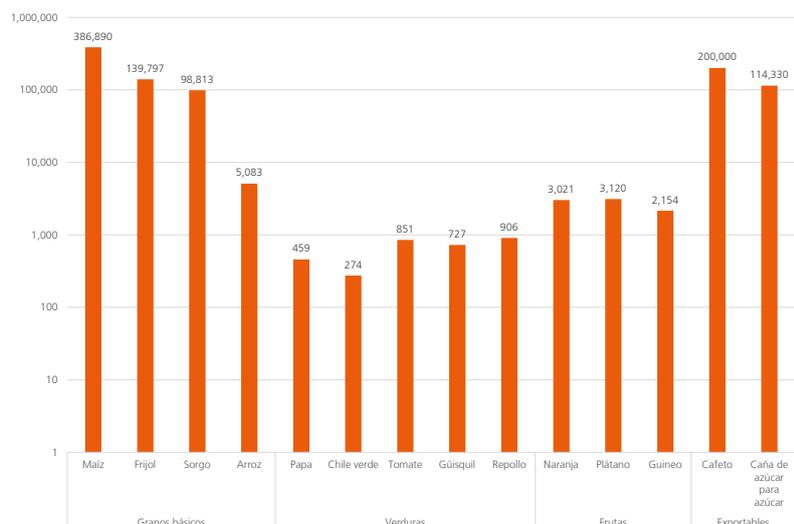
De manera desagregada, el cultivo de cereales, legumbres y oleaginosas aportó US\$251 millones (18.2% del rubro) y otros cultivos, en los que se encuentran hortalizas y frutas, US\$239 millones (17% del rubro).

A pesar de su tamaño, permanece como un sector que da ocupación y empleo a una proporción importante de la población. Las actividades significan una ocupación para más de 448 mil personas, según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) de 2019, un 15.4% de la población ocupada total.

### 2.2.3 Breve caracterización de las cadenas productivas agrícolas esenciales

Un rasgo característico del subsector productivo agrícola es su nivel de concentración en unos cuantos cultivos. Según información de la Dirección General de Economía Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería para el ciclo agrícola 2018/19, cinco productos representan más de 90 de cada 100 manzanas<sup>2</sup> cultivadas en el territorio (ver gráfico 1), dos de estos de preminencia exportable: maíz, 386 mil manzanas; frijol<sup>3</sup>, 139 mil manzanas; café, 200 mil manzanas; caña de azúcar para producción de azúcar, 114 mil manzanas; y sorgo, 98 mil manzanas. Aparte, alrededor de 11 mil manzanas se destina a los productos restantes de la tabla anterior, que es proporcionalmente poco significativo.

Gráfico 1  
**Superficie (mz) destinadas a la producción de productos agrícolas considerados en la CBA (Escala logarítmica para visualización)**



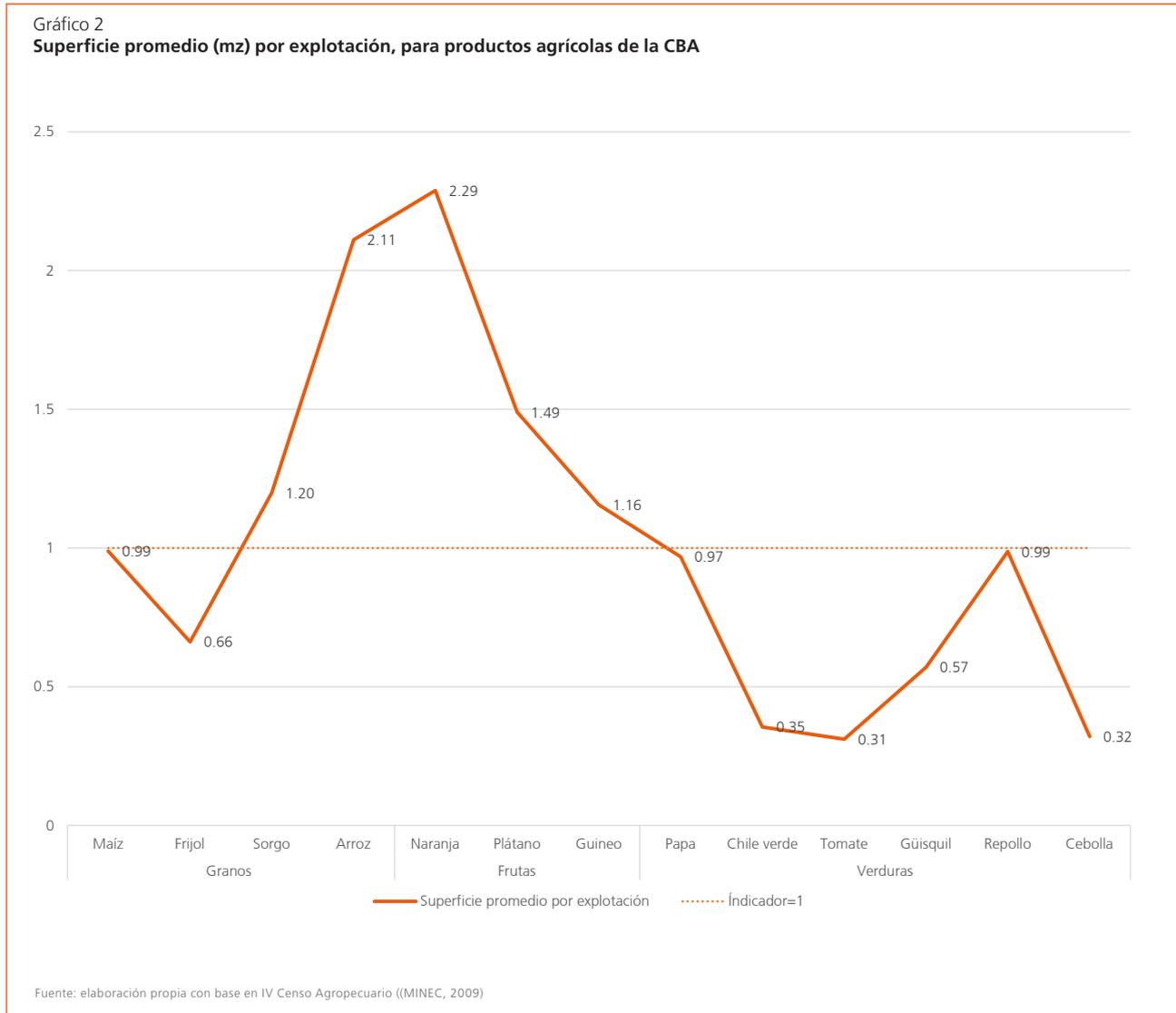
Fuente: elaboración propia con base en Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2018/19 (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2019)

- 2 Una manzana equivale a 0.7 hectáreas, o 7 mil m<sup>2</sup>.
- 3 Una proporción importante del cultivo de frijol es relevo posterior a la dobla del maíz, y cuyos tallos sirven como tutores para el crecimiento de los frijolares.

Claramente, el sector agrícola está volcado a satisfacer las necesidades alimentarias más esenciales de los hogares -basadas en los cultivos tradicionales- y, por otra parte, aquellos cultivos de valor comercial para la exportación.

La producción de alimentos es atomizada y sustentada en pequeñas explotaciones. Según el IV Censo Agropecuario, de 2007/08, de los trece productos en análisis, ocho están por debajo de una manzana promedio por explotación,

mientras que solo cinco superan esa medida (ver gráfico 2): sorgo, arroz, naranja, plátano y guineo. Hay razones para creer que esta situación no ha variado sustantivamente desde entonces: la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 2019 (DIGESTYC, 2020) estimó la existencia de 416,578 explotaciones, de las cuales un 88% son menores a dos manzanas (89%), y 198,853 menores a una manzana (47%).<sup>4</sup>

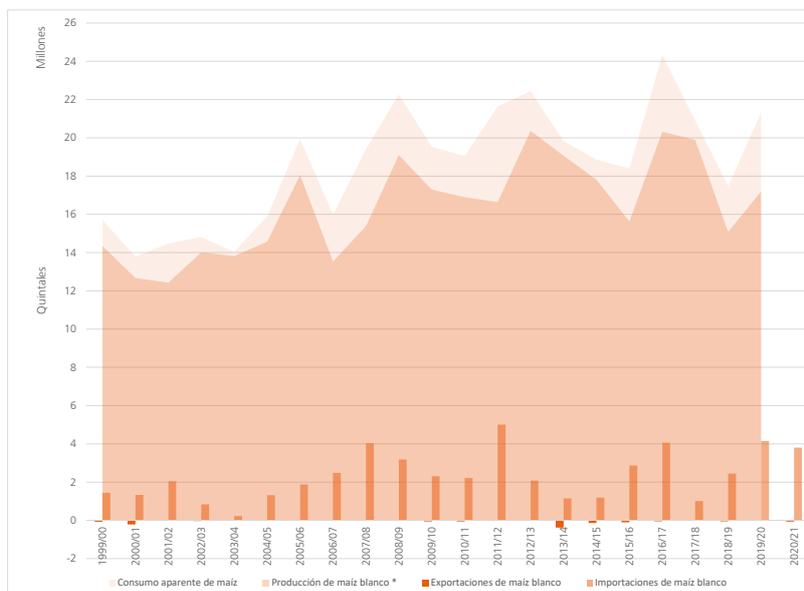


El país ha alcanzado un nivel considerablemente alto y sostenido en granos básicos, principalmente en maíz y frijol. Lograr un nivel adecuado de autoabastecimiento es un elemento importante en relación con la soberanía alimentaria. En el caso del maíz blanco (ver gráfico 3), se promedian los

17.7 millones de quintales en los últimos cuatro ciclos agrícolas registrados (desde 2015/16), un autoabastecimiento superior al 85%, con una dependencia de importaciones relativamente estable y que incrementa al presentarse algún evento climático extremo (normalmente al año siguiente).

<sup>4</sup> Para efectos de comparación, el café registraba un promedio de 12.5 mz/explotación y la caña de azúcar, por su parte, 18.8 mz/explotación.

**Gráfico 3**  
**Evolución del consumo aparente de maíz blanco y autoabastecimiento.**

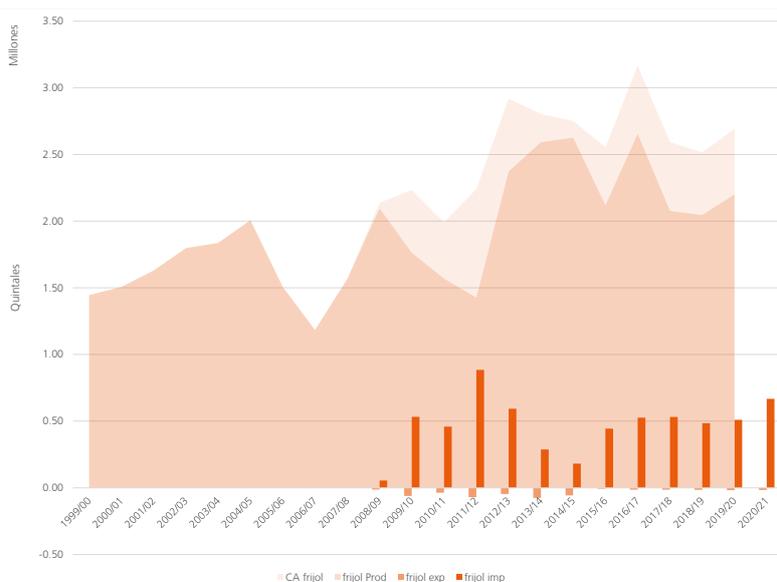


Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Base de Datos de Comercio Exterior del BCR. Nota: año 2019/20 no disponible oficialmente. Se utilizó promedio simple de los cuatro ciclos previos

En el caso del frijol, también se registra un nivel de producción con tendencia al alza para las últimas dos décadas, que permite un nivel de autoabastecimiento superior al 80%, con comportamiento estable en el flujo de importaciones. La producción de sorgo, por su parte, se mantiene estable con

un nivel de producción de alrededor de 2.5 millones de quintales y el arroz, por último, con una producción en decrecimiento que ha pasado de superar el millón de quintales a inicios del siglo a cerca de 500 mil quintales en 2018/19.

