

83-13787

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA
MAESTRIA CENTROAMERICANA EN ADMINISTRACION PUBLICA

EL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA CADESCA/CEE.
EVALUACION DEL EJE II: ANALISIS DE LOS SISTEMAS
DE PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS.
EL SALVADOR.

Tesis sometida a la consideración del tribunal examinador
del Programa de Maestría en Administración Pública para
optar al título de Máster en Administración Pública con
énfasis en Administración de Salud.

CARLOS MAURICIO LOPEZ GRANDE



SAN JOSE, COSTA RICA

MARZO de 1989

T
350.82
L864

RESUMEN.

UES BIBLIOTECA CENTRAL



INVENTARIO: 10112757

El presente trabajo nace de la inquietud del autor por incursionar en la problemática alimentaria-nutricional de El Salvador, situación que tiene hondas raíces en el desarrollo histórico-social del país. El hambre es producto de relaciones injustas a nivel nacional e internacional; las causas de la inadecuada alimentación y su efecto, la desnutrición que padecen millares de salvadoreños la encontramos entre otras, en las limitaciones ecológicas, sanitarias y culturales, pero la principal causa es la pobreza que limita el acceso a los alimentos por falta de dinero suficiente para obtenerlos en el mercado.

La preocupación mundial sobre el problema alimentario-nutricional hizo posible que se firmara en 1985 el Pacto sobre Seguridad Alimentaria, el cual fué suscrito en Roma por El Salvador, país miembro de la FAO. El objetivo básico de la Seguridad Alimentaria es que toda persona tenga en todo momento acceso material y económico a los alimentos básicos que necesita. La Seguridad Alimentaria es un concepto amplio que abarca una gama de fenómenos relativos a la producción, almacenamiento, distribución y consumo de alimentos. Dentro de esta concepción se enmarca El Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano CADESCA/CEE, del cual esta tesis evalúa al Eje II "Sistema de Producción de Alimentos Básicos". La evaluación pretende determinar hasta que grado se han cumplido los objetivos de dicho programa en El Salvador: cuáles han sido sus logros y cuáles sus problemas.

En los primeros tres capítulos se presenta una exposición general sobre la situación alimentaria-nutricional de El Salvador, luego se hace un recorrido sobre los diversos conceptos sobre Seguridad Alimentaria, con el objeto de establecer un marco conceptual que sirva de base a la

política de Seguridad Alimentaria que adopte El Salvador. Además se expone una descripción sobre el Sistema Alimentario de El Salvador en relación con los granos básicos, destacando aspectos relativos a la producción de maíz, arroz y frijol; a su comercialización describiendo la cadena de intermediarios que media entre el productor de alimentos y el consumidor; el almacenamiento de granos básicos, señalando la escasa capacidad de almacenamiento que existe en el país; la comercialización de granos básicos que se aborda desde dos perspectivas: el comercio interno y el comercio internacional; también se examina la situación del crédito para los granos básicos.

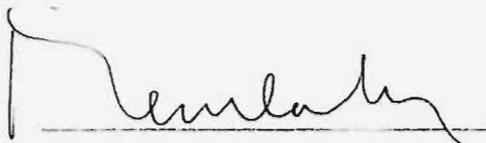
Para la evaluación del Eje II se analizaron los objetivos generales y específicos del P.S.A., los objetivos propios del eje y la organización para la ejecución del Programa. Esto se hizo utilizando la metodología de evaluación de Políticas Públicas que propone Ronald John Hy. La aplicación de este instrumento permitió determinar que los resultados del Eje II son sobre todo de tipo teórico metodológico, y consisten en una caracterización de los productores de granos básicos a partir de su racionalidad socioeconómica.

