

Proyecto Estado de la Región/RUTA/FIDA

Determinantes de la pobreza rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción

**PANORAMA PRODUCTIVO E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO
RURAL EN EL SALVADOR**

Amy Angel
Consultora

Marzo 2011

Índice de contenido

1. Identificación de zonas rurales pobres en El Salvador	3
2. Caracterización productiva e infraestructura	7
2.1 La producción agropecuaria	7
2.2 Los recursos naturales	12
2.3 Las agroindustrias rurales	13
2.4 Otras actividades económicas rurales	14
2.5 La red vial rural y acceso a servicios básicos	15
3. Combate a la pobreza rural.....	19
4. Lecciones aprendidas y recomendaciones.....	23
Bibliografía.....	24
Anexo A. Mapa nacional de extrema pobreza, 2005	27
Anexo B. Niveles de pobreza extrema y relativa rural por departamento, 2009.....	28

Cuadros

Cuadro 1 Porcentaje de personas debajo de la línea nacional de pobreza	4
Cuadro 2 Identificación de zonas más y menos pobres	6
Cuadro 3 Estructura productiva agropecuaria de actividades principales.....	8
Cuadro 4 Valor bruto de producción de actividades principales	8
Cuadro 5 Panorama productivo	10
Cuadro 6 Acceso a servicios básicos.....	16
Cuadro 7 Extensión de la red vial nacional	18
Cuadro 8 Red vial y servicios básicos por zona	18

Gráficas

Gráfica 1 Brecha urbana-rural en tasas de pobreza.....	5
Gráfica 2 Mapa de zonas rurales más pobres en El Salvador	6
Gráfica 3 Composición de suelos por clase	9
Gráfica 4 Destino del agua disponible para uso en El Salvador	13
Gráfica 5 Brecha urbano-rural en acceso a servicios básicos	17

PANORAMA PRODUCTIVO E INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO RURAL EN EL SALVADOR

La iniciativa del Estado de la Región, como parte del proyecto de investigación “Determinantes de la Pobreza Rural en Centroamérica: desafíos y oportunidades para la acción”, busca incluir un análisis del panorama de la producción y la infraestructura para el desarrollo rural para los países de la región. En el caso de este análisis sobre El Salvador, se busca caracterizar las zonas rurales del país en términos de las actividades productivas y la generación de empleo, conocer la disponibilidad de infraestructura y servicios básicos rurales, e identificar los factores que ayudan a explicar las diferencias entre las zonas rurales en el país que han obtenido más desarrollo comparado con las zonas más rezagadas.

Este documento inicia con una descripción de la pobreza rural en El Salvador, identificando las zonas rurales más pobres y menos pobres. Esta distinción también sirve para caracterizar las diferencias en la producción agropecuaria, los recursos naturales y la infraestructura y servicios básicos entre las dos zonas, para identificar cuales factores pueden explicar las diferencias en el bienestar de las familias en las diferentes áreas del país. Luego, se resumen varias iniciativas para combatir la pobreza rural, desde programas de entrega de recursos productivos hasta programas integrales de desarrollo rural y proyectos de diversificación agropecuaria, y sus resultados principales. Finalmente, se concluye con lecciones aprendidas y recomendaciones para seguir avanzando en el desarrollo económico y social de las zonas rurales en El Salvador.

1. Identificación de zonas rurales pobres en El Salvador

En El Salvador, la población rural ha experimentado una reducción significativa durante las últimas décadas, desde 2.70 millones de personas en el censo de 1992, hasta 2.15 millones en el censo de 2007. La proporción de la población total que vive en las áreas rurales ha disminuido de 52.2% a 37.4% en el mismo período. Este cambio está muy relacionado a las tendencias de migración hacia las ciudades y hacia otros países en busca de oportunidades económicas que todavía son muy escasas en las áreas rurales.

Esta falta de oportunidades rurales se refleja en la dinámica de las tasas de pobreza extrema y relativa¹ (cuadro 1). Entre 1991/92 y 1995, la pobreza urbana y rural, especialmente la pobreza extrema o la indigencia, experimentó una marcada reducción, con la pobreza extrema rural reduciéndose desde 37.1% de las personas a 29.2% en ese período. Sin embargo, el quinquenio entre 1995 y 2000 produjo un

¹ La línea de pobreza extrema en El Salvador se define por el nivel de recursos necesario para adquirir una canasta básica alimentaria para la familia, mientras que la línea de pobreza relativa es dos veces el nivel de la línea de pobreza extrema, es decir, equivalente a dos canastas básicas.

estancamiento en la pobreza rural extrema y relativa, relacionado con la depresión en los precios de los principales bienes agrícolas, incluyendo café, azúcar y granos básicos. En ese período, los pequeños productores y los trabajadores agrícolas, los cuales tienden a ser el segmento de la población más pobre, experimentaron fuertes contracciones en sus ingresos. Luego, entre 2000 y 2005, con la recuperación de los precios internacionales, las tasas de pobreza rural volvieron a reducirse en forma notable, con la pobreza rural extrema alcanzando 16.5% en 2006.

Cuadro 1 Porcentaje de personas debajo de la línea nacional de pobreza

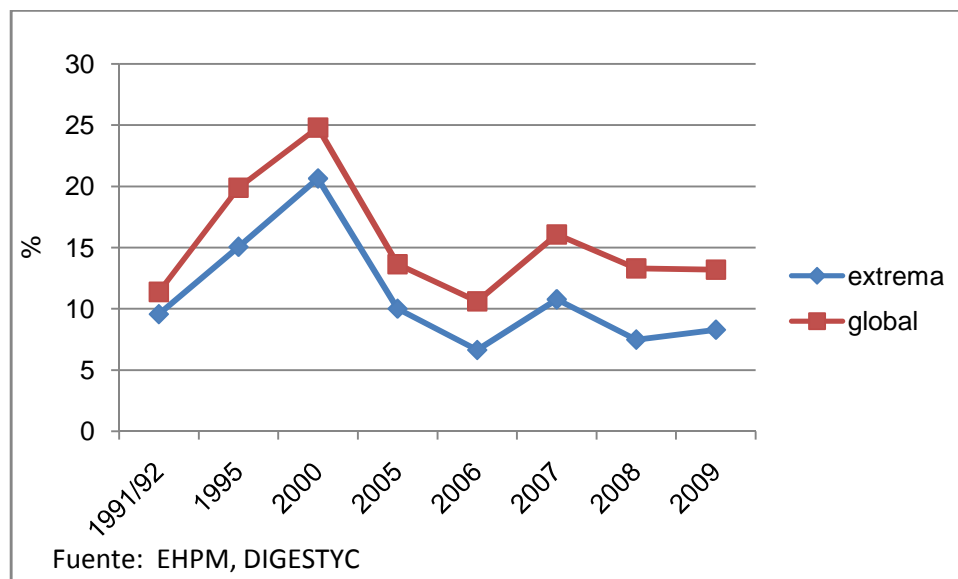
Año	Pobreza extrema			Pobreza relativa			Pobreza global		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
1991/92	27.6	37.1	32.6	32.4	34.2	33.3	60.0	71.3	65.9
1995	14.1	29.2	21.0	29.8	34.6	32.0	43.9	63.8	53.0
2000	11.2	31.9	19.8	24.0	28.2	25.8	35.3	60.1	45.6
2005	11.9	21.9	15.9	24.7	28.3	26.2	36.6	50.2	42.1
2006	9.9	16.5	12.5	23.9	27.9	25.5	33.8	44.4	38.1
2007	8.7	19.5	12.8	25.4	30.7	27.3	34.1	50.2	40.1
2008	10.0	17.5	12.4	25.7	31.5	27.6	35.7	49.0	40.0
2009	9.2	17.5	12.0	24.1	29.0	25.8	33.3	46.5	37.8

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).

A partir de 2007, la mayoría de los indicadores de pobreza sufrieron una reversión de nuevo, debido al alza de precios en los alimentos, lo cual levantó la línea de pobreza sin que los ingresos pudieran responder en forma semejante. Este fenómeno tuvo efectos en las áreas urbano y rural. Finalmente, a pesar de la crisis económica, las tasas de pobreza se mantuvieron o se mejoraron ligeramente en 2009. Aunque la demanda agregada en la economía fue deprimida, la demanda para los alimentos estaba relativamente aislada a este fenómeno, y los ingresos de los productores rurales no sufrieron, mientras que la contracción en los costos de los alimentos redujo la línea de pobreza.