**Gráfico 4**  
**Evolución del consumo aparente de frijol rojo y autoabastecimiento**

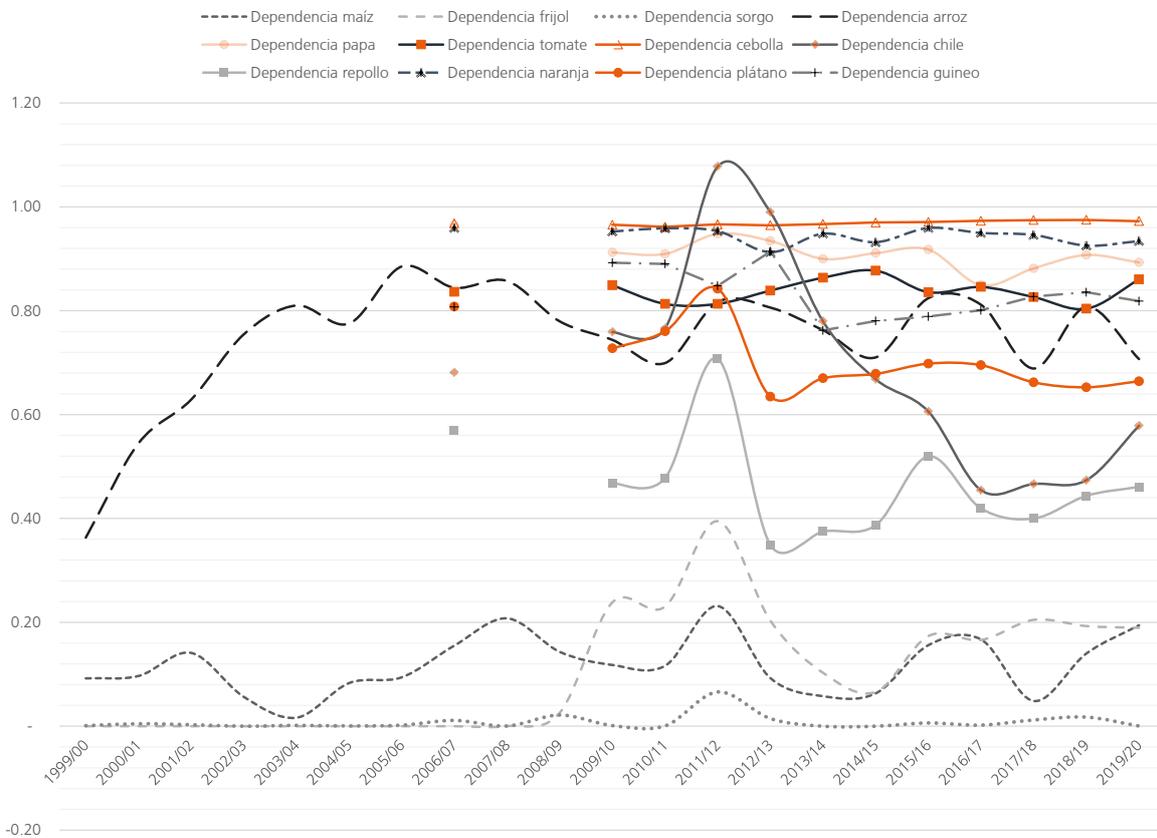


Fuente: Elaboración propia con base en Anuarios de Estadísticas Agropecuarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Base de Datos de Comercio Exterior del BCR. Nota: año 2019/20 no disponible oficialmente. Se utilizó promedio simple de los cuatro ciclos previos

Este nivel relativamente alto de autoabastecimiento solo es similar en el caso del sorgo. Para los demás productos en análisis, incluyendo el arroz blanco, el nivel de

autoabastecimiento es significativamente bajo, y con ello la dependencia del consumo interno en las importaciones es, en consecuencia, mayor.

Gráfico 5  
Evolución de la dependencia de importaciones del consumo aparente de productos agrícolas de la CBA



Fuente: elaboración propia con base en Anuarios de Estadística Agropecuaria y base de datos de comercio exterior (BCR)

Si bien una proporción importante de personas productoras no destinan su producto al mercado sino al autoconsumo familiar<sup>5</sup>, alrededor del 46% en el caso del maíz, 45% del frijol rojo y 44% del sorgo (Baumeister, 2017), es crucial analizar algunos elementos de la comercialización, para aproximarse al grado de vulnerabilidad de la población productora que genera ingresos adicionales a partir de excedentes de producción.

La intermediación ha sido un problema crónico del sector, que afecta principalmente a la población productora, que enfrenta condiciones de comercialización y mercado poco

favorables. Para los últimos dos años con información publicada (ver tabla 2), el precio pagado a las personas productoras de granos básicos, especialmente en maíz, apenas supera el costo de producción, dejándoles un margen de ganancia pequeño y, en algunos momentos del año, pérdida bruta (ingreso menos costo). Si bien el margen es sustancialmente mayor en frutas u hortalizas, también es mucho mayor el costo de producción absoluto por manzana, que es uno de los factores -junto con otros elementos- que configuran factores de rigidez en la población productora para transitar a productos de mayor valor agregado y que pudieran significar posibilidades de mejorar condiciones de ingreso.

<sup>5</sup> Esto equivale a una producción promedio de 38 quintales de maíz y 12 quintales de maíz blanco, de los cuales se consumen en el hogar 18 y 5 quintales, respectivamente (Baumeister, 2017).

Tabla 2  
**Costo de producción, precio al productor y márgenes de ganancia, por producto agrícola esenciales de la Canasta Básica Alimentaria**

Producto	Costo de producción (US\$/mz)	Costo de producción 2018, US\$/qq (A)	2018					2019		
			Precio promedio al productor, US\$/qq (B)	Margen US\$/qq (B-A),	Precio mínimo mensual, US\$/qq	Precio máximo mensual, US\$/qq	% de margen (B-A)/A	Precio promedio al productor, US\$/qq (C)	Margen del productor, US\$/qq (C-A)	% de margen (C-A)/A
Maíz	767.45	13.55	15.48	1.93	10.28	21.28	14%	17.77	4.22	31%
Frijol rojo	653.59	37.78	44.15	6.37	37.09	50.55	17%	41.70	3.92	10%
Sorgo	481.16	13.26	16.60	3.34	14.07	19.64	25%	14.90	1.64	12%
Arroz	1088.85	12.55	16.90	4.35	16.07	18.83	35%	16.81	4.26	34%
Papa*	4,087.97	7.44	N/D	N/D	-	-	N/D	N/D	N/D	-
Tomate	6,021.19	10.50	22.00	11.50	17.35	29.72	109%	25.25	14.75	140%
Cebolla*	N/D	N/D	-	N/D	-	-	N/D	N/D	N/D	N/D
Chile dulce	5,833.91	10.06	21.33	11.27	12.58	33.67	112%	28.59	18.53	184%
Repollo	4,707.74	2.31	4.06	1.75	3.55	4.95	76%	7.18	4.87	211%
Naranja	1,172.32	2.94	11.12	8.18	6.35	18.45	278%	12.57	9.63	328%
Plátano	1,562.36	3.70	13.85	10.15	10.37	18.65	274%	15.33	11.63	314%
Guineo	1,238.43	4.36	12.38	8.02	9.43	17.16	184%	14.04	9.68	222%

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Costo de Producción 2018 y 2019; e Informe de Resultados de la Encuesta de Precios al Productor Agropecuario, 2018 y 2019 (promedio mensual), MAG

A este momento, es posible visualizar un sector agroalimentario interno volcado a la producción de granos básicos, principalmente maíz y frijol, logrando niveles de autoabastecimiento sustanciales. No obstante, en el caso de hortalizas y frutas nuestro aparato productivo es pequeño y nuestro consumo es altamente dependiente de las importaciones. Al trascender la esfera productiva, la comercialización puede dejar importantes márgenes a la población productora de frutas y hortalizas, caso contrario en granos básicos, pero los costos de producción son altos y prohibitivos: el costo de producción/manzana de cualquier producto supera los US\$1,000/mz. en todos los productos y el acceso a crédito es relativamente bajo.

De los 47,331 desembolsos de crédito para desarrollo agrícola en los ciclos 2017/18 y 2018/19 por el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), solo 1028 fueron para hortalizas y 415 para frutales, 2.2% y 0.8% respectivamente. En conjunto, sumaron US\$4.9 millones de un total de US\$156 millones dirigidos al sector. Comparativamente, para maíz se destinaron US\$66 millones (42%); caña de azúcar, US\$16.4 millones (10.5%); y café, US\$23.8 millones (15.31%).

## 2.2.4 Las mujeres en el sector agroalimentario: algunos elementos

El rol de las mujeres en el sector es fundamental para su funcionamiento, tanto por su trabajo en labores agrícolas como por su aporte en labores domésticas y/o trabajo de cuidado no remunerado, uno de los pilares sobre las que descansan las actividades económicas remuneradas.

Según la EHPM 2019, las mujeres representan apenas un 11% del total de personas estimadas como productoras agropecuarias; dicha cifra es llamativa si se contrasta con el número de mujeres inscritas en los padrones oficiales del Programa de Entrega de Paquetes Agrícolas que ejecuta el Ministerio de Agricultura y Ganadería: en el padrón de semilla certificada de maíz y fertilizante, aparecen 196,593 mujeres, que representan un 46% del total; y en el padrón para entrega de semilla mejorada de frijol, son 89,007 mujeres, que representan un 48% del total de personas inscritas.<sup>6</sup> (MAG, comunicación personal, 2020).

Su participación también se hace manifiesta al analizar su uso del tiempo. Como ha señalado (Álvarez Escobar, 2018), “las mujeres dedican 5.35 horas diarias a labores domésticas no remuneradas mientras que los hombres apenas 2.4, a pesar que, en promedio solamente dedican 0.71 horas menos que los hombres a actividades remuneradas”, y si bien no se cuenta con datos específicos para la pandemia y en específico para los hogares agropecuarios, es posible inferir esta realidad con los datos de las encuestas de hogares: si ordinariamente, la sobrecarga de horas en labores domésticas y de cuidado no remunerado recae en las mujeres, hace sentido pensar que esta situación se ha agudizado durante la pandemia, las medidas de confinamiento e implicaciones para las mujeres.

<sup>6</sup> Esto puede dar espacio al debate sobre cómo se levantan las estadísticas de hogares, quién define y con base en qué criterios si una persona, principalmente mujer, se clasifica o no, como agricultora.

Así pues, al analizar aquellos hogares en que realizaron actividades agropecuarias en el ciclo 2018/19, comparando el número de horas semanales dedicadas a trabajo del cuidado no remunerado y quehaceres del hogar, según si es o no jefe de hogar y sexo, se destacan algunos elementos:<sup>7</sup>

1. En todos los casos, las mujeres dedican más horas semanales a estas actividades;
2. Las jefas de hogar duplican el número de horas destinadas al cuidado respecto de los hombres en la misma condición, y quintuplican la cantidad de horas destinadas a quehaceres del hogar.

3. En hogares con jefatura de sexo masculino, las mujeres (no jefas) dedican más horas a ambas actividades que los hombres en la misma condición;
4. En hogares con jefatura de sexo femenino, las mujeres (no jefas) dedican un 27% y 26% menos horas que cuando la jefatura es de sexo masculino; y los hombres, dedican un 22% y 11% más a ambas actividades cuando la jefatura es de sexo femenino.