Los principales resultados del análisis del quehacer del Eje II se sintetizan en: a.- Una caracterización de los productores de granos básicos de El Salvador; b.- motivar a los niveles político-decisionarios sobre la importancia que reviste para el país la Seguridad Alimentaria; c.- contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional que se materializa en el "Proyecto Trifinio". También se encontraron problemas en la implementación del programa, entre ellos: un proceso de redefinición de los objetivos del Eje, falta de información preexistente y en algunos casos poco confiable, y escasa coordinación interinstitucional.

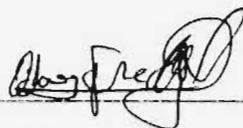
"Esta tesis fué aprobada por el Tribunal Examinador de la Maestría Centroamericana en Administración Pública del ICAP, como requisito parcial para obtener el Título de **Máster** en Administración Pública con énfasis en Administración de Salud".



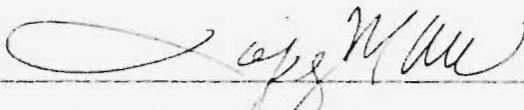
Msc. Ludwig Wendell.
Presidente del Tribunal Examinador.



Dr. Mauricio Valdés.
Director de Tesis.



Msc. Alvaro Navarro.
Examinador Designado.



Lic. Carlos Mauricio López Grande.
Sustentante



DEDICATORIA.

A...

mi madre, Alicia López.

A...

los Millones de anónimos que en el mundo
mueren víctimas del hambre y de nuestro silencio.

AGRADECIMIENTO

Al Dr. Mauricio Valdés : por las horas que le dedicó a la conducción de este esfuerzo asumiendo una actitud seria y responsable a lo largo del proceso.

A los miembros del tribunal examinador: Msc. Ludwin Wendell y Msc. Alvaro Navarro. por sus atinados comentarios que contribuyeron a mejorar este trabajo.

Al personal Docente y Administrativo del ICAP, por su hospitalidad, compañerismo y espíritu de servicio.

A la Fundación Kellogg por financiar mis estudios y contribuir al desarrollo de la Administración Pública de América Central.

A la Lic. Vilma de Calderón. Coordinadora del Eje II. en El Salvador, por su colaboración y a todas aquellas personas que de una u otra forma hicieron posible este trabajo.

"Creo que el arma alimentaria es la más poderosa que podamos contar hoy para asegurar la paz en el mundo. Así será durante los próximos veinte años en tanto el resto de los países dependan de nosotros para su alimentación y así habrán de dudar cada vez más antes de inquietarnos".

John Block, secretario de Agricultura
de los Estados Unidos.

"La humanidad no podrá seguir dividida en dos mitades: por una parte, los que no comen y, por otra, los que no duermen de temor a los que no comen".

Josué de Castro

"Las hambrunas no sobrevienen de manera espontánea, las organiza el comercio de granos".

Bertolt Brecht.

INDICE.

		PAGINA
	Resumen.	ii
	Lista de Cuadros.	x
	Lista de ilustraciones y figuras.	xi
	Lista de abreviaturas.	xii
	Introducción.	1
CAPITULO	I.- El PROBLEMA.	8
	1.- La Inseguridad Alimentaria en El Salvador.	8
	2.- Dimensión política.	10
	3.- Magnitud de los problemas nutricionales.	12
	4.- Consumo de alimentos.	13
	5.- Situación alimentaria.	14
	6.- Recesión económica.	19
	7.- Vulnerabilidad externa y seguridad alimentaria.	20
	8.- Brechas alimentarias.	21
CAPITULO	II.- CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESCRIPCION DEL SISTEMA ALIMENTARIO DE EL SALVADOR.	26
	1.- Conceptos sobre seguridad alimentaria.	26
	1.1 Comité de acción social para el desarrollo económico y social para Centroamérica. (CADESCA/CEE).	26
	1.2 Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO).	27
	1.3 Junta del Acuerdo de Cartagena del Sistema Andino, (JUN/DEA).	27
	1.4 Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1985-1989 y estrategias de	28