Otro aspecto importante al analizar la pobreza es la brecha entre las tasas en el área rural versus el urbano (gráfica 1). Entre 1991/92 y 1995, a pesar de la reducción importante en la pobreza rural, la pobreza urbana experimentó una mejora mayor, resultando en una mayor brecha en 1995. Con las dificultades en los ingresos rurales en 2000, esta tendencia continuó. A partir de 2005, generalmente se percibe un estancamiento en la brecha, con la pobreza rural siendo alrededor de 13 puntos porcentuales superior a la pobreza urbana. Esta falta de progreso en la brecha de la pobreza durante el último quinquenio indica las dificultades en atacar la pobreza estructural rural, aunque existen programas importantes con ese propósito, que se describen en la sección 3.

Gráfica 1 Brecha urbana-rural en tasas de pobreza

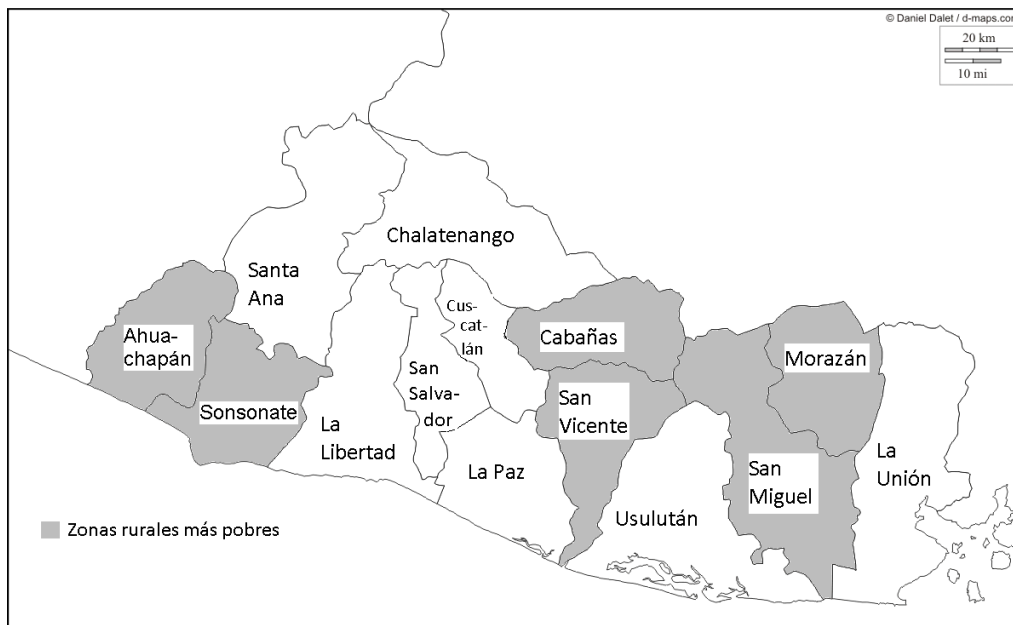


Aún adentro de las áreas rurales, existen diferencias importantes en la pobreza y el bienestar en diferentes zonas del país. Antes de analizar los posibles determinantes de esas diferencias en las secciones siguientes de este documento, es necesario dividir las zonas rurales del país entre las zonas rurales más pobres (ZR+P) y las zonas rurales menos pobres (ZR-P). Los datos nacionales de pobreza en El Salvador se obtienen de una encuesta anual, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)². En 2005, se hizo el primer esfuerzo para construir un mapa de pobreza municipal, utilizando los datos de la EHPM de cuatro años (FLACSO, 2005) (anexo A). Tomó en cuenta no solamente pobreza de ingresos sino también acceso a servicios básicos y un índice de marginalidad municipal. Sin embargo, a partir de 2006, los datos del EHPM tienen validez estadística a nivel departamental, lo cual permite una estimación más reciente de la pobreza. Para este análisis, se diferencian las áreas por departamento, separándolos por los niveles de pobreza extrema rural en 2009 (gráfica 2 y anexo B). Los seis departamentos de mayor pobreza rural se concentran en la parte occidental, paracentral y oriental del país.

Las zonas rurales más pobres agrupan 888 mil personas, el 41.4% de la población rural nacional, y el 3.7 mil km², o el 40.3%, de la superficie nacional en explotaciones agropecuarias (cuadro 2).

² La EHPM define el área urbana como el casco urbano del municipio, el conglomerado de segmentos que son parte del núcleo poblacional y que conlindan el casco urbano, dos o más segmentos que suman 500 viviendas o más agrupadas continuamente, los segmentos con características de núcleo poblacional que conlindan con el área urbana de otro municipio, y otros segmentos que quedan circunscritos dentro de una mancha urbana conformada. Las áreas restantes conforman el área rural de un municipio. Finalmente, un municipio cuya población rural sea igual o menor al 5% del total, se considera totalmente urbano.

Gráfica 2 Mapa de zonas rurales más pobres en El Salvador



Cuadro 2 Identificación de zonas más y menos pobres

Característica	Zonas urbanas	Zonas rurales	Zonas rurales más pobres (ZR+P)	Zonas rurales menos pobres (ZR-P)
Población	3,598,836	2,145,277	888,522	1,256,755
Area (km ²)			8,277	12,763
Superficie en explotaciones agropecuarias (km ²)			3,739	5,540
Número de municipios			120	142

Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda 2007 y IV Censo Agropecuario 2007-2008

2. Caracterización productiva e infraestructura

El bienestar rural está muy influenciado por la producción agropecuaria, pero otras industrias y actividades, como la agroindustria, el turismo y empresas rurales no agropecuarias también contribuyen a la economía rural. En esta sección, se caracterizan la producción agropecuaria y agroindustrial, otras actividades económicas en las áreas rurales, la disponibilidad y manejo de los recursos naturales y la infraestructura vial y acceso a servicios básicos, tomando en cuenta las diferencias entre las zonas rurales más pobres y menos pobres.

2.1 La producción agropecuaria

Los principales cultivos agrícolas en El Salvador son el maíz blanco, el maicillo o sorgo, el frijol rojo, el café y la caña de azúcar. La actividad pecuaria principal es la producción de leche. Al dividir estas actividades entre las zonas rurales más pobres y menos pobres, se notan algunas diferencias importantes en área sembrada, ya que las zonas más pobres tienen áreas de café y caña de azúcar mucho más reducidos comparado con el resto del país (cuadro 3). Pero aún más impactantes son las brechas en la productividad. En los granos básicos, determinante para la seguridad alimentaria e ingresos de los pequeños productores, el rendimiento es menor en las zonas más pobres. Más adelante, se detallan diferentes indicadores de nivel de tecnología y de recursos naturales que pueden explicar estas divergencias. Los rendimientos de cultivos agroindustriales (café y caña de azúcar) son mayores en las zonas más pobres, pero se debe a la diferenciación geográfica entre la parte sur y norte de los departamentos de Ahuachapán y Sonsonate, donde las áreas al norte tienden a tener suelos más aptos para estos cultivos y explotaciones de mayor escala, los cuales propician mayor productividad, a la misma vez que la parte sur tiende a tener mayores niveles de pobreza dentro de estos dos departamentos.

Las brechas en área y en productividad entre las zonas rurales más pobres y menos pobres, resultan en una divergencia notable en el valor bruto de la producción de las actividades agropecuarias principales (cuadro 4). En un año típico, el valor bruto de las zonas menos pobres fue de aproximadamente US\$418.4 millones, 49.6% mayor que los US\$279.6 millones generados en las áreas más pobres. Seguramente, esta diferencia se acumula en la capacidad de inversión año con año en cada zona, lo cual contribuye a la persistencia de la pobreza en las áreas rurales menos favorecidas.

Esta diferencia de ingresos también se evidencia por el hecho de que las zonas rurales más pobres alojan el 38.1% de los productores agropecuarios, pero a la vez solamente tiene el 26.8% de los productores con ingresos netos mensuales de US\$500 o más, según datos de la EHPM de 2009.