Tabla 3

**Horas dedicadas a actividades del cuidado no remunerado y quehaceres del hogar, por sexo y relación con la persona jefa de hogar**

¿Es persona jefa de hogar?	Sexo de la persona jefa de hogar	Sexo persona que realiza actividades del hogar y de cuidados	Número de horas semanales dedicadas a:	
			Cuidado no remunerado	Quehaceres del hogar
Sí	Mujer	-	5.53	19.08
	Hombre	-	2.22	4.08
No	Hombre	Mujer	5.85	18.19
	Mujer	Mujer	4.25	13.38
	Hombre	Hombre	0.63	3.25
	Mujer	Hombre	0.77	3.61

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 2019

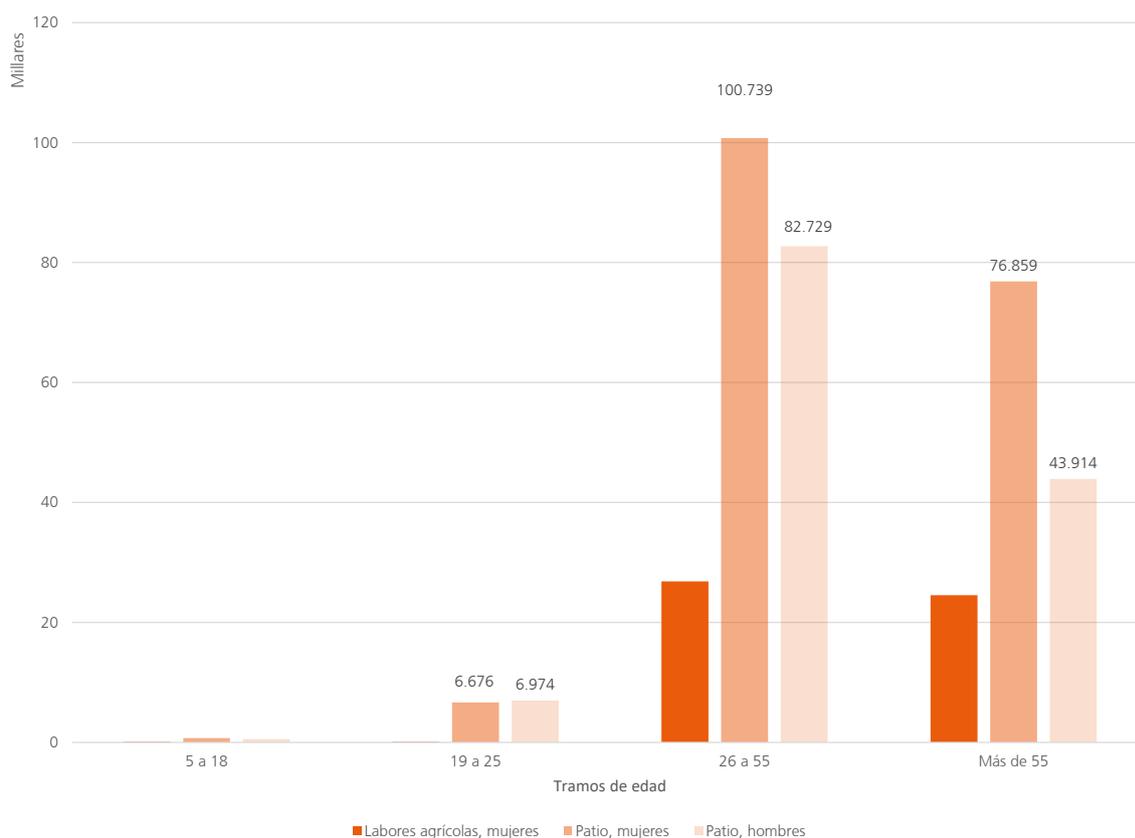
Por el tamaño de las explotaciones la actividad agrícola en el país, entre otras razones, muchas actividades entran en el ámbito de la agricultura familiar. Sobre el ciclo agrícola 2018/19, de las 431 mil personas que manifestaron haber realizado actividades agrícolas, 52 mil (12%) fueron mujeres. Esta proporción cambia al analizar actividades agrícolas de patio, en donde la cantidad de mujeres superan a la cantidad de hombres en los tramos de edad de 26 a 55 años y más de 55 años.

El espacio de patio se utiliza principalmente para la cría de animales, entre 1 y 10; y árboles frutales, entre uno y ocho árboles; en una menor proporción, a granos básicos y hortalizas. Lo obtenido se destina en más de un 90% de casos al consumo del hogar y en una menor proporción a la comercialización.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Para mayor robustez, se considera conveniente profundizar en los datos con análisis de medias entre otras técnicas estadísticas. A pesar de ello, la diferencia tan marcada en los casos da una luz sobre la situación de desigualdad.

<sup>8</sup> La EHPM muestra algunas inconsistencias al respecto. No es una encuesta especializada en el tema agropecuario y es razonable que pueda haber imprecisiones, pero da luces razonables la realidad del sector.

Gráfico 6

**Cantidad de personas que realizan actividades agropecuarias solo de patio, por sexo, según tramos de edad**

Fuente: elaboración propia con base en EHPM, 2019

Esto no debe desorientar la mirada a condiciones estructurales de desigualdad en las que se desenvuelven las mujeres, que es necesario profundizar, sin dejar de apuntar al menos dos elementos. En el ciclo 2018/19:

- Menos mujeres tienen posesión de tierra con vocación agropecuaria: solamente 21 mil mujeres contra poco menos de 80 mil de los hombres, con estimaciones basadas en la EHPM.
- Además de ser menos mujeres, poseen en promedio una menor superficie. Solamente 2.2 manzanas contra 3.69 de los hombres.
- Menor acceso a créditos para actividades agropecuarias: del total de mujeres que manifestaron haber realizado actividades agrícolas, solamente 5% buscó obtener crédito. En el caso de los hombres, la cifra se eleva a 9%<sup>9</sup>. Las mujeres, además, recurren relativamente más a cooperativas, Organizaciones No Gubernamentales y compradores de cosecha que sus homólogos hombres, que acuden a la banca privada o nacional.

Los elementos brindados en los párrafos anteriores dan luz sobre la importancia de las mujeres en los sistemas agroalimentarios. Su participación pasa por desempeñar roles en las labores productivas, agrícolas o de patio, y, además -no menos importante- por su rol en el hogar por su

mayor dedicación a labores domésticas y trabajo del cuidado no remunerado, pilar sobre el que descansa la posibilidad de que los hombres desempeñen labores remuneradas fuera del hogar, pero que entraña a su vez situaciones de desigualdad y desventaja de ellas respecto a los hombres.

### 2.3 REACCIÓN DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO FRENTE AL COVID-19

Se han destacado algunos rasgos que caracterizan el subsistema productivo del sistema agroalimentario salvadoreño y que cada ciclo agrícola abastece, en mayor o menor medida, y con elementos claros de heterogeneidad, la demanda de productos agrícolas para la canasta básica de un hogar común. Es un territorio basado en pequeñas explotaciones, principalmente con maíz y frijol, y de agricultura familiar en que las mujeres desempeñan un papel clave en labores domésticas y trabajo de cuidados no remunerado, además de actividades productivas de patio. Es este sistema, con sus particularidades y condiciones, el que ha enfrentado el desafío de abastecer a los hogares durante la pandemia de COVID-19.

En el país, se detectó el primer caso del nuevo coronavirus el 18 de marzo. Con anterioridad, haciendo uso de diferentes instrumentos jurídicos y desde diferentes carteras de Estado, se tomaron medidas para disminuir la circulación de la población y aglomeraciones. Además, como medida preventiva, el gobierno cerró la entrada a personas provenientes de países que ya registraban altos índices de contagio.

<sup>9</sup> Es conveniente realizar estudios de mayor profundidad sobre este aspecto. Según las estimaciones de la EHPM, aún y cuando pocas personas buscan obtener crédito, en más del 90% de los casos lo logran, tanto mujeres como hombres.

Lo inédito de la situación, hizo difícil prever los impactos de este tipo de medidas en la economía y el funcionamiento del país, y de igual manera en el sistema agroalimentario. No obstante, los primeros temores apuntaban a la posibilidad de retrasos o cortes en la cadena de suministros, y cómo esto podría repercutir en el abastecimiento general para las empresas -consumo intermedio- u hogares -consumo final. Es decir, el sistema agroalimentario descompensado por la vía de la oferta (FAO & CELAC, 2020).

De igual importancia, aunque con algún rezago, se visualizaba un posible impacto por el lado de la demanda. Es decir, la capacidad de los hogares de adquirir los alimentos básicos para cubrir sus necesidades más inmediatas (Ibídem).

Se analizará, por tipo de productos, los efectos (registrados) o posibles efectos de la pandemia, atendiendo a las características del producto, los flujos de comercio exterior y el precio en plazas.

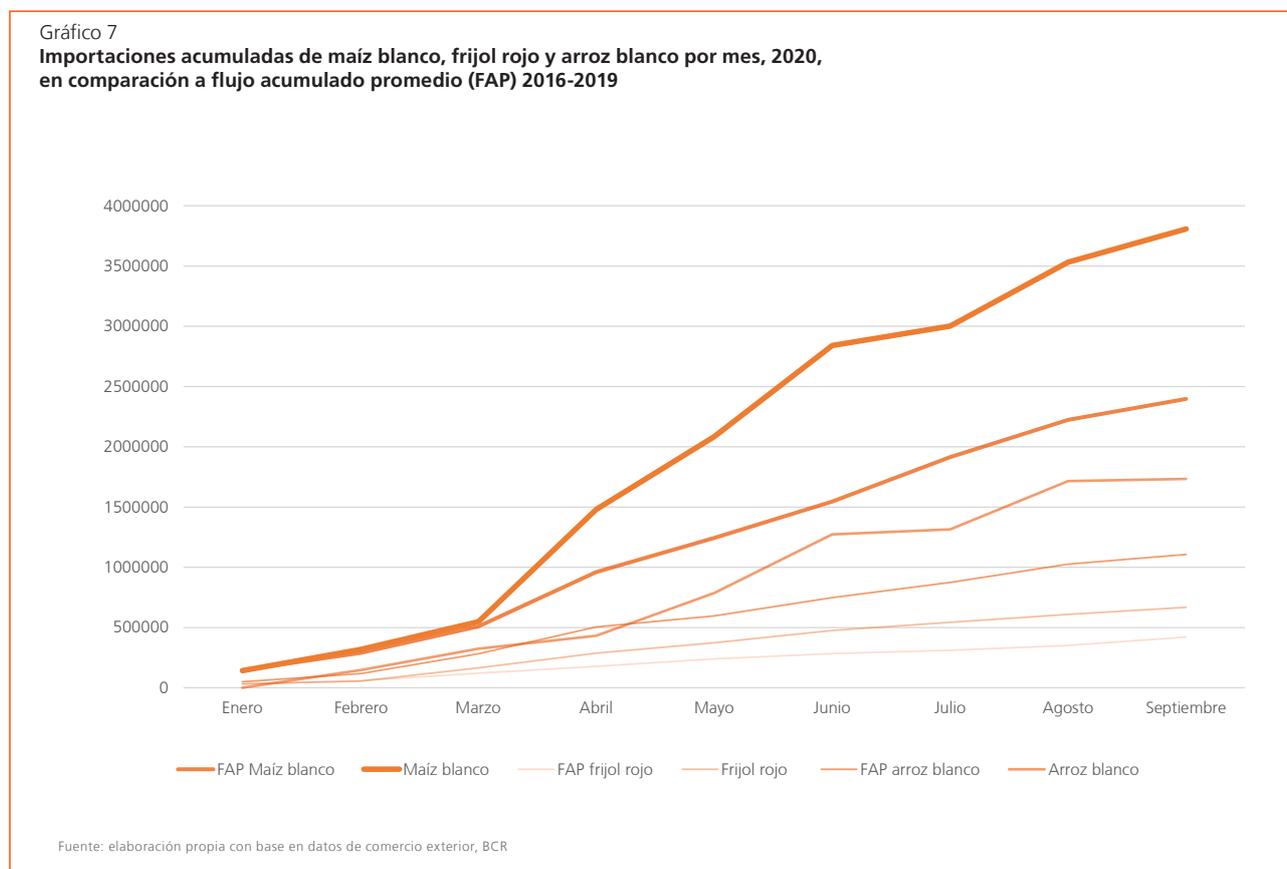
### 2.3.1 Granos básicos

El ciclo agrícola en El Salvador se extiende desde el primer día de mayo de un año hasta el último día de abril del siguiente,

en línea con la estación lluviosa. Prácticamente, la totalidad del volumen de la cosecha se genera en los últimos cuatro meses del año y con ello se asegura la mayor parte del stock de granos que alimenta a la población al cierre del mismo y los nueve meses del siguiente.