	largo plazo/SECDNAN.	
	2.- Descripción del Sistema Alimentario de El Salvador.	30
	2.1 Producción de Granos Básicos (Maíz, Arroz y Frijol).	30
	2.2 Comercialización de Granos Básicos.	36
	2.3 Almacenamiento de Granos Básicos.	37
	2.4 Comercio Exterior de Granos Básicos.	40
	2.5 Comercio Interno de Granos Básicos.	41
	2.6 Situación del Crédito para los Granos Básicos.	44
CAPITULO III.-	DESCRIPCION DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO CADESCA/CEE.	47
	1.- Política de Seguridad Alimentaria.	47
	2.- Objetivos Generales del Programa de Seguridad Alimentaria.	52
	3.- Ejes de Acción del Programa de Seguridad Alimentaria.	53
	4.- Organización para la ejecución del Programa de Seguridad Alimentaria.	55
CAPITULO IV.	ASPECTOS METODOLOGICOS.	59
	1.- Esquema de la evaluación.	59
	2.- Técnicas de recolección de la información.	64
	3.- Limitaciones del estudio.	66
CAPITULO V.	EL EJE II, " ANALISIS DE SISTEMAS DE PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS: LOGROS Y DIFICULTADES.	68
	1.- Eje II. Sistema de Producción de Alimentos Básicos.	68
	2.- Caracterización de los Productores de Granos Básicos de El Salvador.	77

3.- Síntesis de logros y dificultades.	83
3.1.- Problemas.	85
CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	88
1.- Conclusiones.	88
2.- Recomendaciones.	90
BIBLIOGRAFIA.	93
ANEXO.	97

LISTA DE CUADROS.

NUMERO	PAGINA
1: Importaciones de Alimentos para Consumo Humano El Salvador. 1979-1982.	3
2: Volúmen de alimentos donados a través de los Proyectos PMA-ELS 2317, PMA-ELS 2146, PMA-ELS 776 y GOES-AID. El Salvador, 1981	4
3: Comparación entre las Necesidades Alimentarias y la Disponibilidad para Consumo Humano, El Salvador, 1980.	16
4: Maíz: Producción, 1976/77 - 1985/86.	17
5: Frijol: Producción, Años 1976/77 - 1985/86	18
6: Déficit de la Disponibilidad per cápita anual de algunos Alimentos Básicos en Relación a las Necesidades Básicas Estimadas, El Salvador, 1970-82.	22
7: El Salvador, Estratificación de Familias Rurales según Tenencia y Tamaño de las Explotaciones. 1961 - 1975.	31
8: Granos Básicos. Retrospectiva: Superficie y Producción de Maíz, Frijol y Arroz. El Salvador, 1980 a 1988.	33
9: Capacidad de Almacenamiento Propio del IRA al 31 de Diciembre de 1982.	39
10: El Salvador. Valor de las Exportaciones e Importaciones en algunos alimentos, 1984 - 1985.	41
11: Destino de la Producción de Granos Básicos. 1983 - 1984.	44
12: El Salvador, Crédito Autorizado y Utilizado en el Sector Agropecuario, 1982 - 1987.	45
13: Evaluación del Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE, Producción Interna de Alimentos El Salvador, 1988.	65

LISTA DE ILUSTRACIONES Y FIGURAS.

NUMERO	PAGINA
1-1 El Salvador. Maíz. Evolución de la Disponibilidad Tendencia, Requerimiento y Déficit. 1978 - 1989.	24
1-2 El Salvador. Frijol. Evolución de la Disponibilidad, Tendencia Requerimiento y Déficit. 1978- 1989.	25
1-3 El Salvador. Arroz oro. Evolución de la Disponibilidad, Tendencia, Requerimiento y Déficit. 1978- 1989.	25
3-1 Organigrama Estructural del Programa sobre Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. CADESCA/CEE.	57
4-1 Estructura para el Análisis de Políticas	61

LISTA DE ABREVIATURAS.