Cuadro 3 Estructura productiva agropecuaria de actividades principales

Actividad	ZR+P			ZR-P			Diferencia en rendimientos
	área (hct)	producción tm	rendimiento (tm/hct)	área (hct)	producción tm	rendimiento (tm/hct)	
Maíz	101,517	228,365	2.250	151,417	385,375	2.545	13.1%
Maicillo (sorgo)	40,031	41,886	1.046	40,649	44,071	1.084	3.6%
Frijol	29,549	20,229	0.685	43,319	33,479	0.773	12.9%
Café	60,548	33,307	0.550	91,560	45,620	0.498	-9.4%
Caña de azúcar	19,367	1,761,248	90.943	45,138	3,847,967	85.248	-6.3%
Lechería*	71,604	171,963	6.580	200,359	225,436	3.083	-53.1%

Nota: * Para lechería, son vacas en producción, miles de litros de leche, y litros por vaca por día

Fuente: IV Censo Agropecuario 2007-2008

Cuadro 4 Valor bruto de producción de actividades principales

Actividad	ZR+P	ZR-P
Maíz	67.6	114.0
Frijol	20.6	34.1
Maicillo (sorgo)	13.3	14.0
Café	59.7	81.8
Caña de azúcar	22.0	48.0
Lechería	96.5	126.5
Total	279.6	418.4

Nota: * Valores en US\$ millones. Con base en precios promedios de 2009 a nivel de productor y producción de 2006/07.

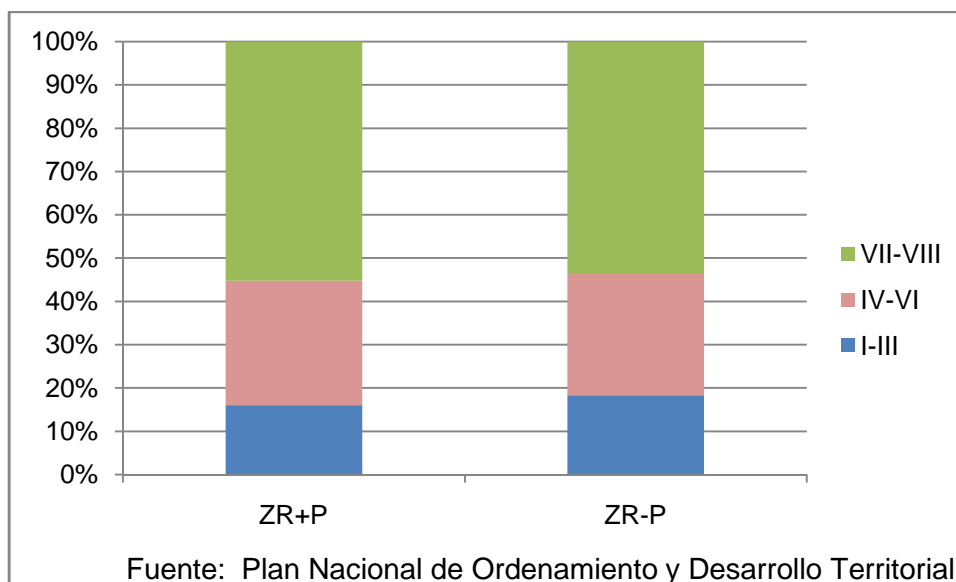
Fuente: Elaboración propia con base en datos de IV Censo Agropecuario 2007-2008 y DGEA/MAG

¿Pero por qué tanta diferencia en la estructura de la producción y en la productividad entre estas zonas del país? Una primera explicación es la dotación natural de la calidad de las tierras. El Salvador es un país donde su suelo se concentra en las calidades menos aptas para la agricultura; el 64% del área nacional es suelo clase V, VI, VII u VIII. Pero las zonas rurales más pobres tienden a tener una mayor concentración de estas tierras “malas” (gráfica 3). El 55.2% del área de las zonas más pobres son suelos clase VII y VIII, cuyo uso recomendado es para conservación o para cultivos permanentes, comparado con el 53.7% en las áreas menos pobres. Al otro

extremo, solamente el 16.0% del área rural más pobre es de las clases I, II y III, los suelos más aptos para cultivos intensivos, comparado con el 18.3% de las zonas rurales menos pobres. Entonces, las diferencias en selección de cultivos y en productividad se explican, en parte, por la dotación natural del recurso tierra en cada área.

La calidad de suelo también se refleja en el grado de uso de las tierras en cada zona. Aunque sí existe cierta cantidad de tierras ociosas en el país, alrededor de 280 mil hct, según estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), solamente el 41% de esa área es apto para cultivos anuales sin obras de conservación de suelos. La fragilidad del recurso suelo indica la necesidad de enfocarse en cambios sostenibles en su uso, es decir, que el cultivo o actividad sea acorde con la capacidad del suelo. La incorporación de tierras ociosas puede contribuir a una mayor producción agropecuaria, pero el aspecto más importante es la productividad, por medio del uso de mejores técnicas y mayor tecnología.

Gráfica 3 Composición de suelos por clase



Otra característica importante de los productores es su tenencia de tierra, la cual es muy atomizada. Según datos de la EHPM, se estima que en 2009, el 86.1% de los productores cultivaban 1.4 hct o menos de tierra (aunque posiblemente poseían más). Estos pequeños productores trabajaron el 61% de las tierras cultivadas. Con áreas cultivadas individuales tan reducidas, es difícil generar las economías de escala que requieren las actividades extensivas para ser competitivas, especialmente las actividades que son más eficientes con un mayor uso de maquinaria agrícola. Sin embargo, para los agricultores con suelos productivos, acceso a agua para riego,

apoyo técnico y acceso físico a los mercados, las parcelas pequeñas no son limitantes para obtener un ingreso digno, especialmente en los casos de hortalizas.

Otro factor que limita la productividad es el alquiler de las tierras para explotaciones agropecuarias; el Censo Agropecuario encontró que el 20.9% de la superficie explotada, estaba arrendada. Cuando no existe suficiente acceso a tierras propias, los productores buscan oportunidades para su alquiler, pero en estas situaciones, los incentivos para mejorar la productividad del suelo y la conservación de los recursos no son suficientes para prevenir su degradación, lo cual perjudica la productividad de largo plazo. Asimismo, la siembra de cultivos permanentes, como frutales o forestales no es conveniente en tierras alquiladas en la ausencia de un marco legal claro para dicha transacción. Igualmente, la inversión en sistemas de riego, invernaderos y plantas de empaque no se realiza en tierras arrendadas en El Salvador, lo cual reduce las áreas para hortalizas, que no solamente tienen el beneficio de proporcionar mayores ingresos a los productores, también generan una mayor demanda para la mano de obra.

El uso de la tierra en El Salvador se concentra en los cultivos tradicionales. Pero se pueden diferenciar entre las actividades de mayor y menor rentabilidad. Por ejemplo, para las zonas rurales más pobres, el 45.9% de su área cultivada es dedicado a los granos básicos, comparado con 42.9% en las áreas menos pobres (cuadro 5). Por otro lado, el café y caña de azúcar, actividades que tienden a ser más rentables, tienen una mayor presencia en las zonas rurales menos pobres, 15.4% superior en términos proporcionales. Luego, y a pesar del mínimo grado de diversificación en todo el país, las zonas rurales menos pobres tienen 44.2% más área en términos proporcionales de cultivos no tradicionales, como frutas, hortalizas y forestales.

Cuadro 5 Panorama productivo

Concepto	ZR+P	ZR-P
Producción de maíz destinada a autoconsumo	56.5%	46.4%
Area cultivada en granos básicos sobre explotación total	45.9%	42.9%
Area cultivada en café y caña de azúcar sobre explotación total	21.4%	24.7%
Area cultivada en productos no tradicionales (frutas, hortalizas y forestales) sobre explotación total	3.0%	4.3%
Empleo rural en agricultura	51.8%	43.7%
Productores con acceso a crédito	10.8%	9.9%
Productores que reciben asistencia técnica	5.9%	5.3%
Area cultivada con sistema de riego	4.6%	2.9%
Area cultivada con técnica orgánica hct	675.7	42.7
Areas protegidas	3.09%	0.74%

Fuente: IV Censo Agropecuario 2007-2008, y MARN

Aunque genera menos valor comparado con las zonas rurales menos pobres, la agricultura aporta un mayor porcentaje de los empleos en las zonas menos adelantadas, el 51.8% del total (cuadro 5). Esta diferencia puede reflejar el nivel de desarrollo general de las zonas, donde en las zonas rurales menos pobres, existen más oportunidades de trabajo no agropecuario o incluso para la migración temporal a las ciudades grandes cercanas.

En ambas zonas, solamente alrededor del 10% de los productores cuentan con acceso a crédito (cuadro 5). La industria de las microfinanzas en El Salvador es considerada una de las diez mejores del mundo (Fusades, 2010); entonces, los bajos niveles de uso de crédito están más relacionados a problemas de demanda (falta de proyectos rentables, mala historial crediticia, etc.) y no de oferta.