Por el nivel de autoabastecimiento en maíz y frijol, y los tiempos del ciclo agrícola, la pandemia no ha significado riesgos insalvables en el suministro de estos dos granos a las plazas del país, sumado a que 2019 no presentó eventos climáticos de mayor magnitud que pudieran haber implicado daños o pérdidas en la producción que hagan pensar en una situación “pre-pandemia” riesgosa.

No obstante, el flujo de importación de granos ha sido sustancialmente mayor (ver gráfico 7). Al comparar el flujo acumulado mensual de 2020 de los tres principales granos con el flujo acumulado promedio (FAP) 2016-2019, es notable el incremento del volumen acumulado a partir de marzo en que la tendencia en el año actual es a separarse al alza de los valores promedio 2016-2019. Como vemos en la gráfica, las líneas sólidas (2020) están por encima de las líneas punteadas (2016-2019), indicando que las importaciones acumuladas en cada mes son mayores que las importaciones acumuladas de los años previos.



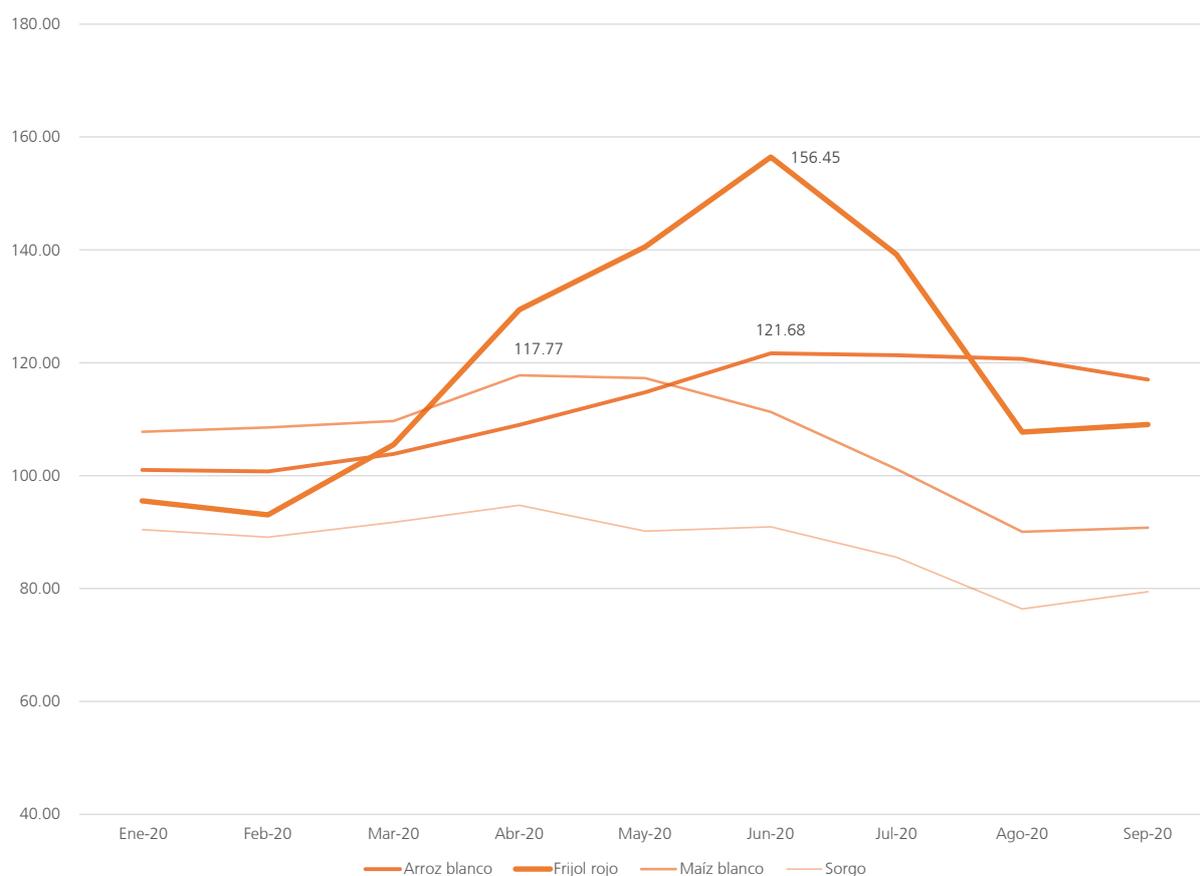
A junio de 2020 se ha importado un 84% más de maíz blanco que a junio de un año ordinario. Similar lectura con el frijol rojo y arroz blanco: al mes de junio, se ha importado un

70% más de frijol y 68% más de arroz que lo que usualmente se ha importado a este mes.

El mayor volumen de importaciones no evitó el alza de precios en las plazas. Con la aceleración de los contagios y las medidas de confinamiento tomadas, se registraron precios promedios mensuales <sup>10</sup> de US\$18.67 (abril), US\$77.39 (junio), US\$44.85 (junio) para el caso del maíz, frijol rojo

(tinto) y arroz, respectivamente, que son 17%, 56% y 21% mayores a los registrados al promedio mensual de los años 2017-2019, aunque luego de junio la tendencia es a la baja, a la normalización (ver gráfico 8).

Gráfico 8  
Índice de precios promedio mensuales de principales granos en el país  
Promedio mensual 2017-2019=100



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas de precios de productos agropecuarios, MAG

Que coexista una teórica sobreoferta con precios altos es llamativo, e indica la probable existencia de mecanismos internos en el subsistema de comercialización que pueden afectar el acceso al alimento (precios más altos) a pesar de la abundancia: cuestiones especulativas o de acaparamiento. Todo ello sin olvidar el impacto que el incremento repentino de precios de un bien esencial puede tener sobre el costo de la vida o el ingreso real de los hogares, en una situación económica y empleo en franco deterioro.

Durante este período, el gobierno central a través de sus diferentes carteras tomó acciones que buscaron garantizar el abasto y acceso de alimentos a la población:

- A pesar de los riesgos y tomando medidas de distanciamiento físico, ejecutó el Programa de Entrega de Paquetes Agrícolas con la subvención de semilla certificada de maíz, fertilizante y semilla de frijol, que beneficia a más de 400 mil personas productoras. Esto

<sup>10</sup> Precio promedio mensual en plaza de referencia para el mercado mayorista de granos básicos, la Calle Gerardo Barrios. En el caso del frijol, se promedió la variedad de frijol tinto nacional y variedad importada. Para el caso del arroz, el promedio el arroz oro de origen nacional y de origen importado. Todos los precios por quintal (45.35 kg).

busca apoyar el abastecimiento del ciclo 2020/21, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Desarrollo y Protección Social.

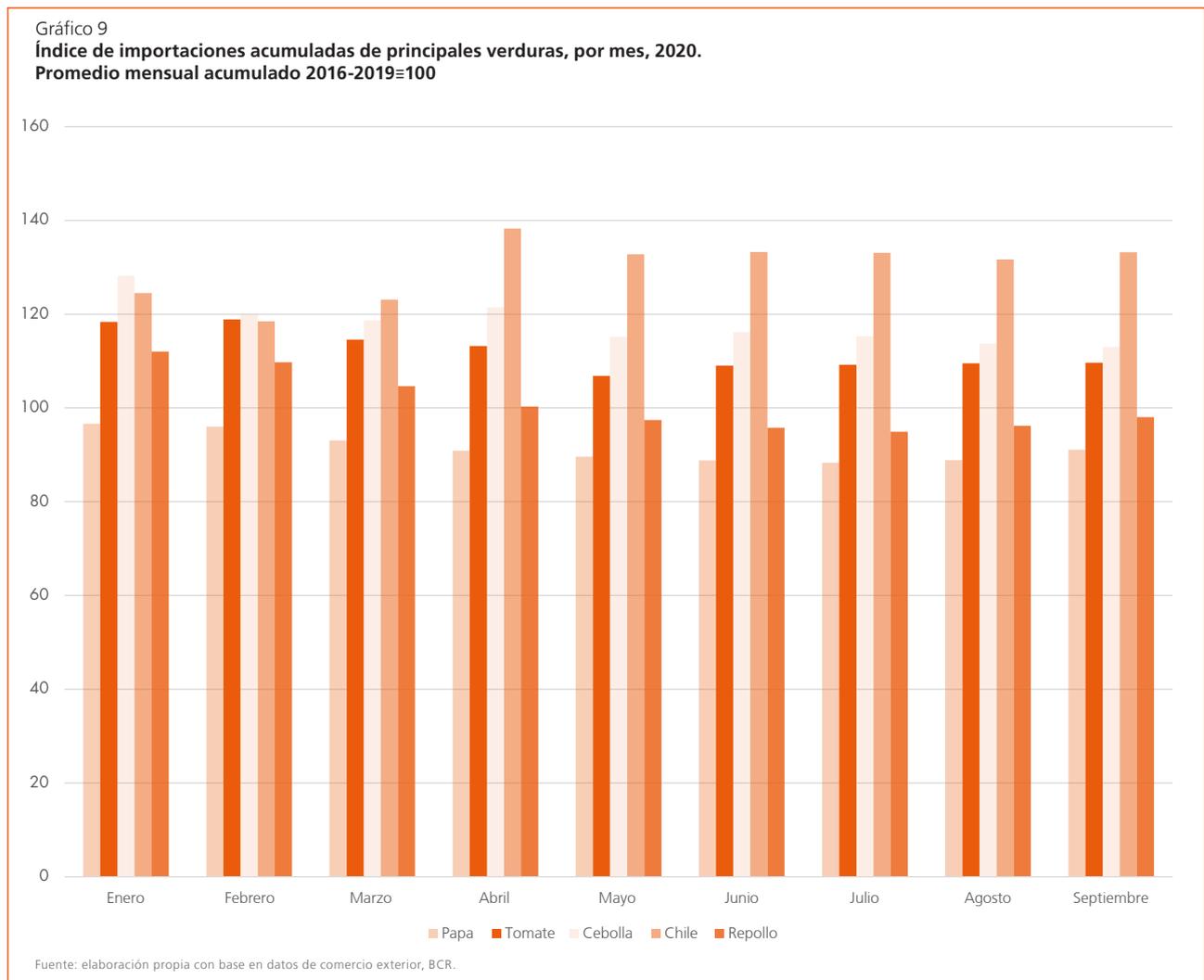
- Se han distribuido cestas alimentarias de manera masiva, de conformidad con el Programa de Emergencia Sanitaria, que contienen alimentos de origen importado y está relacionado al volumen creciente de las importaciones que ya se destalló. Sobre estas acciones, es difícil ofrecer alguna valoración objetiva en tanto que no está disponible algún documento del Programa que ofrezca detalle de los criterios de inclusión o exclusión, sectores priorizados y el avance a la fecha, pero vale decir que es una acción insostenible desde el punto de vista financiero para garantizar el alimento a la población.

El masivo flujo de importaciones no ocurre sin consecuencias. Se han registrado manifestaciones de inconformidad de las personas productoras por las dificultades para vender sus productos ante el incremento de la oferta disponible (Alemán & Henríquez, 2020; Funes & Chávez, 2020). Una hipótesis razonable es que el incremento en la disponibilidad del pro-

ducto presione el precio al productor a la baja, mientras que el precio al consumidor se mantiene o marca tendencia al alza. Una situación así implicaría que se estaría generado indirectamente un margen de ganancia extraordinario en la esfera de la comercialización, por compras financiadas con el erario público y que simultáneamente afecta a la población productora.