C.E.E.	COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA.
CADESCA.	COMITE DE ACCION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE CENTROAMERICA.
CONAN	COMISION NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION.
FAD.	FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION.
CEPAL.	COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA.
Ha.	HECTAREA.
Kg.	KILOGRAMOS
MAG.	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.
MIPLAN	MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.
Mz.	MANZANA.
DSPA.	OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA
P.S.A.	PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA.
SECONAN	SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CONAN.
TM	TONELADAS METRICAS.

INTRODUCCION.

El presente estudio se propone contribuir a la evaluación del Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano CADESCA/CEE. De manera específica se estudia para el caso de El Salvador la ejecución y resultados del Eje II de este Programa, llamado "Análisis de los Sistemas de Producción de Granos Básicos".

Este programa regional de seguridad alimentaria es el resultado de los acuerdos de Cooperación Técnico-financiera entre los países de Centro América y la Comunidad Económica Europea (1). La duración del Programa de Seguridad Alimentaria es de tres años a partir de junio de 1985 y cuenta con financiamiento global de \$10,000,000 (diez millones de dólares), de los cuales \$6,000,000 (seis millones de dólares) los aporta la comunidad europea y \$4,000,000 (cuatro millones de dólares) los países centroamericanos.

Los organismos subregionales y regionales también participan en el Programa, aportando sus experiencias y conocimientos en los diversos campos de acción: el crédito agrícola, la investigación agrícola, la transferencia de tecnología y otros. Los organismos que participan en este esfuerzo son: el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), el Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica (CORECA), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP), la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Entre los regionales se encuentran, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); la

1) Convenio de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los países de Centro América, firmado en junio de 1985.

contraparte centroamericana de la parte europea es el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

Tanto los gobiernos de los 6 Estados del istmo como los organismos antes mencionados están de acuerdo con que los países de Centroamérica están experimentando transformaciones económico-sociales y políticas que han coadyuvado a cambios en las características del aprovisionamiento alimentario.

→ En el caso de El Salvador, donde la crisis ha acentuado el proceso de urbanización y migración campo-ciudad, un número cada vez menor de agricultores debe alimentar a una población en continuo crecimiento. Otra explicación posible sobre el fenómeno de las migraciones lo constituye el impacto que las transformaciones técnicas y económicas ocurridas en las empresas agroexportadoras produce sobre el campesino, al enfrentarse con un sistema productivo en el cual no puede competir por razones de diversa índole, como son: carencia de tecnología, dificultad para obtener créditos y, lo más fundamental, la pequeñez de su unidad productiva.

De tal manera que la economía familiar campesina se ha modificado ya que una parte de sus ingresos provienen del trabajo realizado como peones agrícolas en las grandes explotaciones de productos para la exportación y otra parte como productores de Granos Básicos para autoconsumo.

Las estadísticas revelan un constante crecimiento del volumen (T.M) de las importaciones de alimentos, lo que hace suponer un deterioro en la producción y disponibilidad local de alimentos, y dentro de estos los granos básicos. (ver cuadro No.1).

CUADRO No.1.
 IMPORTACIONES DE ALIMENTOS PARA CONSUMO HUMANO
 EL SALVADOR.
 (Miles de TM)
 1979-1982.

ALIMENTOS	1979 Importaciones	1980 Importaciones	1981 Importaciones	1982 Importaciones
MAIZ	12.46	0.55	16.48	30.32
FRIJOL	2.43	1.96	1.29	0.51
ARROZ	1.76	6.94	2.20	1.25
CARNES 1)	1.68	2.39	1.62	1.38
LECHE 2)	93.23	120.36	157.37	80.00
HUEVOS	0.02	0.10	0.07	0.14
AZUCAR	0.00	0.00	0.00	4.44

Fuente: MIPLAN. Hojas de Balance Alimentario, 1979 - 1982.

Con respecto a las importaciones de alimentos se destacan por su importancia creciente el Maíz, que de 0.55 Miles de TM que se importaron en 1980 se elevó a 30.32 Miles de TM en 1982, y la Leche, de la cual El Salvador importó grandes cantidades, llegando en 1981 a 157.37 Miles de TM.