Un factor clave para ampliar los ingresos agropecuarios, es el riego. Se reconoce que el uso de irrigación en el país es todavía muy incipiente. Existen aproximadamente 50 mil ha actualmente bajo riego, mientras que estudios anteriores han señalado que el área con buenas condiciones para su uso suman 67.5 mil ha, y con condiciones moderadas, 164.6 mil ha. Del área con riego, el 89% es por superficie o inundación, la forma menos eficiente para el uso de este recurso. En las zonas rurales más pobres, el área bajo riego es mayor, 4.6% de la superficie explotada (cuadro 5), pero aún así es una cobertura muy baja. El riego permite a los agricultores producir durante varias épocas del año, aprovechar ventanas de mercado con precios más favorables, y generar mayor demanda para mano de obra, especialmente cuando se emplea para frutas y hortalizas.

Durante los últimos años, el gobierno ha realizado grandes obras de rehabilitación de la infraestructura, canales y drenaje de los grandes distritos de riego en el país. También se han entregado numerosos sistemas pequeños de riego, aunque los productores no siempre han mantenido la infraestructura, y los efectos de esos sistemas son variables, dependiendo si la entrega ha sido acompañada por asistencia técnica especializada en la producción, y apoyo para la comercialización, especialmente por medio de la asociatividad.

En el pasado, muchos esfuerzos de diversificación han quedado cortos, ya que los productores de pequeña escala tienen dificultades en llevar sus productos al comprador/consumidor en forma individual, pero la asociatividad todavía es percibida con desconfianza por parte de muchos de ellos. Las zonas rurales más pobres en el país tienden a ser más aislados, como se demostrará más adelante con el tema de la red vial, y están menos vinculados a los mercados. Por ejemplo, el 56.5% del maíz producido en esas zonas se guarda para el autoconsumo de las familia productora, comparado con 46.4% en las zonas menos pobres (cuadro 5).

La comercialización nacional de granos básicos y de frutas y hortalizas frescas se centraliza en los mercados mayoristas en el capital, San Salvador, después de suplir los mercados locales en las zonas productoras. Los pequeños agricultores no producen suficiente para justificar la inversión en transporte para comercializar su

propia producción; por ende, el papel de los intermediarios. En las áreas más remotas, los intermediarios pueden tener un poder monopsónico, y usualmente cuentan con información asimétrica. Aunque muchos productores poseen silos metálicos para el grano para su autoconsumo, no existe una capacidad de mayor acopio disponible para los productores, es decir, una infraestructura pública para guardar grandes reservas de granos propiedad de los productores.

La producción de café y caña de azúcar se dirigen a las agroindustrias en las zonas productoras para su procesamiento y posterior comercialización, en su mayoría al mercado externo.

2.2 Los recursos naturales

La concentración de tierras en minifundistas tiene implicaciones importantes por el uso de la tierra y la degradación de suelos. Como se mencionó anteriormente, el 64% del área nacional es suelo clase V, VI, VII u VIII, es decir, que solamente debería estar dedicado a los cultivos permanentes, como frutales, forestales o café, o con cultivos anuales acompañado por medidas apropiadas de conservación de suelos, como barreras vivas o terrazas. Sin embargo, se ha estimado que más del 56% del área agrícola del país está dedicado a un uso inapropiado, es decir, con cultivos anuales o en pastos en lugar de cultivos permanentes (Fusades, 2004). La gran mayoría de productores en laderas dependen de los cultivos de granos básicos para su subsistencia, suplementando sus ingresos con la venta del excedente, y no pueden sacrificar su seguridad alimentaria para esperar por los ingresos de actividades que son más apropiadas en sus terrenos por el tipo de suelo, como frutas o forestales, los cuales requieren varios años de crecimiento antes de generar ingresos.

Según Cuellar, et al (2004), la superficie forestal en 2002 representaba el 17.2% de la superficie nacional, aunque el 7.6% es el área del café bajo sombra. Por otro lado, el abandono de algunas áreas agrícolas ha permitido una limitada recuperación de los bosques naturales durante las últimas décadas. Asimismo, se ha promovido la siembra de plantaciones forestales comerciales por medio de un bono subsidiario. El Censo Agropecuario 2007-2008 encontró solamente 9.0 mil hct de cultivos forestales, 0.97% de la superficie agropecuaria nacional. El bono forestal fue dirigido para plantaciones de mayor escala, y no hacia los pequeños tenedores.

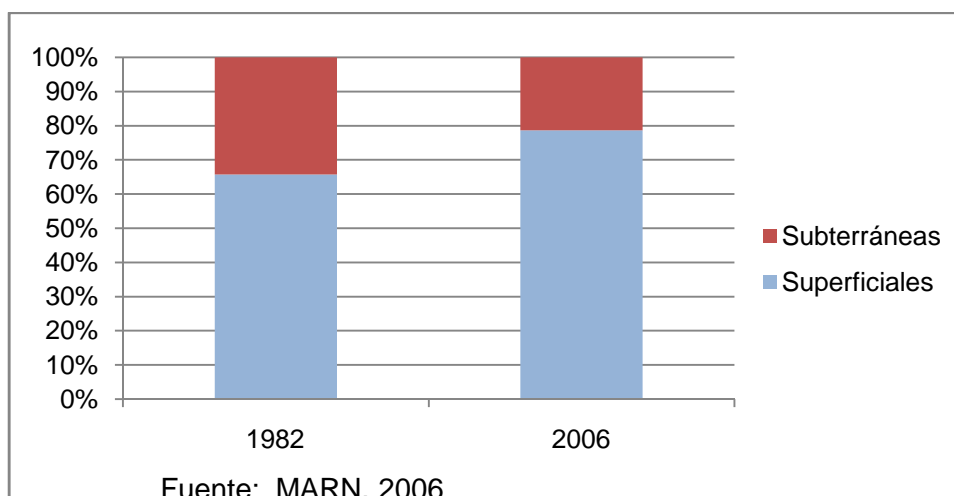
A pesar de estos avances, la demanda para productores forestales supera la generación. La construcción requiere volúmenes importantes, pero el uso de leña es otro fuerte demandante. Según la EHPM, en 2009, el 25% de hogares del país utilizaban leña para cocina, incluyendo 55.3% de los hogares rurales.

La deforestación y el uso inapropiado del suelo tienen implicaciones serias para la disponibilidad de agua para la población. Con la reducida cobertura vegetal, más agua llovido fluye como escorrentía hacia los ríos, donde su aprovechamiento es temporal si no llega a algún tipo de almacenamiento (reservorios, tanques, etc.). A la misma vez, se reduce la cantidad de agua que se filtra hacia los acuíferos, que normalmente se

puede aprovechar todo el año. Estudios hidrológicos han confirmado este cambio; en 1982, el 34.3% del recurso hídrico utilizable, llegaba a las aguas subterráneas, mientras que en 2006, esta cifra fue de 21.4%, una reducción de 19.4% en volumen (gráfica 4).

Otro aspecto importante en la conservación de los recursos naturales son las áreas naturales protegidas (ANP). El Salvador cuenta con 35 mil hct de ANP oficiales, pero solamente el 13.8% de ellos están en las zonas rurales más pobres cuando no se incluyen las áreas de protección en los esteros y manglares costeros. Todavía están pendientes las declaraciones oficiales de 70 áreas naturales, incluyendo 56 en las zonas de mayor pobreza.

Gráfica 4 Destino del agua disponible para uso en El Salvador



2.3 Las agroindustrias rurales

La contribución de la producción primaria a la demanda para mano de obra en el país ha disminuido en los últimos tres quinquenios. En 1992, el sector agropecuario proporcionaba el 34.8% de los empleos en el país, mientras que en 2009, esta cifra se redujo a 19.9%, según la EHPM. Sin embargo, el sector todavía es una fuente significativa de empleo rural, demandando al 46.9% de los ocupados rurales. Aún así, el ingreso promedio de los ocupados en el sector es bajo; en 2003, fue solamente el 53.1% del ingreso de los trabajadores no agropecuarios rurales. Esta diferencia se manifiesta también por los niveles de pobreza entre los hogares rurales que dependen del sector agropecuario, 62.3%, comparado con el 29.8% de los hogares rurales ocupados en actividades no agropecuarias (Sauma, 2007).