### 2.3.2 Verduras y frutas

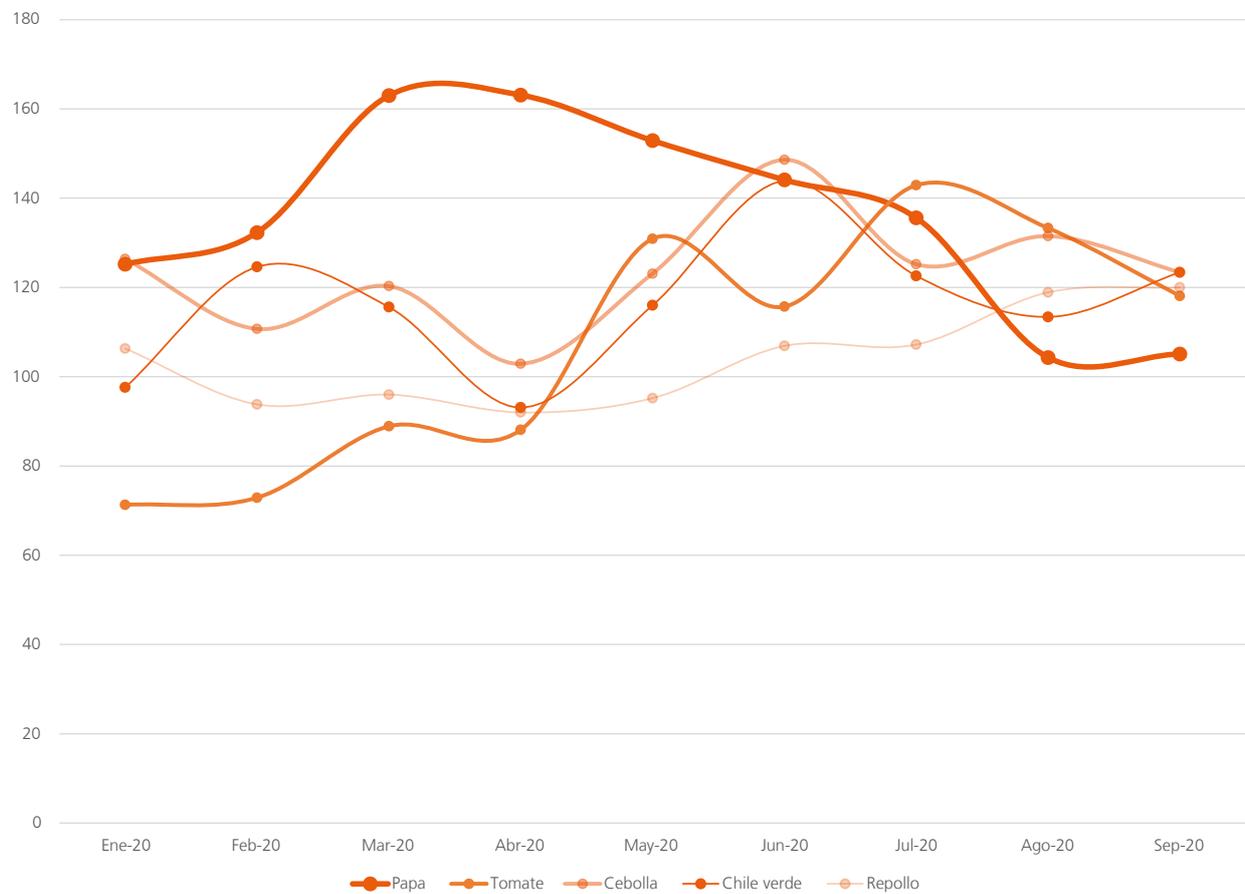
La naturaleza perecedera de estos productos implica que para analizar el abastecimiento es necesario enfocarse en el flujo de producto; por la alta dependencia del exterior, las variables relevantes son el volumen de importaciones y los precios internos de los productos. Todas las verduras en análisis han sostenido un flujo constante desde los mercados externos (ver gráfico 9). Eso indica que el abastecimiento ha sido constante, incluso en mayores volúmenes en comparación al promedio mensual 2016-2019 para el caso de todos los productos a excepción de la papa, que aún no alcanza el volumen acumulado de años anteriores.



Similar a los granos básicos, el abastecimiento constante -incluso mayor- de verduras no impidió que, frente a la incertidumbre de la pandemia, en marzo y semanas siguientes, los precios vieran alzas inusualmente

pronunciadas. Si bien la papa presentaba precio alto al inicio del año, a marzo el precio era 60% mayor al promedio. El tomate, chile y cebolla presentaron alzas rápidas a partir de abril hasta rondar precios un 40% mayores.

Gráfico 10  
**Índice de precios promedio mensual de principales verduras en el país**  
 Promedio mensual 2016-2019 ≡ 100



Fuente: elaboración propia con base en informes de precios de productos agropecuarios, MAG

Las frutas en análisis (ver gráfico 10), por su parte, no han presentado variaciones llamativas en el flujo de importaciones y se mantiene en niveles similares a años previos. De igual manera, los precios no han presentado variaciones

significativas y se mantienen en niveles estables, lo que da una idea de que el sistema agroalimentario ha funcionado en estos productos, garantizando el abastecimiento y manteniendo el precio para facilidades de acceso al producto.

## 3

## HACIA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ELEMENTOS MÍNIMOS

La situación actual del sistema agroalimentario salvadoreño es consecuencia del desarrollo “autónomo” de los diferentes subsistemas, reflejo de una institucionalidad que no ha priorizado su transformación al ritmo de los tiempos, liberando a las fuerzas del mercado su funcionamiento y relaciones sociales entre personas productoras, comercializadoras, proveedoras de insumos, cadenas productivas, población consumidora y el gobierno central, en una dinámica que prioriza la generación de valor por encima del derecho a la alimentación en un entorno natural preservado.

La pandemia ha puesto en evidencia algunas debilidades del sistema; otras tantas, se manifiestan en el curso normal de su funcionamiento o durante eventos climáticos extremos. Por sus consecuencias, es urgente avanzar hacia un nuevo estadio del sector, mientras que, por la esencia estructural de los problemas, se trata de desafíos que requieren medidas drásticas y decisivas, planificadas de manera adecuada, con la fuerza estratégica que solo puede orientarse y articularse desde el Estado, impulsado por las fuerzas políticas progresistas.

Estos desafíos deben reflexionarse a la luz de las necesidades de transformación desde lo cultural, lo técnico, lo económico, lo ambiental, lo político y lo institucional. En la medida que una de estas esferas se quede corta o se desarticule del funcionamiento de las otras, cualquier intento y ruta para avanzar hacia la soberanía alimentaria y nutricional tiene fecha de caducidad definida sin mayores transformaciones.

### 3.1 DESIGUALDADES POR ATENDER

Muchas de las debilidades del sistema agroalimentario y dinámicas nocivas para las personas están cimentadas sobre la base de desigualdades. Debe estar claro, entonces, que ninguna estrategia hacia la soberanía alimentaria puede avanzar sin atender estos factores estructurales generadores de desigualdad. En ese sentido, es posible puntualizar estratégicamente algunos de los más urgentes para avanzar hacia la soberanía alimentaria:

- Débil organización de la población productora, que le deja en desventaja frente a otros eslabones de las cadenas, empresas transnacionales o gremios locales de mayor peso económico y/o político.
- Desigual acceso a tierra, agua y otros bienes comunes que funcionan como factores de la producción.
- Desigual acceso a recursos financieros, que limita la transformación de los sistemas de producción y prácticas, anclando a productoras y productores a unos pocos productos consolidándose en una matriz productiva de baja diversificación hacia productos de mayor valor agregado o utilización de métodos menos agresivos ambientalmente.
- Asimetrías de información: la población productora carece de canales básicos, estables y comprensibles de información de mercado (precios), tiempo y clima, marcos legales e información técnica que le permita tomar decisiones sobre una base más sólida de información.
- Sobrecarga de mujeres en trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que les inhibe de continuar estudiando, participar en actividades remuneradas afuera del hogar o participar activamente en esquemas organizados de producción y participación política, como cooperativas.
- Presupuesto público, que prioriza actividades económicas de agentes con mayor peso político por encima de la población productora de alimentos.

Aunque ya se ha desarrollado a cierto nivel en apartados anteriores sobre los puntos recién expuestos, a continuación, se profundiza en tres elementos fundamentales para la soberanía alimentaria: la organización, la sustentabilidad de la producción y los esquemas de comercialización.

### 3.2 LOS PRODUCTORES Y PRODUCTORAS AGRÍCOLAS Y SU ORGANIZACIÓN

En 2009, las Naciones Unidas declararon el año 2012 como el “Año Internacional de las Cooperativas”, como una forma de resaltar la contribución de estas al desarrollo socioeconómico. Según (Hacisalihoglu & Sahin, 2018), desde 2013 se ha registrado un nuevo auge de las cooperativas como una forma de reacción frente a los efectos de desarticulación social y productiva que han generado las políticas neoliberales en todo el mundo y el avance de las empresas agrícolas transnacionales, principalmente en los países menos desarrollados en que los productores han transitado a esquemas de “autoexplotación”.

En El Salvador el nivel de organización de la población productora es relativamente bajo. A julio de 2020, se tiene registro de 1724 grupos activos organizados de cooperativas -sector reformado<sup>11</sup> (398) y no reformado (1643), y anteriores a 1980- o asociaciones agropecuarias (179), que aglutinan un aproximado de 78 mil personas<sup>12</sup>, de las cuales 30% son mujeres. Se tiene registro de 518 grupos inactivos.

La estructura eminentemente minifundista del aparato productivo hace necesario el fomento e incremento del nivel de organización de la población productora. Desde el punto de vista económico, la organización permite una mejor negociación de precios, mejor acceso a crédito y la capitalización de los aprendizajes de manera colectiva. Desde lo sociopolítico, la organización permite impulsar y presionar por el análisis y aprobación de marcos legales que atiendan sus necesidades: semilla, insumos, agua, suelo, extensionismo, seguridad jurídica de sus activos, oposición a tratados comerciales perjudiciosos, esquemas de expropiación, entre otros. En lo cultural, los esquemas organizados permiten enraizar formas de relaciones sociales no individuales en la comunidad, contraria a la lógica predominante actual.

Hay razones para creer en la viabilidad económica de modelos cooperativos. En un esclarecedor análisis sobre el efecto de los derechos de propiedad sobre la elección de cultivos, productividad y desarrollo económico, analizando el caso de la Reforma Agraria en El Salvador, Montero (2019), demuestra que no hay evidencia estadística que demuestre que el rendimiento por unidad productiva logrado en esquemas cooperativos de producción sea menor al rendimiento logrado en haciendas, al menos en cultivos básicos; de hecho, se obtienen mejores rendimientos. De igual forma, demuestra que la población trabajadora de cooperativas obtiene ingresos mayores que quienes que trabajan en haciendas.

Se trata del fortalecimiento organizativo que trascienda el plano meramente administrativo, cuya lógica tiene alcance de corto plazo y baja sostenibilidad; se considera conveniente el fortalecimiento del cooperativismo a la luz de su esencia política, como una estrategia de hacer frente al modelo neoliberal, con modos de producción alternativos, asentados en los principios cooperativos, afuera de la lógica “*profit-centered*” hacia una lógica centrada en la persona, sus derechos y autodeterminación, alineado así a los preceptos de la soberanía alimentaria.

Para su éxito, no obstante, se considera fundamental que cooperativas y asociaciones agropecuarias se aventuren, con el apoyo del Estado, hacia otros subsistemas (o eslabones de las cadenas) más allá del meramente productivo: producción, recolección, comercialización y, de ser posible, a las etapas

previas y posterior: insumos y agroindustria, además de mantener redes de relación con otras cooperativas y formas organizadas.

### 3.3 SUSTENTABILIDAD DE LOS SISTEMAS PRODUCTIVOS: AGUA, TIERRA, INVERSIÓN PÚBLICA, TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA Y CONOCIMIENTO

El tránsito a la agricultura sustentable pasa por una premisa fundamental que suele obviarse en los manuales tradicionales de economía: las actividades productivas son un subsistema de un entorno más grande, la biósfera y ecosistemas, que funciona como proveedora de recursos y otorga el servicio de recepción de emisiones y residuos. Adoptar esa premisa conduce a reflexionar sobre la escala de producción: ¿cuánto es posible extraer de los ecosistemas sin alterar ostensiblemente su capacidad de regenerarse? ¿Cuánto es posible emitir a los ecosistemas sin alterar los delicados equilibrios que dan soporte a la vida?