La disminución en la producción de alimentos dentro del periodo 1979-1982, ha corrido paralela con un incremento de las donaciones externas de dichos productos (ver cuadro No.2).

CUADRO No.2
 VOLUMEN DE ALIMENTOS DONADOS A TRAVES DE LOS PROYECTOS
 PMA-ELS 3317, PMA- LS 2146, PMA-ELS 776 Y GDES-AID.
 EL SALVADOR, 1981

PRODUCTOS	T.M.†	%
MAIZ	1,132.472	9.4
ACEITE	1,077.182	9.0
LEGUMINOSAS	122.769	1.0
PESCADO SECO	433.722	3.6
CSM	504.000	4.2
HARINA DE TRIGO O MAIZ	5,297.000	44.0
LECHE EN POLVO	3,457.000	28.8
TOTAL	12,024.145	100.0

† T.M.= Toneladas métricas

Fuente: DINECO, Ministerio del Interior, El Salvador.

La creciente inseguridad alimentaria en El Salvador ha exigido de la administración pública y de los organismos regionales especializados enfocar su atención al sector agrícola y dentro de éste a los granos básicos. De ahí el surgimiento de instituciones públicas orientadas hacia el sector productor de granos básicos y de la alimentación, la planificación agropecuaria, el crédito campesino, la investigación agronómica, la formación de recursos humanos en agronomía, la comercialización, etc.

La coordinación de esfuerzos y la redefinición de la gestión pública en la producción de los granos básicos, la

conceptualización de la problemática alimentaria y nutricional, así como la creación de metodologías e instrumentos de acción, son elementos fundamentales de la Seguridad Alimentaria en El Salvador.

Para enfrentar la situación antes descrita, el Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE define como su objetivo general lo siguiente:

" promover acciones de intercambio de experiencias nacionales y regionales; como también de estudios, encuestas, sistemas de información con el fin de apoyar la elaboración de políticas públicas concernientes a la producción y al abastecimiento alimentario centroamericano" (2). Por otra parte, y a partir de estas acciones, el programa se propone la identificación de áreas de inversión en investigación de semillas mejoradas, crédito campesino, maquinaria y equipo, etc.

Como objetivos específicos, el programa deberá apoyar el funcionamiento de las instituciones y dependencias nacionales, como también los organismos de la región. Este apoyo, técnico y financiero, buscará fortalecer las intervenciones públicas hacia la producción agrícola y la alimentación de los pueblos de centroamérica.

El programa se propone además, el fortalecimiento de los mecanismos de integración del Istmo como una condición para aumentar los niveles de seguridad alimentaria regional. Para encaminarse al logro de estos objetivos, el programa se articula en 5 ejes de trabajo, ellos son:

2) CADESCA/CEE. Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. (s.l. : edit. Serviprensa Centroamericana, s.f.).

Eje I- Vigilancia Alimentaria Nutricional y Previsión de Cosechas;

Eje II- Análisis de los Sistemas de Producción de Granos Básicos;

Eje III- Comercialización de Granos Básicos;

Eje IV - Crédito a Pequeños Productores de Granos Básicos;

Eje V - Investigación Agronómicas.

Para efectos de éste trabajo, nos centraremos en la evaluación de los objetivos del Eje II "Análisis de los Sistemas de Producción de Granos Básicos". Estamos conscientes de que abordar el Programa de Seguridad Alimentaria desde un solo eje producción de granos básicos, es una visión muy limitada por lo que recurriremos con algún grado de detalle a otros aspectos tales como la comercialización, almacenaje y disponibilidad de alimentos.