A precios corrientes, el sector agropecuario aporta aproximadamente el 10% del PIB nacional (9.7% en 2005, el último año disponible), mientras que la agroindustria

contribuye con otros 7.5%. Entre las agroindustrias principales, muchos se ubican principalmente en las áreas rurales, incluyendo los beneficios de café (incluido en el rubro de “bebidas”, que aporte el 17% del PIB agroindustrial), ingenios de azúcar (6.0% del PIB agroindustrial), y el procesamiento de leche (9.3% del PIB agroindustrial).

Durante la última década, El Salvador ha impulsado la diversificación de la producción agropecuaria y agroindustrial, para el mercado nacional y para las exportaciones, especialmente para el mercado nostálgico en Estados Unidos. Programas gubernamentales y de la cooperación han apoyado a la agroindustria con su gestión administrativa, mercadeo, aspectos de calidad y eficiencia productiva. Estos esfuerzos han llevado a la creación de muchas empresas agroindustriales, envasando o congelando frutas y hortalizas, elaborando comidas típicas, procesando lácteos para quesos y crema, etc. La mayoría de estas empresas están en sus primeras etapas de desarrollo, y su competitividad se debe mejorar por medio de la introducción de tecnologías, y, en el caso de las exportadoras de menor escala, de grupos asociativos para consolidar carga y compartir otros costos de comercialización.

2.4 Otras actividades económicas rurales

Las empresas no agrícolas de mayor tamaño solo aportan alrededor del 20% del empleo rural en El Salvador (Estado de la Región, 2008), mientras que Fusades (2005) encontró que las microempresas aportaban el 58.7% del empleo no agropecuario en las áreas rurales. Por otro lado, la micro y pequeña empresa urbana y rural contribuyen con alrededor de 40% del valor agregado nacional (Fusades, 2005).

Un buen porcentaje de las microempresas salvadoreñas son rurales. Según una encuesta de Fusades (2005), el 26.7% de las microempresas no agropecuarias (10 trabajadores o menos) se encontraban en el área rural, mientras que el 21.3% de las pequeñas y medianas empresas no agropecuarias (11 a 98 trabajadores) eran rurales. Lamentablemente, un alto porcentaje de las microempresas rurales, 53%, se consideran de subsistencia por su bajo nivel de ventas; incluso, el 62% de los ocupados en las microempresas rurales recibían ingresos inferiores al salario mínimo. Aún así, estas microempresas rurales son sumamente importantes para los ingresos de las familias en estas zonas; en las familias con microempresas rurales, esta actividad aporta un promedio de 60% de sus ingresos (Fusades, 2005). El surgimiento de las microempresas rurales, incluso las de subsistencia, es consistente con una de las estrategias más comunes de las familias rurales para reducir su vulnerabilidad, por medio de la diversificación de sus ingresos (Fusades, 2004).

La maquila es otra industria que genera empleo importante para los residentes rurales con buen acceso a la red vial. La maquila en El Salvador proporciona aproximadamente el 13% de los empleos en el país. La maquila proporciona oportunidades significativas para el empleo, especialmente para mujeres y para personas con menos educación. Sin embargo, en las zonas de su mayor presencia, su impacto se caracteriza por un desarrollo excluyente, donde los ingresos promedios mejoran, pero la tasa de pobreza no se reduce (Damianovic, et al, 2009).

Finalmente, el turismo es otra actividad económica creciente en las áreas rurales. Aunque existen algunos proyectos de mayor escala y para turistas extranjeras, una porción grande de los turistas son nacionales, y ellos buscan novedosas actividades y lugares para conocer en su país. Estas oportunidades forman una parte importante de la estrategia nacional de turismo. El país cuenta con 75 Comités de Desarrollo Turístico Municipal, para apoyar la oferta turística (MITUR, 2010). Por otro lado, el agroturismo, especialmente en fincas y beneficios de café, es un segmento con mucho potencial (IICA, 2010), pero otros segmentos del mercado turístico crecientes están directamente vinculados con las áreas rurales, como el turismo de naturaleza en volcanes y parques nacionales.

2.5 La red vial rural y acceso a servicios básicos

Para tener un panorama más completo de la calidad de vida en el campo, se debe complementar la información sobre pobreza de ingresos con datos de acceso a los servicios básicos. Durante los últimos 15 años, el acceso a agua potable, saneamiento y electricidad ha mejorado notablemente en el área rural (cuadro 6). Aún así, el acceso es relativamente bajo para un país con el nivel económico de El Salvador. Con un poco más de la mitad de la población rural con acceso apropiado al agua, esta cifra es comparable al acceso en el campo en Nicaragua.

Las implicaciones del pobre acceso al agua potable son importantes para la salud humana; el costo de tratar las enfermedades gastrointestinales desvía recursos del sistema de salud y genera pérdidas en productividad para el afectado. Asimismo, tiene implicaciones en la utilización del tiempo del hogar, especialmente para las mujeres y niños, quienes usualmente tienen la responsabilidad de “halar agua” para la familia; con más tiempo dedicado a la tarea de traer agua a la casa, las personas tienen menos tiempo disponible para dedicarse a actividades productivas o educativas. Este hecho se refleja en un estudio reciente, que demuestra que el acceso a servicios básicos como agua, electricidad, telefonía y saneamiento, tiene una alta correlación con los ingresos de los hogares rurales en El Salvador (Trigueros y Oliva, 2008). Como se describirá en la sección 3 de este documento, programas dedicados a mejorar el acceso a servicios básicos en los municipios más pobres han prestado mucha atención al agua potable en las zonas rurales, demostrado por el salto de 4 puntos porcentuales entre 2008 y 2009.

Otros indicadores de acceso a servicios básicos demuestran el rezago que existe en las áreas rurales. Todavía un tercio de las familias rurales no cuentan con una conexión eléctrica propia, y casi el 25% no tienen un servicio de saneamiento, incluyendo una letrina. Aunque en los diez años entre 1995 y 2005, el acceso rural a la electricidad demostró mejoras, desde entonces, su progreso se ha estancado. En el saneamiento, desde el año 2000, no hay mejoramiento en el acceso en las áreas rurales. Ambas cifras no significan que más familias no pueden haber adquiridos estos servicios, pero como proporción de las familias rurales, el acceso no mejora.

Cuadro 6 Acceso a servicios básicos

Acceso a servicios	Total	Urbano	Rural
Agua (cañería adentro o fuera de la vivienda)			
1995	46.7%	67.2%	17.6%
2000	57.3%	73.9%	29.6%
2005	59.6%	74.7%	33.7%
2006	64.5%	80.3%	37.8%
2007	68.3%	81.0%	43.8%
2008	70.1%	82.3%	44.4%
2009	71.4%	83.1%	48.4%
Sanidad (inodoro o letrina privada o abonera)			
1995	80.5%	87.2%	71.1%
2000	83.8%	87.8%	77.1%
2005	85.5%	90.6%	76.7%
2006	86.4%	90.5%	79.5%
2007	87.1%	90.7%	80.0%
2008	86.8%	91.0%	77.9%
2009	85.6%	90.7%	75.5%
Electricidad (conexión propia)			
1995	76.8%	94.9%	51.2%
2000	80.1%	92.6%	59.1%
2005	79.4%	90.3%	60.7%
2006	81.0%	91.5%	63.1%
2007	83.2%	91.4%	67.1%
2008	81.6%	89.6%	64.6%
2009	80.8%	89.3%	64.1%

Nota: * Porcentaje de hogares.

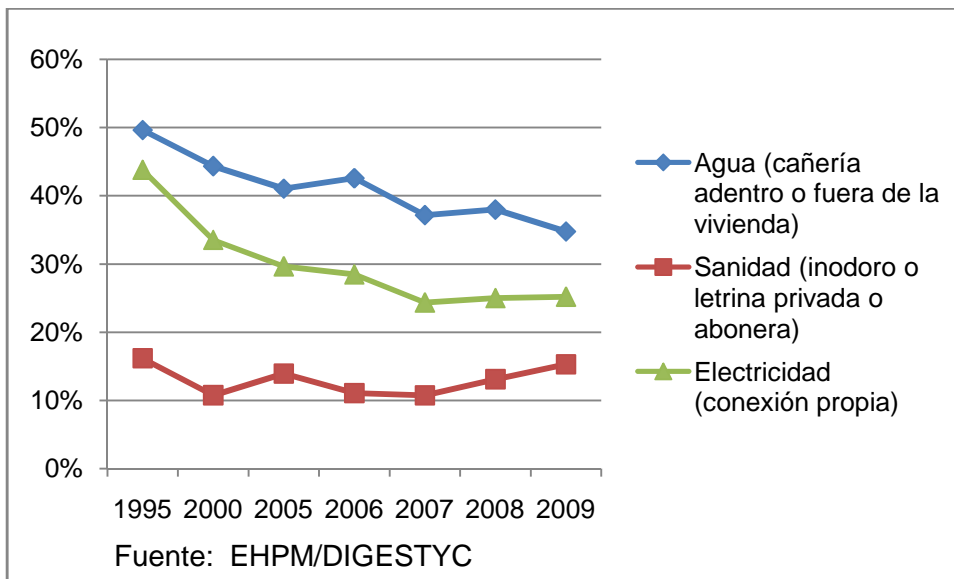
Fuente: EHPM, DIGESTYC.