Como la mayor parte de actividades económicas, la producción agrícola y sistemas agroalimentarios generan importantes impactos en los ecosistemas. A escala global, la producción de alimentos es responsable de un ~26% de emisiones de gases de efecto invernadero antropogénicas, un ~32% de la acidificación global y un ~78% de los procesos de eutrofización, magnitud suficiente para alterar la composición natural de las especies, reducir la biodiversidad y la capacidad de resiliencia de los ecosistemas. Además, 2/3 de la extracción de agua dulce a nivel mundial es para irrigación (Poore & Nemecek, 2018).

Por la escala del sistema agroalimentario nacional, su impacto a escala global es insignificante. Sin embargo, a nivel local los sistemas de producción y prácticas asociadas sí generan consecuencias sobre los bienes naturales comunes y calidad de estos, la biodiversidad y resiliencia de los ecosistemas. Por esta razón, en evidencia de una creciente demanda de alimentos a nivel mundial y local, es indispensable aproximarse al margen posible para incrementar la producción y visualizar cómo ha evolucionado en las últimas décadas.

Desde 1961, la producción nacional en los principales productos (por uso del suelo) se ha incrementado de manera importante (ver tabla 4). Este incremento ha sido más que proporcional al crecimiento de la superficie destinada a los cultivos. En ese sentido, es razonable relacionar el crecimiento de la producción al uso de mejores materiales (semillas), prácticas productivas de impacto positivo sobre la producción y, además, al uso de productos químicos como fertilizantes y plaguicidas como consecuencia de la Revolución Verde a partir de 1960.

<sup>11</sup> Sector Reformado: grupo de cooperativas formadas a partir de la Ley Básica de la Reforma Agraria, Decreto N° 153 del 5 de marzo de 1980. Las cooperativas del sector no reformado son aquellas que ya funcionaban antes de la Reforma Agraria (Cruz et al., 2013)

<sup>12</sup> Es conveniente revisar con mayor exhaustividad la información disponible. Se detectaron algunas inconsistencias en los datos, sobre todo en la cantidad de personas organizadas y su desagregación por sexo.

Tabla 4

**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
	1961	1971	2018/19*	
Producto	1961	1971	2018/19*	$\Delta(2018/19 \text{ vs } 1961)$
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%
<b>PRODUCCIÓN (en quintales)</b>				
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%

\*Granos básicos es promedio simple de ciclos 2014/15 a 2017/18 (no se incluye 2018/19 por shock de sequía). 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.

En tanto que las prácticas productivas siguen siendo fundamentalmente tradicionales, el impacto sobre los bienes comunes y presión sobre uso del suelo es intenso, y aunque la literatura especializada y a nivel de finca es escasa (principalmente relacionado a acidificación o eutrofización), se tienen algunos datos que dan cuenta de la urgencia e importancia de visualizar el tema a la luz de los bienes comunes utilizados (o afectados) por el subsistema productivo del sistema agroalimentario, principalmente por su demanda hídrica.

El uso de fertilizantes nitrogenados de manera generalizada está relacionado con el incremento de los niveles de acidez. En el caso salvadoreño, Álvarez et al., (2004) ha llevado a cabo análisis para los municipios de Cojutepeque y Ciudad Arce, con hallazgos en ese sentido. La falta de análisis de suelo específicos para cada unidad productiva incide en la prevalencia de estas prácticas generalizadas: uso de misma clase de fertilizante para cualquier suelo, dosis estándares, escasas prácticas de preservación y restauración de suelos que ha llevado a un desgaste progresivo de su calidad y, por ende, de su capacidad de otorgar los nutrientes necesarios sin necesidad de fertilización química.

La acidificación no debe reducirse a una única causalidad, la de la práctica agrícola vista en abstracción de sus causas mismas. Al contrario, es una consecuencia de multicausalidad: las pequeñas unidades productivas, familiares, suelen desconocer nuevas prácticas por el alcance limitado del extensionismo agrícola; están ubicadas en suelos degradados, marginales, mientras que los mejores suelos están en manos de grandes unidades productivas; la adopción de nuevas prácticas pueden implicar una necesidad de inversión que se ve limitada por el bajo acceso a crédito o márgenes insuficientes en los excedentes comercializados. La degradación de bienes comunes es solo una cara de la moneda, con las desigualdades perennes en la otra.

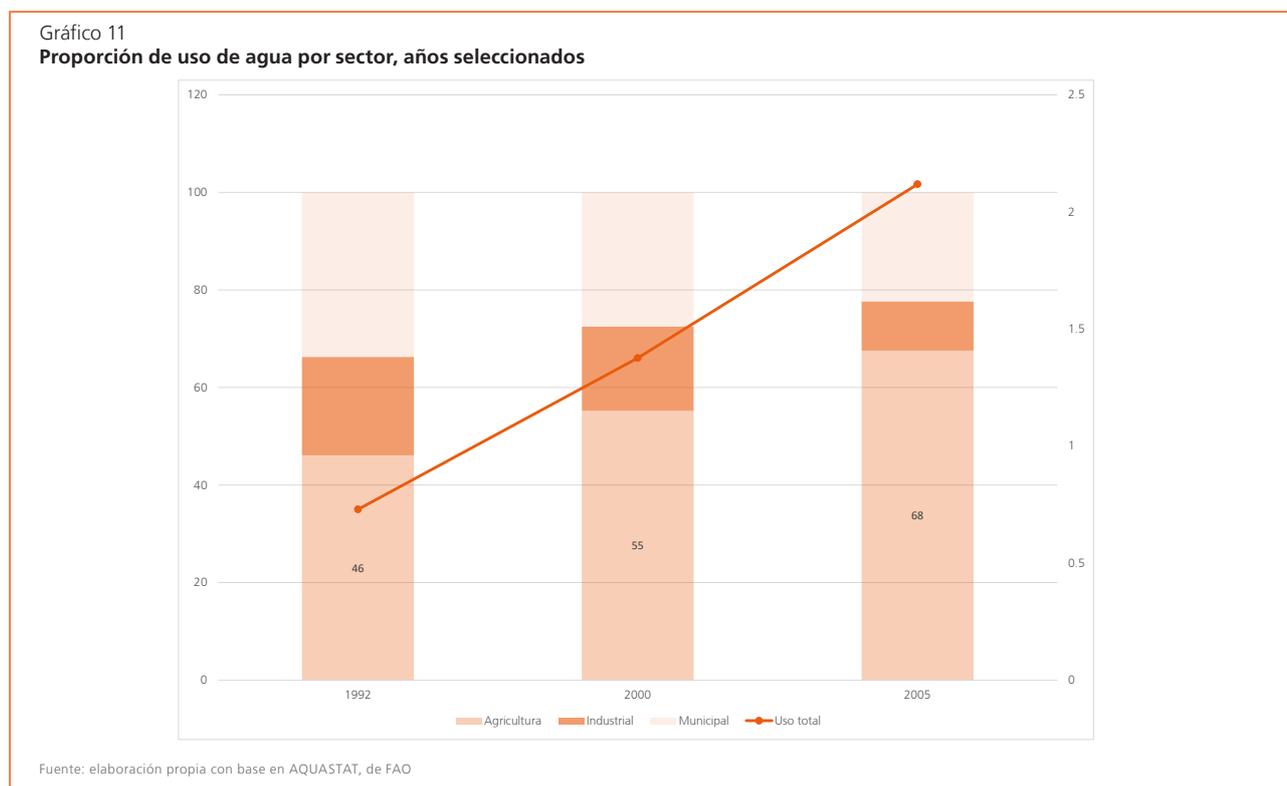
La eutrofización, por su parte, es el enriquecimiento de aguas superficiales con nutrientes disponibles para las plantas. Su exceso está relacionado con un florecimiento excesivo de organismos que afecta la calidad de los cuerpos de agua y agota los nutrientes para otras especies que habitan en estos, provocando efectos de difícil reversión en los ecosistemas. El Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (MARN), ha documentado este proceso para el

caso del Lago de Güija con niveles importantes de eutrofización por causas antropogénicas (Mena, 2016b). Similares hallazgos se han tenido para otros cuerpos de agua: Laguna El Jocotal (Mena, 2016a), Laguna El Espino «Laguna El Espino en riesgo de volverse “cloaca”», 2019) y otros casos.

El incremento del área cultivada ha presionado sobre el recurso hídrico. Desde 1992, la proporción de agua destinada a fines agrícolas pasó de 46% a 68% del total de agua

utilizada, sumando 1.4 billones de m<sup>3</sup> de un total de 2.1 billones de m<sup>3</sup> totales.

Al mismo tiempo, hay una disminución en el agua renovable per cápita (interna) que disminuye de 2894 m<sup>3</sup>/hab/año a 2451 m<sup>3</sup>/hab/año, lo que da una idea sobre la rivalidad entre los diferentes usos del agua <sup>13</sup>, acercándonos a niveles de estrés hídrico y agotamiento de mantos freáticos.



La tabla 4 nos muestra el avance en el uso de la superficie. Debe estar claro que el territorio no tiene una frontera agrícola mucho más grande de la superficie actualmente en uso, por lo que incrementar la escala de la producción sale del marco de posibilidades.

Atender las crecientes demandas de alimento en el futuro pasa entonces por el formidable desafío de incrementar la producción procurando mantener la superficie de suelo destinada para estos fines, haciendo uso eficiente de los bienes comunes y minimizando el flujo de vertidos o emisiones, con medidas de política y prácticas que mejoren los ecosistemas para garantizar la producción de alimentos futura, además de mitigar y adaptar las condiciones a los retos que supone el cambio climático.

En estas medidas, los modelos agroecológicos y su adopción desde la política pública y estratégica pueden jugar un rol

fundamental, por lo que es indispensable la inversión en parcelas demostrativas que marquen la pauta específica de prácticas para las condiciones territoriales del país, en sus diferentes territorios y generen mística y cultura en la población. La mera filosofía del enfoque podría generar un cambio en la concepción de los sistemas productivos en relación con el entorno, y eso ya es ganancia social.

Esto exige un cambio de enfoque en el presupuesto público destinado al desarrollo del sector. 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%. A nivel presupuestal, en 2019 el ramo de agricultura y ganadería se 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 solamente 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.

**13** Hay que recordar que de los cultivos más importantes (por superficie cultivada), el cultivo de frijol y la caña de azúcar son los que más han incrementado la superficie cultivada desde 1961. Ahora bien, una buena parte del frijol se cultiva en sucesión, en la misma área del maíz que le sirve como tutor de crecimiento, mientras que la caña ha implicado cambio de uso de suelo e irrigación.

### 3.4 GOBERNANZA DEL AGUA Y EL TERRITORIO

La transformación del sector hacia la soberanía alimentaria y sustentabilidad de la agricultura está ligada a la gobernanza de los bienes comunes por parte del Estado, como representante, ejecutor y defensor de los intereses de la población, que de manera organizada debe empujar para este fin. En la medida que la población productora se encuentre desarticulada, con inseguridad jurídica de sus activos, transitando por encima o debajo de las líneas de pobreza, sobreviviendo las múltiples y relacionadas desigualdades, entonces es el capital transnacional y gremios de mayor peso político los que deciden sobre el uso del suelo y el agua.

La participación, con voz activa y determinante de la población productora organizada, es indispensable para recuperar los espacios políticos que permitan decidir por el uso y gestión de ambos y disputarle al capital los medios para su valorización a costa de las condiciones precarias de la población productora y el deterioro de los bienes comunes.

### **3.5 COMERCIALIZACIÓN: MERCADOS LOCALES Y REGIONALES**

La pandemia ha mostrado la importancia de las cadenas cortas de distribución. Como se mencionó antes, uno de los temores iniciales por la pandemia era la posibilidad de cortes en las cadenas de suministro que generase una crisis global por ausencia de factores productivos: materias primas o bienes intermedios, incluso alimentos, con las consecuencias correspondientes en la economía y vida de las personas.