La estructura de este trabajo es como sigue: El Capítulo I describe la situación alimentaria de El Salvador y presenta la dramática situación de la disponibilidad de granos básicos para consumo humano. El Capítulo II expone una conceptualización sobre seguridad alimentaria tal como la entienden diversos organismos regionales, nacionales y mundiales así como una descripción del Sistema Alimentario de El Salvador, en algunos de sus componentes: producción de granos básicos, almacenamiento y conservación, comercialización de alimentos y la situación del crédito de los granos básicos. El Capítulo III presenta con detalle el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano: los ejes que lo componen, su estructura organizativa, la política dentro de la cual opera el programa. El Capítulo IV

presenta los aspectos metodológicos de la investigación, incluyendo las técnicas de recolección de información utilizadas así como las limitaciones del estudio. El Capítulo V evalúa al Eje II "Análisis de los Sistemas de Producción de Alimentos Básicos" destacando los resultados más importantes, los cuales se presentan en una síntesis de logros y dificultades del programa. El Capítulo VII presenta conclusiones y recomendaciones.

CAPITULO I.- EL PROBLEMA.

Los persistentes déficits en la oferta interna de alimentos en El Salvador, han exigido importaciones de granos básicos y de lácteos en cantidades crecientes, las que en los últimos años han llegado a representar hasta un 20% del consumo nacional. (3).

El diseño de una estrategia de seguridad alimentaria en momentos de disminución de la producción local y mundial de cereales es necesaria para alcanzar independencia alimentaria, como política que sienta las bases para un crecimiento de la actividad agroalimentaria y defina mecanismos adecuados de previsión de cosechas o incertidumbre en los precios y mercados internacionales de alimentos. Este es un tema que guarda íntima relación con el estudio de la administración pública (políticas de salud y agrícolas) y sus consecuencia en el acceso al consumo de alimentos.

En las actuales circunstancias por las que atravieza El Salvador, es pertinente evaluar la Política de Seguridad Alimentaria en sus diferentes componentes, y hacer recomendaciones correctivas, fundadas y viables.

1.- Inseguridad Alimentaria en El Salvador.

La República de El Salvador tiene una superficie de 21,200 km²; desde el punto de vista político-administrativo está constituida por 14 Departamentos, 261 municipios y 2.061 cantones. Según cifras del Ministerio de Planificación, El Salvador contaba para 1985 con 4,767,570 habitantes, con una densidad poblacional de 224 habitantes por km².

³⁾ C.E.P.A.L. Lineamientos Metodológicos de una Estrategia de Seguridad Alimentaria. L.C/MEX/L.49 mimeo 1987.

El Salvador es un país en vías de desarrollo, cuyo crecimiento económico depende en gran medida del comportamiento del sector externo. El café, el algodón y el azúcar son los principales productos de exportación. El sector agropecuario para el bienio 1977-1979 contribuyó en un 30% al PTB y los productos antes mencionados en un 20% aproximadamente. (4). El sector agropecuario juega un papel decisivo en la economía nacional, lo cual se evidencia en la significativa participación que tiene en el Producto Territorial Bruto, en el suministro de alimentos, en la generación de divisas y como fuente de trabajo y de ingresos para la población rural del país.

A partir de 1979, el producto territorial bruto comenzó a decrecer como consecuencia de la agudización de la situación socio-política que se tradujo en una caída importante de la inversión privada y una fuga masiva de capitales que según el Banco Mundial podría superar los 1000,000.000 (mil millones de colones). El limitado acceso al financiamiento externo, junto al descenso de las exportaciones, durante el período 1980-1983 determinaron una contracción de recursos en el sistema financiero así como restricciones a la capacidad de importar. (5).

Dentro de este contexto, el Gobierno puso en marcha una serie de reformas estructurales destinadas a un control más amplio de la economía, e impulsó el gasto público para evitar una contracción mayor de la economía. Sin embargo, el fenómeno de la caída de los precios del café y la crisis del

4) MIPLAN/SECUNAM. Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador 1981. (El Salvador : vol.1), p. 6.