También es ilustrativo comparar el progreso en el acceso a servicios básicos rurales con el acceso urbano. Todavía persiste una pronunciada brecha entre el acceso urbano y rural, especialmente en el tema del agua, donde 35% menos de los hogares rurales cuentan con cañería (gráfica 5). La brecha para agua y electricidad se ha reducido durante los últimos 15 años, pero la brecha para saneamiento no ha mostrado ese progreso, incluso empeorándose durante los últimos tres años.

Otra inversión pública clave para el desarrollo rural es la infraestructura de caminos y carreteras. Fusades (2004) encontró que la distancia promedio que las familias rurales pobres están de la carretera pavimentada más cercana, es el doble de la distancia de las familias rurales no pobres. El aislamiento está directamente vinculado a reducidas oportunidades para el desarrollo. La falta de un acceso adecuado a la red vial afecta la calidad de vida de los pobladores rurales, ya que limita su desarrollo de actividades productivas (acceder a un empleo no agropecuario; facilitar la comercialización de los

productos agropecuarios) y el acceso a servicios sociales como educación y salud. También tiene un efecto directo en los costos directos de transporte y de oportunidad de las personas (por el mayor tiempo de viaje).

Gráfica 5 Brecha urbano-rural en acceso a servicios básicos



En El Salvador, a pesar de inversiones importantes en el mejoramiento de los caminos rurales, todavía más del 65% de la red vial nacional son caminos no transitables en vehículo o solo utilizables en el verano (cuadro 7). Asimismo, pelagra la calidad actual de los caminos. Un análisis encontró que solamente dos tercios de la red vial del país era objeto de mantenimiento, y que el resto estaba en condiciones tan precarias que se necesitaba fuertes inversiones para su recuperación (SACDEL, 2004). El estado de las vías de acceso a escuelas y a las unidades de salud en muchos lugares es una barrera para la asistencia, y se encontró en que varias comunidades rurales pobres, peligran revertirse los avances en infraestructura (IFPRI y Fusades, 2010).

Sin embargo, se espera cambiar esta situación con el apoyo financiero del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), con quien el país firmó un préstamo de US\$35 millones para ejecución durante cuatro años del “Programa de Caminos Rurales para el Desarrollo”. El proyecto es semejante a un esfuerzo semejante ejecutado entre 2002 y 2009. El proyecto incluirá el mejoramiento de vías actuales, y priorizará los caminos en áreas con mayor potencial de desarrollo de actividades productivas.

Retomando el análisis de las zonas rurales más pobres y menos pobres de El Salvador, se nota que las zonas de menor pobreza tienen más carreteras y caminos rurales asfaltados, mientras que las zonas más pobres dependen más de las carreteras y caminos sin asfaltar (cuadro 8). Relacionando la extensión de las carreteras

asfaltadas con el área total de las zonas rurales, se nota que la cobertura de esta red es 28.2% mayor en las zonas menos pobres en el país. También interesante es la brecha entre las zonas en la extensión de los caminos rurales sin asfaltar, demostrando que las familias en estas área tienen más cerca algún acceso a la red vial comparado con las familias en las zonas de mayor pobreza rural.

Cuadro 7 Extensión de la red vial nacional

Tipo de camino*	Longitud (km)	%
Pavimentado principal	2,394	7.9%
Mejorado	7,983	26.2%
De tránsito de verano	10,431	34.2%
Huella o herradura	9,687	31.8%
Total	30,495	100.0%

Nota: Caminos mejorados son vías no pavimentadas (terciarias y rurales). Caminos de verano son caminos vecinales transitables solamente en verano. Caminos de huella son caminos vecinales transitables a pie o en animal de tracción.

Fuente: SACDEL, 2004

Cuadro 8 Red vial y servicios básicos por zona

Concepto	ZR+P	ZR-P
Carreteras asfaltadas km*	1,003.8	1,835.3
Carreteras sin asfaltar km**	426.7	384.0
Caminos rurales asfaltadas km	86.8	321.2
Caminos rurales sin asfaltar km	904.0	1,451.9
Cobertura de carreteras asfaltadas (km/km ²)	0.132	0.169
Hogares con electricidad %	65.0%	82.2%
Hogares con agua por cañería %	46.3%	50.3%
Población con telefonía fija %	12.8%	16.5%
Población con telefonía celular %	58.5%	61.4%

Nota: * Incluye red vial primaria, secundaria y terciaria pavimentada

** Incluye red vial terciaria no pavimentada

Fuente: VI Censo de Población y V de Vivienda 2007, y MOP

En términos del acceso a servicios básicos, como electricidad, agua y telefonía, la cobertura es inferior en las zonas de mayor pobreza versus las de mayor ingreso (cuadro 8), a pesar de los esfuerzos de los últimos años de enfocar la inversión pública

en las áreas de mayor pobreza en el país. La cobertura de electricidad es 26.5% menos en las áreas más pobres, y la de agua potable, 8.6%. Para una calidad de vida más digna, la inversión pública debe ampliar la cobertura de estos servicios, especialmente en las áreas rurales más pobres.

3. Combate a la pobreza rural

El combate a la pobreza rural puede tomar varias líneas de acción. Un primer enfoque busca combatir la pobreza por medio del desarrollo agropecuario. Para ser sostenible, estas acciones deben ayudar a los agricultores a mejorar la productividad y competitividad en forma permanente, con asistencia técnica, etc., en lugar de usar medidas populares que proporcionan poco beneficio de largo plazo. Lamentablemente, durante la última década, una buena proporción de los esfuerzos públicos orientados a mejorar los ingresos agropecuarios demostraban una fuerte dosis de paternalismo, con regalías de insumos, equipos e infraestructura, sin la adecuada atención al apoyo técnico y de comercialización para convertir estas inversiones en un mejoramiento real del desarrollo rural.

El programa de entrega de paquetes agrícolas es, tal vez, el mejor ejemplo de este enfoque de política agropecuaria. En lugar de programas anteriores de intercambio de semilla mejorada (donde el productor tiene que entregar, por lo menos, una cantidad simbólica de su cosecha por recibir semillas), desde 2004 hasta 2010, se realizaron programas de entrega de paquetes agrícolas (semilla y otros insumos) sin retribución ninguna por parte de los productores de granos básicos y ganaderos. El programa ha crecido cada año, y con la justificación de la crisis de precios de los alimentos y el alza del costo de los fertilizantes, en 2010, el programa benefició a casi 300 mil productores con un costo total de US\$22.7 millones. Se entregaron semillas de maíz blanco, frijol, sorgo y arroz. En 2010, cada paquete tenía un valor de US\$60. También hubo entregas de cientos de sistemas de riego, invernaderos y reservorios, y, para los ganaderos, tanques de enfriamiento, tractores, picadoras de granos y mezcladoras para concentrado.

El programa de paquetes agrícolas no contemplaba ningún criterio ambiental; entonces, productores en laderas que producen degradación del suelo, igualmente podrían acceder. También existieron amplias acusaciones de manipuleo político en la distribución de los paquetes. Asimismo, el programa genera una ruptura en la entrega de los servicios de asistencia técnica, ya que los 130 extensionistas del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) dedicaron varios meses de esfuerzo al programa de distribución cada año. Tal vez es aún más preocupante el costo de oportunidad directa, ya que los fondos destinados a los paquetes y otras regalías podrían haberse invertido en mejoramientos y ampliación de los servicios públicos de investigación y extensión. A partir de 2011, el programa de paquetes agrícolas se sustituye por el Programa de Agricultura Familia, que reducirá las entregas de insumos e incluirá asistencia técnica más intensiva para la producción y comercialización, así como esfuerzos dirigidos hacia la diversificación y la asociatividad.