Frente a esa posibilidad en el plano alimentario, el país pudo minimizar el riesgo de una crisis por los niveles de autoabastecimiento en productos básicos y que, además, los proveedores de alimentos complementarios de la dieta usual del hogar salvadoreño estén solo a algunas fronteras de distancia.

De igual importancia es la necesidad de invertir en la producción local, comunitaria, para una serie de efectos: dinámica económica en los territorios, mitigación del riesgo por cortes en la cadena de suministro, reducción del impacto sobre el cambio climático por una menor cadena de transporte, control sobre los materiales (semilla) e insumos de producción utilizados, mejoramiento en el acceso a una dieta variada y nutritiva, además gobernanza sobre el espacio y territorio y generación de dinámicas organizadas de producción local que van contra la lógica del capital.

Potenciar la producción local y diversificación debe hilarse con la inversión pública para apoyar la dinámica de comercialización desde el territorio hacia los centros urbanos, para minimizar el margen de intermediación y esquemas de explotación vigentes desde hace décadas, para que aquella población productora que genere excedentes pueda apropiarse del valor para el desarrollo de las actividades económicas y sus comunidades.

## 4

## EL ROL DEL ESTADO

Frente a las diferentes crisis, sean de escala nacional o global, la población espera una respuesta del gobierno, en particular; y de los Estados, en general que se encuentre a la altura de las circunstancias. La pandemia de COVID-19 es una nueva muestra de ello, y en la medida que avance el cambio climático antropogénico y sus consecuencias sobre los diferentes ecosistemas y medios de vida, la mirada de cada persona se dirigirá hacia el Estado como responsable de enfrentar y resolver los problemas. Con certeza se puede deducir que esto mismo ocurrirá en el caso de los sistemas agroalimentarios y los subsistemas productivos agrícolas.

Los Estados mínimos se impusieron como premisa de la oleada neoliberal del siglo pasado. En la actualidad, el país observa en cada ámbito las consecuencias de aquellas decisiones. El relegamiento del sector agropecuario en el desarrollo de las políticas públicas y priorización presupuestaria no ha impedido que subsista; no obstante, las condiciones de avance respecto a otros sectores y las consecuencias de esto para la población del sector, en términos de pobreza, desigualdades, migración del campo a la ciudad y al exterior, entre otras vulnerabilidades son evidentes.

En los apartados previos se ha analizado con alguna profundidad ciertos elementos que caracterizan el sistema agroalimentario salvadoreño, su reacción frente a la pandemia y la necesidad de una transformación de este en amplio sentido, con mayor urgencia en el subsistema

productivo y de comercialización para transitar hacia la soberanía alimentaria desde la óptica de la sustentabilidad.

En esta urgencia, un Estado mínimo es probablemente uno de los mayores obstáculos para dar alcance a este objetivo. El diseño y planificación estratégica necesaria, además de su ejecución y articulación necesaria es imposible con capacidades técnicas reducidas para encauzar los esfuerzos y dar el seguimiento necesario, además de los elementos de coacción necesaria de los intereses económicos y políticos que buscan imponerse sobre los derechos y el avance de los sectores populares.

### 4.1 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

El país cuenta con un marco amplio para la creación de instrumentos de política pública, que se han acumulado en los últimos 40 años y con mayor énfasis en las últimas dos décadas, con políticas y planes sectoriales bastante específicas para su concreción. Este marco es una base amplia que da soporte al gobierno central y al Estado para avanzar en la transformación del sector, aunque sería necesario revisar y/o actualizar algunas de estas por pérdida de vigencia histórica o técnica.

Tabla 5  
**Leyes de la República relacionadas al sector y principales políticas (vigentes o no) que proveen un marco para acciones de política pública**

Leyes y principales políticas relacionadas al sector	Año
Ley de Riego y Avenamiento	1970*
Ley de Semillas	2001*
Ley de Medio Ambiente y su reglamento	2001*
Ley Forestal	2002*
Ley de Áreas Naturales Protegidas	2005*
Ley de Desarrollo y Protección Social	2014*
Política Nacional de Medio Ambiente	Mayo de 2012
Política Forestal para El Salvador 2011-2030	Diciembre de 2012
Plan Nacional de Cambio Climático	Junio de 2015
Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola	Junio de 2015
Plan Estratégico de Acuicultura 2015-2025	Mayo de 2015
Política Nacional de Pesca y Acuicultura, 2015-2030	Septiembre de 2015
Creación del Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad	Febrero de 2016
Política del Cambio Climático para el sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola	Marzo de 2017
Plan Nacional de Cambio Climático y Gestión de Riesgos Agroclimáticos para el sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola	Marzo de 2017
Estrategia nacional de manejo de cuencas hidrográficas de El Salvador	Marzo de 2017

Fuente: elaboración propia con base en la revisión documental, página web de la Asamblea Legislativa y del MAG

Adicionalmente, el país ha suscrito protocolos y acuerdos de carácter regional y global que establecen compromisos que son clave para el desarrollo sustentable de los países, atacando las causas y consecuencias del cambio climático, como el Protocolo de Kyoto y posteriormente el Acuerdo de París, en 2016. Además, con la aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el país fue seleccionado por las Naciones Unidas para su implementación acelerada. En ese sentido, hay un marco amplio para instrumentos innovadores de política, muchas de las cuales deben dirigirse a la transformación de sistema agroalimentario.

Al interior de cada ODS se identifican, además, metas específicas que dan cuenta de la ruta a seguir para su alcance. Se transcriben a continuación los puntos clave para el sector y situación en análisis:

#### **ODS 1: Fin de la pobreza**

1.4 - Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y

otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.

1.5 - Para 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales.

#### **OD2: Hambre cero**

2.2 - Para 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.

2.3 - Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las

tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.

2.4 - Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra.

### ODS 5: Igualdad de Género

5.4 - Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.

5.a - Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

### ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres

15.3 - Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo.

La notable cantidad de instrumentos es insuficiente si no se acompaña con la capacidad de ejecución, seguimiento, evaluación y reorganización de las estrategias desde el Estado, además de la voluntad política y el presupuesto para hacerlo. De igual ponderación es el acompañamiento de las transformaciones desde la organización popular, que den sostenibilidad política a las estrategias. Es evidente el incremento en la creación de instrumentos (ver tabla 5) a partir de 2009 y su nivel de especificidad, pero si estos no permean las estructuras sociales se tienen poco resultados, baja efectividad y potencial de transformación trunco.

<sup>14</sup> Sobre los precios, se considera revisar a nivel regional y de manera crítica los efectos de los tratados comerciales suscritos en las últimas décadas. Verificar industrias y sectores específicos que hayan sido afectados y proponer medidas al respecto.

<sup>15</sup> El concepto de Pago por Servicios Ambientales surge como una herramienta para internalizar de una mejor manera el valor que poseen y el bienestar que brindan a determinada población, ciudades, regiones, los servicios ambientales que generan ciertas áreas naturales: captación de agua, captura de carbono, regulación del clima, paisaje, entre otras. Por ejemplo, que las personas propietarias de terrenos con área boscosa, recibieran un pago monetario por no talar, es decir, por preservar los servicios ambientales.

Es indispensable avanzar en los siguientes instrumentos:

1. Ley general de aguas, que priorice el consumo humano por sobre el consumo industrial; además, del consumo para fines agropecuarios, priorice su uso para producción de alimentos básicos por sobre el de productos destinados a mercados externos.
2. Ley de soberanía y seguridad alimentaria, que reconozca como principio la concepción de la economía como un subsistema, la sustentabilidad por encima de la sostenibilidad y la inversión en la transformación agrícola como un aspecto de interés nacional y un porcentaje definido del presupuesto, con énfasis en potenciar la agricultura familiar y prácticas agroecológicas.
3. Marco jurídico sobre los precios de insumos agropecuarios y precios al productor<sup>14</sup>, que tenga como objetivo regular los precios de insumos y minimizar los esquemas nocivos de intermediación en el sector.
4. Procurar el incremento de financiamiento para los pequeños productores y productoras, no reembolsable o con pagos en especie para potenciar y diversificar el programa de alimentación escolar, y sumar otras instituciones como hospitales o el sistema penitenciario, además esquemas de seguros frente a desastres y plagas, con garantía del Estado.
5. Revisión del marco jurídico relacionado al uso y tenencia del suelo con vocación agrícola, con la intención de incorporar aspectos sobre el suelo destinado a producción de alimentos básicos en contraposición a productos destinados al comercio exterior.
6. 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,<sup>15</sup> 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.
7. Creación de 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.
8. Promover la corresponsabilidad social en los cuidados, tanto al interior de los hogares -para una mejor distribución entre hombres y mujeres- como a nivel de local -comunidades, municipalidades e infraestructura social-, que descarguen uso del tiempo de las familias, especialmente mujeres, destinado al trabajo de cuidados y permitan una mayor participación y otras actividades, agrícolas o de organización social.

Un aspecto estratégico para la reducción de las diferentes desigualdades es el reconocimiento efectivo de las brechas existentes en razón del sexo, de conformidad con lo establecido en la Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres, y en ese sentido retomar en las políticas públicas lo indicado en la ley para la participación de las mujeres en el desarrollo rural.

Naturalmente, el tránsito hacia la sustentabilidad de la agricultura requiere de presupuesto suficiente para las transformaciones necesarias: diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones de política. La importancia de ello está al mismo nivel que el reconocimiento institucional del impacto de las actividades agrícolas en el entorno local, que da pie a formular las acciones necesarias para el análisis específico de entornos, articulación con los gobiernos locales y redes regionales de producción y comercialización.

## 4.2 CONSTRUCCIÓN DE AGENDA Y PRESUPUESTO

Para la construcción de agenda y su impulso a nivel nacional hacia un horizonte de sostenibilidad de las políticas, es importante trabajar con el sector productor organizado: cooperativas, asociaciones agropecuarias, mujeres rurales, juventudes rurales, la academia especializada y desde la transdisciplina, gobiernos locales con vocación agrícola, organizaciones de la sociedad civil especializadas en el sistema agroalimentario (y sus componentes) y organizaciones de personas consumidoras.

En el horizonte a diez años, la Agenda 2030 marca una ruta considerablemente robusta para continuar orientando las acciones nacionales que ataquen los principales problemas del sector. La crisis climática que se derivará del cambio climático a un horizonte más lejano, 2050 o 2100, generará nuevos desafíos y quizás de mayor complejidad. La organización de la población y un Estado fuerte continuará siendo la mejor forma de enfrentarlos.

Con respecto al presupuesto de las políticas, es difícil realizar una estimación del monto requerido para la transformación del sistema agroalimentario -con énfasis en el subsistema productivo- pero hay evidencia sobre su insuficiencia actual y

necesidad de incrementarlo sustancialmente, de manera continua, principalmente para inversión en la transformación, extensionismo y transferencia tecnológica, alineadas con la preservación y mejoramiento de los bienes naturales comunes para la adaptación al cambio climático.

Es necesario, además, crear las partidas específicas para poblaciones según sus condiciones particulares de vulnerabilidad o desigualdades: juventudes, mujeres y población indígena, principalmente. Por el caso, por ejemplo, el ejercicio 2020 destina solamente US\$28,765 para el Programa Ciudad Mujer y la línea de trabajo correspondiente, un 0.04%. Esto no implica que al interior de los programas o proyectos financiados con otras líneas de trabajo específicas no haya criterios de selección sesgados positivamente para atención de estas poblaciones, pero se considera conveniente configurar las acciones de política desde la Ley de Presupuesto General de la Nación que estén orientadas al cierre de brechas entre las diferentes poblaciones.