5) c.f. CEPAL. Notas para el estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1987 El Salvador. LC/MEX/L.86.

algodón han frenado las reformas estructurales en el cumplimiento de sus objetivos. El conflicto bélico con Honduras, provocó escasez de granos básicos lo cual obligó al país a expandir el área de cultivo. No obstante los esfuerzos por incrementar la producción, esta no ha satisfecho la demanda interna, teniendo que recurrir a la importación de alimentos.

Podemos decir que lo que caracteriza la producción de granos básicos en El Salvador es que el 80% de la producción total de granos básicos proviene de explotaciones menores de 5 Has. cuyas superficies representan un 85% del total de las tierras dedicadas a estos cultivos. (6). Además, los pequeños y medianos productores en este sector, siembran en forma poco tecnificada, en ello influye la limitada asistencia técnica y financiera.

2.- Dimensión política.

En El Salvador el autoritarismo de los partidos oficiales y el ejército restringió la participación democrática, afectó el goce de las libertades y se constituyó en un centro de interés elitista. La administración de la cosa pública, a la par de la ineficiencia política, demostraron incapacidad para coordinar y ejecutar estrategias económicas y sociales.

El autoritarismo no permitió mantener un sistema democrático; el resultado más evidente fué el desgaste de las instituciones, la ausencia de oportunidades de participación democrática, y en especial la manifestación visible de la frustración, que culminó en los años 80, en la crisis

6) MIPLAN/SECNAN. Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador, 1983. Opus. cit. p. 13.

política mayor de nuestra historia.

En el marco de esta crisis, el descenso de la producción se debió especialmente a una drástica disminución de la inversión privada. El gobierno se vió en la necesidad de aumentar los gastos de defensa y seguridad pública en momentos en que se redujeron los ingresos fiscales. Los ingresos de los diferentes sectores sociales cayeron debido a una alta tasa de inflación interna.

En lo social, el conflicto agravó las difíciles condiciones de vida de la mayor parte de la población; desplazó a centenares de miles de personas; redujo las posibilidades de satisfacer las expectativas sociales; deterioró el sistema educativo, de nutrición, salud, etc.

La población económicamente activa (PEA) en 1985 era de 1,887,000 habitantes, de los cuales un 30% estaba desempleada. Una gran proporción (65%), de la población económicamente activa vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza; el índice de analfabetismo para 1983 era de 42%, siendo mayor en el área rural que en la urbana; la desnutrición de la población infantil menor de 3 años es aproximadamente del 75%. (7).

Todos los indicadores muestran una fuerte caída de la actividad económica. El Producto Interno Bruto (PIB) ha decrecido en forma acumulativa en los últimos cinco años en un 20%. La industria ha sufrido un deterioro de un 33% desde 1979; por su parte el sector de la construcción se encuentra paralizado en un 50%. Los volúmenes de exportación en el mismo período han disminuido en un 25% y el sector

7) CEPAL, NOTAS PARA EL ESTUDIO ECONOMICO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, 1985 EL SALVADOR, LC/MEX/L.47.

agropecuario, en términos de volumen de producción de café, algodón y azúcar se ha deteriorado en un 33.1%.

La situación anteriormente descrita, ha producido impactos negativos en todos los órdenes de la vida nacional (política, social, económica, cultural) reflejándose en la economía con la caída de la producción real y de la demanda global. En el sub-sector alimentación y nutrición, la crisis imperante en el país ha tenido graves repercusiones como seguidamente veremos.

3.- Magnitud de los problemas nutricionales.

La información disponible en El Salvador, sólo permite analizar la situación nutricional respecto a desnutrición proteico-calórica y anemias. La información más reciente (1978) permite cuantificar la magnitud y distribución geográfica del daño nutricional sufrido por niños salvadoreños en edad pre-escolar.