Otro programa ha proporcionado apoyos directos a las organizaciones de productores. El Fondo de Competitividad y Reconversión del Sector Agropecuario y Agroindustrial (FOCAGRO) recibe aportaciones de los ganaderos, procesadores e industriales que participan en convenios de comercialización (o cuotas de importación en el caso de lácteos). Es un fondo de carácter privado, como los "checkoff" utilizados en varios subsectores en Estados Unidos. Los cinco FOCAGRO (maíz amarillo, maíz blanco, arroz, carne de cerdo y lácteos) empezaron a funcionar en 2005, y a finalizar 2009, habían recibido ingresos totales de US\$1.6 millones.

Los servicios de apoyo elegibles incluyen infraestructura económica, innovación tecnológica, asociatividad, calidad e inocuidad, y el fondo puede aportar hasta un 100% del costo de la inversión. Sin embargo, los proyectos financiados hasta la fecha se concentran en "préstamos a las asociaciones de productores" para proporcionarles liquidez para la compra de granos, mientras se espera su pago por parte de los industriales; el pago de "promotores", es decir, personal de las asociaciones de productores; y en la compra de semilla e insumos agrícolas para distribuir entre los miembros de las organizaciones. Entonces, los proyectos del FOCAGRO tienen un alcance limitado y no fomentan la diversificación, sino que tienen un efecto paliativo en sectores cuya competitividad futura es cuestionable, aún con mayores atenciones, debido a la naturaleza de la competencia internacional y los factores nacionales de producción de ellos.

Aparte de los ejemplos anteriores, existen una serie de programas que sí se han enfocado en generar un cambio permanente en la productividad y rentabilidad de la agricultura en El Salvador, el segundo enfoque hacia el desarrollo rural. Por ejemplo, la Cuenta del Desafío del Milenio (*Millennium Challenge Fund* en inglés, también conocido como el Fondo del Milenio, o FOMILENIO) es financiado por Estados Unidos y contempla la donación de US\$462 millones durante cinco años (2007-2011). El programa ha beneficiado a 94 municipios en la zona norte del país, y su inversión principal es una carretera longitudinal en el norte del país que abrirá un acceso físico para las comunidades y para los productores donde ahora no existe. El componente productivo ha contado con US\$87.5 millones para inversión en programas de asistencia técnica, microcréditos y entrega de infraestructura y equipos. Se ha apoyado a la producción de artesanías, lácteos y frutas y hortalizas. Al finalizar la gestión, se espera tener una evaluación precisa de los logros del componente productivo de esta iniciativa, aunque en forma preliminar se detectan avances importantes en la ampliación y tecnificación de la producción de frutas y hortalizas.

El programa más exitoso del país de diversificación agrícola, el Programa Nacional de Frutales de El Salvador (MAG-FRUTAL ES), se realizó entre 2000 y 2010, con una inversión total de US\$7.29 millones, apoyando un aumento de 97.7% en el área total de frutas en el país. La inversión privada generada por el programa se estima en US\$57.9 millones. El programa contemplaba la capacitación desde la producción en el vivero de las plantas hasta la comercialización, acompañado por el fortalecimiento de asociaciones de productores de diferentes tipos de frutas, y apoyando la asociatividad

para el cultivo y comercialización. Por ejemplo, se formó la Asociación de Productores de Aguacate de El Salvador (PRODAES). Después de ser uno de los países importadores más grandes de aguacate en el hemisferio, se proyecta que El Salvador será autosuficiente en pocos años. Entre 2004 y 2008, se estima que la dependencia en las importaciones de frutas se redujo desde 46% a 36%. El 60.1% de los productores atendidos por el programa fueron agricultores de pequeña escala con propiedades menores a 3.5 hct, y se generaron aproximadamente 18 mil puestos de trabajo permanentes (Angel y Velásquez, 2010).

Después de la finalización del programa, el MAG transfirió la responsabilidad de promover la fruticultura al Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), aunque el CENTA no contrató al personal del proyecto anterior, a pesar de su alto nivel de capital humano, y se ha enfocado más recursos a la entrega de plantas en lugar del apoyo técnico. Sin embargo, el CENTA está gestionando con la cooperación internacional, un proyecto para fortalecer el apoyo técnico al sector.

El CENTA ha impulsado el Proyecto de Apoyo a Pequeños Agricultores en la Zona Oriental, conocido como PROPA-Oriente, con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés). El proyecto tiene el objetivo de mejorar la asistencia del gobierno en el cultivo, procesamiento y comercialización de hortalizas de pequeños productores del oriente del país. El proyecto impulsa métodos amigables con el medio ambiente, incluso insumos orgánicos. También facilita el uso de invernaderos. En la comercialización, ha facilitado varios puntos de venta para que las familias productoras capturen mayores ganancias de sus cultivos. Finalmente, ha establecido un centro de divulgación agropecuaria, un sitio web con información productiva y el uso de celulares para ofrecer información de mercado.

La conservación de los recursos suelo y agua es clave para la productividad agrícola de largo plazo, así como para la calidad de vida de los pobladores rurales. Los mecanismos económicos para incentivar las buenas prácticas de conservación responden a metodologías innovadoras impulsadas en muchos países del mundo. El Salvador todavía tiene pocos avances en las iniciativas de pago por servicios ambientales, aunque son críticos para cambiar el uso de suelo en las laderas, que es primordialmente en manos de pequeños productores. Una excepción sería el Programa Ambiental de El Salvador (PAES) en la cuenca alta del río Lempa, que fue financiado por un préstamo del Banco Interamericano para el Desarrollo y cerró en 2006. Las actividades incluyeron capacitación y reconocimientos financieros a productores por la construcción de obras de conservación de suelos, agroforestería y retención del recurso hídrico. Las obras incluyeron acequias, barreras muertas, cercos vivos y terrazas. También promovió diferentes cultivos frutales y hortalizas (MAG, 2007). Con la finalización del programa, se constituyó un fondo administrado por una asociación de productores que otorga créditos únicamente a los productores que mantienen sus obras de conservación. Este proyecto demostró que los productores sí responden a incentivos económicos para la conservación de recursos naturales.

No toda iniciativa de pago por servicios ambientales viene del gobierno central o la cooperación internacional. En 2001, dos comunidades en San Francisco Menéndez, Ahuachapán, implementaron un esquema de compensación por recursos hídricos. El pago provenía de fondos del servicio de agua potable, y pagaba el salario de un guardarecursos en un parque nacional, para prevenir la deforestación de la zona. El esquema ha sido exitoso, pero los fondos requeridos fueron mínimos (Rosa, et al, 2003).

Por otro lado, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) había trabajado en un Proyecto Nacional de Servicios Ambientales (ECOSERVICIOS), el cual iba a ser financiado con un préstamo del Banco Mundial y una donación del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés). El proyecto estaba diseñado para incluir dos mercados locales para servicios ambientales en áreas prioritarias en la fase piloto. Sin embargo, en 2006, dicho proyecto fue cancelado por no contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa para el préstamo, perdiendo la donación relacionada.

Finalmente, el programa más ambicioso diseñado para romper la trampa o el círculo vicioso de la pobreza rural, inicio a finales de 2005. El gobierno inició un programa ambicioso para invertir en el capital humano y contribuir a la reducción de largo plazo en la extrema pobreza rural, la Red Solidaria, cuyo nombre se cambió a Comunidades Solidarias Rurales (CSR) en 2009. Iniciando en los municipios con las mayores tasas de pobreza extrema, en 2009, el programa llegó a los 100 municipios más pobres del país, beneficiando a más de 100 mil familias con bonos (transferencias monetarias condicionadas) a cambio de la asistencia escolar de sus hijos y/o asistencia a programas de salud materno-infantil. La red también contempla un esfuerzo interinstitucional coordinado para priorizar inversiones públicas en infraestructura y acceso a servicios básicos en estas comunidades. El programa CSR tiene un gran potencial en el país para romper el círculo vicioso de la pobreza, y evaluaciones independientes indican una alta efectividad del método de focalización de los beneficios y mejoras en varios indicadores de educación y salud de los beneficiarios (IFPRI y Fusades, 2008a y 2008b). El programa también ha fomentado el empoderamiento de la mujer, por las capacitaciones brindadas, su mayor involucramiento con la comunidad, y por ser las que reciben el bono directamente. Por otro lado, la inversión dirigida en infraestructura social en estos municipios ha permitido un incremento durante el último quinquenio de 20.7% en la cobertura de servicios de agua potable y 24.3% en la electrificación, en los hogares de pobreza extrema severa (FISDL, 2010).