La Ley de Presupuesto es una herramienta estratégica de corto plazo, que muestra el carácter político de la administración en curso con la priorización y asignación presupuestaria anual correspondiente. En su formulación y discusión, los espacios de participación ciudadana son fundamentales y deben potenciarse -o conquistarse-, de igual forma, la participación no debe agotarse en la redacción del documento sino también en el seguimiento anual con los mecanismos de contraloría social que garanticen transparencia en su ejecución, aspecto altamente cuestionado a la actual administración y que es indispensable corregir para mejorar la administración en el gobierno.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Este aspecto es clave en el cumplimiento del ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

## 5

## RECOMENDACIONES PARA LAS FUERZAS DE IZQUIERDAS

El principal triunfo de la agenda neoliberal es la desarticulación de las sociedades y sectores productivos, permeando incluso dentro de los movimientos de izquierdas y sectores progresistas la lógica individual por encima de los esfuerzos organizados. No es extraño identificar líneas teóricas desdibujadas, espacios ideológicos progresistas permeados con elementos de espacios ideológicos conservadores. Para el caso específico, es frecuente la confusión entre sostenibilidad y sustentabilidad, por ejemplo, cuando ambas categorías engloban premisas totalmente opuestas<sup>17</sup>.

Un primer elemento para las fuerzas de izquierdas es recuperar y difundir conocimiento crítico sobre el sector, con rigurosidad ideológica y conocimiento teórico. Esto lleva a un segundo momento, traslapado, que es la necesidad de trabajar desde la organización popular y territorial las transformaciones del sector, como única vía para avanzar contra las fuerzas conservadoras que aglutinan el poder político y económico.

Sobre esta base, se considera necesario promover diversas formas de modos de producción y organización que permeen el modo de producción hegemónico y su lógica de acumulación de capital por encima de cualquier otro aspecto:

cooperativismo productivo, comercialización y consumo, ahorro, crédito, vivienda, entre otras, que entramen de manera decidida relaciones sociales de producción en que medie la solidaridad, los derechos y la vida por encima del capital y la ganancia. En este aspecto, los espacios ganados en el parlamento deben aprovecharse para impulsar marcos jurídicos progresistas en este aspecto y rechazando junto con los sectores populares iniciativas que arrebatan espacios ganados.

La promoción y defensa de la transparencia en la gestión pública, marcando distancia de conductas políticas opacas y cuestionables (desde lo legal y lo ético), debe ser una bandera enarbolada desde la izquierda, en coherencia con los principios ideológicos y las luchas progresistas de nuestro tiempo, en cualquier espacio de participación e incidencia: desde el parlamento, las organizaciones de sociedad civil, comunidades o el hogar.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Sostenibilidad es un concepto desde la economía convencional que defiende la idea y posibilidad de una economía en crecimiento, siempre que hayan mejoras en la eficiencia de los procesos productivos: menos energía, menos materia y menos emisiones, en un desacoplamiento material del crecimiento que permite el crecimiento infinito; mientras que la sustentabilidad defiende la idea de que existe un límite físico de la producción global que la biosfera puede soportar, y que de ser rebasado, socava sus dinámicas internas propias, resiliencia y posibilidad de sostener la vida, por lo que no es posible el crecimiento infinito.

<sup>18</sup> Es importante saber construir la defensa de estos aspectos desde la izquierda, en tanto que son luchas "neutras", defendibles e importantes desde cualquier punto del espectro político, y así evitar el discurso gris que homogeniza a todas las fuerzas políticas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alemán, U., & Henríquez, A.** (2020, septiembre 18). Estos son los acuerdos entre el MAG y productores tras cierre de calles en Zapotitán. *Diario El Mundo*. <https://diario.elmundo.sv/agricultores-cierran-carretera-a-santana-en-reclamo-al-gobierno-por-importacion-de-semillas/>
- Álvarez, C., Barillas, H., & Zelaya, S.** (2004). Estudio de suelos ácidos (pH menor o igual a 5.5) con potencial agrícola, en las zonas de Cojutepeque y Ciudad Arce [Universidad de El Salvador]. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/3141/1/16100534.pdf>
- Álvarez Escobar, I.** (2018). Reconocimiento de los cuidados en El Salvador. Avances y tareas pendientes. 20.
- Baumeister, E.** (2017). El Salvador: Evolución de la agricultura y estrategias de los pequeños agricultores. Fundación PRISMA.
- Cruz, E., Flores, B., & Hernández, J.** Organización financiera contable con base a la norma internacional de información financiera para pequeñas y medianas entidades (niif para las pymes), aplicado a la asociación cooperativa de producción Nuevo Modelo de Esperanza de R.L., del sector agropecuario no reformado, del municipio de Jiquilisco, departamento de Usulután, en el período de mayo 2012 a mayo 2013 [Tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador]. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/3286/1/ORGANIZACION%20FINANCIERA%20CONTABLE.pdf>
- Cuevas, R.** (2008). Ingeniería de alimentos, calidad y competitividad en sistemas de la pequeña industria alimentaria: Con énfasis en América Latina y el Caribe. FAO.
- DIGESTYC.** (2020). Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2019.
- DIGESTYC.** (2020). Índice de Precios al Consumidor. <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/servicios/en-linea/canasta-basica-alimentaria.html>
- FAO, & CELAC.** (2020). Seguridad Alimentaria bajo la Pandemia de COVID-19. 26.
- Funes, M., & Chávez, É.** (2020, septiembre 18). Decenas de agricultores bloquearon carretera Panamericana en protesta por falta de atención gubernamental. *La Prensa Gráfica*. <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Decenas-de-agricultores-bloquean-carretera-Panamericana-en-protesta-por-falta-de-atencion-gubernamental--20200918-0016.html>
- Hacisalihoglu, E., & Sahin, C. E.** (2018). Looking Closer to the New Cooperativism: Practices of Agricultural and Consumer Cooperatives in Turkey. [https://www.academia.edu/36574070/Looking\\_Closer\\_to\\_the\\_New\\_Cooperativism\\_Practices\\_of\\_Agricultural\\_and\\_Consumer\\_Cooperatives\\_in\\_Turkey](https://www.academia.edu/36574070/Looking_Closer_to_the_New_Cooperativism_Practices_of_Agricultural_and_Consumer_Cooperatives_in_Turkey)
- Laguna El Espino en riesgo de volverse «cloaca».** (2019, mayo 27). Noticias de El Salvador - *elsalvador.com*. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/laguna-el-espino-en-riesgo-de-volverse-cloaca/607109/2019/>
- MAG.** (2020). Resolución en respuesta a solicitud de información MAG OIR N°119-2020 [Comunicación personal].
- Mena, Z.** (2016a). Evaluación del nivel de eutrofización Laguna El Jocotal, año 2016 (p. 7). Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Mena, Z.** (2016b). Evaluación del nivel de eutrofización del lago de Güija: Año 2015 [Technical Report]. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. <http://rcc.marn.gob.sv/xmlui/handle/123456789/158>
- MINEC, M.** (2009). IV Censo de Estadísticas Agropecuarias 2007-2008.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería.** (2019). Anuario de Estadísticas Agropecuarias 2018/2019.
- Ministerio de Economía.** (s. f.). Canasta Básica Alimentaria—DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. Recuperado 18 de octubre de 2020, de <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/ee/canasta-basica-alimentaria-cba.html>
- Montero, E.** (2019). Cooperative Property Rights and Development: Evidence from Land Reform in El Salvador.
- Morales Espinoza, A.** (2000). Los principales enfoques teóricos y metodológicos formulados para analizar el sistema agroalimentario. *Revista agroalimentaria*, 6(10), 75-88.
- Poore, J., & Nemecek, T.** (2018). Reducing food's environmental impacts through producers and consumers. *Science*, 360(6392), 987-992. <https://doi.org/10.1126/science.aaq0216>
- Que Es La Soberanía Alimentaria—Via Campesina.** (2003, enero 15). *Via Campesina Español*. <https://viacampesina.org/es/que-es-la-soberania-alimentaria/>

## LISTA DE FIGURAS

- |   |   |
|---|---|
| <p>7 Gráfico 1<br/><b>Superficie (mz) destinadas a la producción de productos agrícolas considerados en la CBA</b></p> <p>8 Gráfico 2<br/><b>Superficie promedio (mz) por explotación, para productos agrícolas de la CBA</b></p> <p>9 Gráfico 3<br/><b>Evolución del consumo aparente de maíz blanco y autoabastecimiento</b></p> <p>9 Gráfico 4<br/><b>Evolución del consumo aparente de frijol rojo y autoabastecimiento</b></p> <p>10 Gráfico 5<br/><b>Evolución de la dependencia de importaciones del consumo aparente de productos agrícolas de la CBA</b></p> <p>13 Gráfico 6<br/><b>Cantidad de personas que realizan actividades agropecuarias solo de patio, por sexo, según tramos de edad</b></p> <p>14 Gráfico 7<br/><b>Importaciones acumuladas de maíz blanco, frijol rojo y arroz blanco por mes, 2020, en comparación a flujo acumulado promedio (FAP) 2016-2019</b></p> <p>15 Gráfico 8<br/><b>Índice de precios promedio mensuales de principales granos en el país<br/>Promedio mensual 2017-2019≅100</b></p> <p>16 Gráfico 9<br/><b>Índice de importaciones acumuladas de principales verduras, por mes, 2020.<br/>Promedio mensual acumulado 2016-2019≅100</b></p> <p>17 Gráfico 10<br/><b>Índice de precios promedio mensuales de principales verduras en el país<br/>Promedio mensual 2016-2019 ≅ 100</b></p> <p>21 Gráfico 11<br/><b>Proporción de uso de agua por sector, años seleccionados</b></p> | <p>7 Tabla 1<br/><b>Productos agrícolas considerados en la Canasta Básica Alimentaria</b></p> <p>11 Tabla 2<br/><b>Costo de producción, precio al productor y márgenes de ganancia, por producto agrícola esenciales de la Canasta Básica Alimentaria</b></p> <p>12 Tabla 3<br/><b>Horas dedicadas a actividades del cuidado no remunerado y quehaceres del hogar, por sexo y relación con la persona jefa de hogar</b></p> <p>20 Tabla 4<br/><b>Superficie (mz.) y producción (qq) de los principales productos agrícolas de El Salvador, por superficie destinada 1961, 1971 y 2018/19</b></p> <p>24 Tabla 5<br/><b>Leyes de la República relacionadas al sector y principales políticas (vigentes o no) que proveen un marco para acciones de política pública</b></p> |
|---|---|

## 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](mailto:lvargas@comunidad.unam.mx)

## IMPRESIÓN

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
El Salvador  
[elsalvador@fesamericacentral.org](mailto:elsalvador@fesamericacentral.org)  
[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

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

Coordinadora:  
Julia Aguilar  
[j.aguilar@fesamericacentral.org](mailto: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)

## ALIMENTAR A EL SALVADOR EN TIEMPOS DE COVID-19

Urgencia por trascender hacia la soberanía alimentaria y sustentabilidad de la agricultura



La pandemia por COVID-19 ha develado las dinámicas internas del sistema agroalimentario salvadoreño y el valioso aporte de la población productora para garantizar la seguridad alimentaria, principalmente en granos básicos. Al mismo tiempo, se revela su alta dependencia de mercados externos para el abastecimiento de otros productos, la dificultad para mantener precios estables, la vulnerabilidad alimentaria frente a las crisis y desarticulación entre el Estado y la población productora en las medidas de respuesta.



Las fortalezas y debilidades en el sistema agroalimentario -algunas de carácter estructural- deben analizarse a la luz de los desafíos actuales y futuros: necesidades crecientes de alimento con un clima en reconfiguración global, con modos de producción actuales de alto impacto global y local que hacen urgente la ejecución de medidas drásticas para su transformación hacia la soberanía alimentaria y sustentabilidad agrícola.



Estas transformaciones requieren del indispensable papel de un Estado fortalecido, con capacidad técnica y financiera para diseñar, articular sectores y ejecutar las acciones necesarias para este objetivo. Los obstáculos solo serán sorteados si se acompaña de una agenda construida desde las organizaciones de productoras y productores, con las banderas e ideas desde las izquierdas del espectro político, en la lucha contra las fuerzas más abrasivas del neoliberalismo y la lógica de acumulación de capital.

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