Por el lado de las actividades económicas, la Secretaría Técnica de la Presidencia está ejecutando su Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo, que incluirá tres etapas. La primera etapa sirvió para extraer experiencias pilotos sobre proyectos de asociaciones de productores, alianzas público-privadas, y alianzas con salvadoreños en el exterior. Se espera ampliar estas experiencias, especialmente en la zona norte y oriental del país durante los próximos años, y luego aplicar el modelo de desarrollo territorial en las zonas priorizadas, el valle alto de río Lempa, el norte del departamento de San Miguel, el norte de los departamentos de La Unión y Morazán, la zona costera

del departamento de Usulután, y el área alrededor del puerto de Cutuco en La Unión. La estrategia desarrollará instrumentos como un fondo de inversión, apoyado por técnicos especializados en el desarrollo de los proyectos propuestos (FIDA, 2009). El fondo puede incluir co-inversiones en infraestructura, así como subsidios para la asistencia técnica.

4. Lecciones aprendidas y recomendaciones

El Salvador alcanzó importantes avances en la reducción de la pobreza durante la década de los 90s, así como durante el primer quinquenio de este siglo. Sin embargo, los últimos años han visto una desaceleración de este progreso, y la brecha de la pobreza entre las áreas rurales y urbanas se ha estancado. Por el otro lado, el progreso no es igual para todos los pobladores rurales, ya que persisten zonas del país con mayores tasas de pobreza y menor calidad de vida. En parte se origina en la dotación natural de tierras, ya que la calidad de suelos en estas zonas tiende a ser inferior y las opciones productivas más limitadas, pero se perpetúa por la falta de inversión del gobierno en servicios básicos y en la red vial en estas áreas, lo cual restringe oportunidades económicas para los pobladores.

Reciente, el sector público ha puesto mayor atención focalizada en los municipios más pobres del país, con programas de inversión en infraestructura social y acceso a educación y salud, para romper el círculo vicioso de la pobreza rural. Es importante continuar estos esfuerzos, especialmente en la expansión de la cobertura de agua potable. Asimismo, es necesario tener persistencia en las inversiones, asegurando que lo invertido se mantenga, especialmente en el caso de las carreteras y caminos, ya que actualmente la calidad de la red vial se peligra.

Pero el mayor acceso a servicios básicos y a la infraestructura vial no es suficiente para impulsar la reducción de la pobreza rural. Se requieren mayores oportunidades para las actividades no agropecuarias en estas zonas, pero el sector rural todavía depende mucho de la agricultura, y tiene un gran potencial para aumentar los ingresos agropecuarios en forma significativa. Promover la diversificación agrícola hacia cultivos más rentables y más competitivos es clave, como frutas, hortalizas y forestales. Para esta transformación, la asistencia técnica para la producción, el acceso a riego, y apoyo para la asociatividad para el procesamiento y la comercialización, son necesarias para abrir las oportunidades de los productores de granos básicos hacia estos rubros.

Finalmente, para conservar la productividad de los suelos productivos en estas zonas, es clave incentivar esfuerzos de cobertura vegetal, incluyendo pero no limitado a la forestación, y otras medidas para impedir la degradación ambiental y conservar los recursos hídricos, utilizando mecanismos económicos como la compensación por servicios ambientales. Aunque la experiencia del país es limitada en este tema, existen muchos ejemplos exitosos de programas en otros países de la región. El componente más importante que falta es el compromiso político y económico para implementar estas acciones, a pesar de que sus beneficios no se percibirán por varios años.

Bibliografía

- Angel, Amy, e Indira Velásquez de Klimo. *Sistematización de la experiencia del Programa Nacional de Frutas de El Salvador MAG-FRUTAL ES: situación actual, desafíos y próximas acciones*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San Salvador, mayo 2010.
- Cuellar, Nelson, Ernesto Méndez, Silvia de Larios, Leopoldo Dimas y Herman Rosa. 2004. *Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Informe Nacional El Salvador*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Roma.
- Damianovic, Ninoska, Rodrigo Valenzuela, y Sergio Vera. 2009. “Dinámicas de la desigualdad en El Salvador: hogares y pobreza en cifras en el período 1992/2007.” Documento de trabajo no. 52, Programa Dinámicas Territoriales rurales, RIMISP, Santiago.
- Dimas, Leopoldo. 2006. “La protección de los recursos hídricos y los esquemas de pago por servicios ambientales”, *Boletín Económico y Social*, no. 247, Fusades, junio.
- Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA). *Anuario estadístico*. Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Salvador, varias ediciones.
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Ministerio de Economía, San Salvador, varias ediciones.
- FLACSO Programa El Salvador. 2005. *Mapa de pobreza: política social y focalización, tomo 1*. San Salvador, Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). 2010. “Programa Presidencial Comunidades Solidarias: resultados e impactos,” Gobierno de El Salvador, San Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2004. *Informe de desarrollo económico y social 2004: el desafío rural, pobreza, vulnerabilidad y oportunidades*. San Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2005. *Informe de desarrollo económico y social 2005: hacia una MIPYME más competitiva*. San Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2010. “Microfinanzas en El Salvador: entre las diez mejores del mundo,” *Memorandum Ejecutivo 13*. San Salvador.

- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2010. *A Look at Successful Experiences of Agrotourism in Latin America*. San José.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2008a. *Evaluación de impacto externo de la Red Solidaria: informe de la eficacia de la focalización*. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, San Salvador, agosto.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). 2008b. *Evaluación de impacto externo de la Red Solidaria: informe de línea basal*. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, San Salvador, marzo.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). *Memoria de labores*. San Salvador, varias ediciones.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). 2007. *Proyecto MAG-PAES: un aporte al desarrollo social, ambiental, productivo y económico de la microrregión La Palma*. Gobierno de El Salvador, Santa Tecla, El Salvador.
- Ministerio de Economía (MINEC). 2008. *VI Censo de Población y V de Vivienda 2007*. San Salvador, Dirección General de Estadística y Censos, abril.
- Ministerio de Economía (MINEC). 2009. *IV Censo Agropecuario 2007-2008*. San Salvador, Dirección General de Estadística y Censos, diciembre.
- Ministerio de Turismo (MITUR). 2010. "Rendición de cuentas del primer año de gestión, junio 2009 al 31 de mayo 2010", San Salvador.
- Programa Estado de la Nación – Región. 2008. *Estado de la región en desarrollo humano sostenible*. Costa Rica.
- Rosa, Herman, Susan Kandel, y Leopoldo Dimas. 2003. *Compensation for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from the Americas and Key Issues for Strengthening Community Strategies*. Programa Salvadoreña de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, San Salvador.
- Sauma, Pablo. 2007. *Estudio sobre trabajadores rurales en el istmo centroamericano*. Proyecto RUTA, San José.
- Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL). 2004. *La red vial en El Salvador: análisis de competencias y recursos*. San Salvador.

Trigueros, Alvaro, y José Andrés Oliva. 2008. *El Salvador: identificación de la combinación de inversiones públicas más apropiada durante el período de transición hacia la entrada en vigencia del CAFTA*. Proyecto de Cooperación CEPAL/BID/IFPRI. Cepal/México, febrero.

Anexo B. Niveles de pobreza extrema y relativa rural por departamento, 2009

Departamento	Pobreza rural 2009				
	Extrema	Rank Extrema	Relativa	Total	Rank Total
<i>Zonas rurales más pobres</i>					
Ahuachapán	27.03	1	27.6	55.63	6
Cabañas	25.37	2	31.99	59.36	2
Morazán	22.57	3	33.55	59.12	3
San Vicente	20.13	4	32.09	56.22	5
San Miguel	18.71	5	27.32	51.03	11
Sonsonate	17.51	6	37.71	61.22	1
<i>Zonas rurales menos pobres</i>					
La Unión	16.9	7	25.79	49.69	14
Chalatenango	16.89	8	29.12	54.01	8
Cuscatlán	15.49	9	32.19	56.68	4
Santa Ana	15.09	10	28.63	53.72	9
Usulután	14.86	11	24.31	50.17	12
La Libertad	13.65	12	27.5	53.15	10
San Salvador	13.12	13	29.51	55.63	7
La Paz	11.99	14	23.73	49.72	13

Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC/EHPM.