El análisis de los datos señala que para todo el país, el 10.5% de los pre-escolares tenían déficit en su peso para su edad de más de 25%, o sea que tenían desnutrición crónica, severa o moderada; las Regiones Oriental (Usulután, Morazán, San Miguel, La Unión) y Paracentral (San Vicente, Cabañas, Cuzcatlán) tenían la mayor proporción de desnutridos; no se encontró diferencia significativa entre área rural y la urbana en relación con la edad. (8)

De haberse mantenido esa misma proporción, para 1980 el número absoluto de niños pre-escolares con desnutrición severa o moderada sería de 85,697.

*) MIPLAN/SECPLAN. Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador 1983. Opus. cit. p. 6.

La información de 1978 sobre prevalencia de anemias señala que aproximadamente el 13% de los menores de 5 años la padecen, siendo el grupo más afectado el de niños de 1 año de edad. (9).

4.- Consumo de alimentos.

Según datos recabados en 1978-1979 en la Encuesta de Hogares realizada por el Ministerio de Planificación, el maíz y el frijol constituyen los alimentos básicos de la dieta del salvadoreño; sin embargo, a diferencia del maíz que fué consumido prácticamente por el 100% de las familias estudiadas, el frijol fué registrado solamente en el 85% de las mismas. El consumo per-cápita de maíz fué mayor en el área rural (300 gramos) que en el área urbana (200 gramos).

Por otra parte, en el área rural, menos del 40% de las familias consumió algún tipo de carne, y entre las que lo consumieron, el consumo per-cápita fué inferior a 40 gramos; en la misma área, referente a leche o derivados, el consumo expresado como leche fluída fué solamente de 96 gramos.

Respecto a la calidad nutricional de la dieta, el contenido energético presenta variaciones con un per-cápita de 1692 calorías en el área rural. En lo que se refiere a vitaminas, la principal deficiencia, correspondió a Vitamina A, en la que el 92% de las familias tenía más del 40% de déficit.

En resumen la principal fuente energética la constituyen los cereales (65.4%), en segundo lugar las leguminosas (10%)

9) Ibid. p. 7.

y los productos de origen animal (10%). (10)

5.- Situación Alimentaria.

En El Salvador, la situación alimentaria nutricional está estrechamente relacionada con el proceso de producción agrícola; así, la distribución de alimentos responde más bien a la demanda efectiva de determinados grupos de población que a una distribución de nutrientes. Por tal motivo, es pertinente hacer un análisis de aspectos tales como la producción y distribución de alimentos.

Según el Diagnóstico del Sector Agropecuario de 1983 (11) el 80%, de las tierras de labranza que se está utilizando para cultivar granos básicos, no poseen vocación agrícola.

La tenencia y uso de la tierra determinan la mayor o menor producción de alimentos; ahora bien, desde 1980 cuando se decretó la Reforma Agraria se han afectado 331,659 hectáreas de las cuales en 1981-1982 la superficie trabajada correspondió al 62.8%.

Por otra parte, se hace notar que tradicionalmente el financiamiento agrícola ha estado orientado a cultivos de exportación, ya que en ellos se concentra la mayor capacidad empresarial y la mejor tecnología.

La producción de maicillo, durante 1975-1976 y 1980-1981 bajó significativamente, lo cual repercutió en una mayor

¹⁰⁾ Ibid. p. 8.

¹¹⁾ DSPA. Diagnóstico del sector agropecuario. Ministerio de Agricultura y Ganadería. (El Salvador : 1983), p. 8.

demanda de maíz para consumo animal, provocando una reducción en la disponibilidad de este último cereal para consumo humano.

En el caso de la carne de cerdo, la producción mostró una tendencia a aumentar durante el período 1965 a 1981, pero dicha tendencia no fué significativa. En cuanto a la carne de peces, tanto consumo humano como para harina la tendencia fué negativa durante el mismo período.

Con relación a granos básicos, en los últimos 10 años, la producción interna en muy pocos casos ha logrado cubrir la demanda interna global, lo cual repercute en la demanda para consumo humano. (ver cuadro No.3). Lo anterior repercute en la dieta; por lo tanto, se advierte la necesidad de adoptar medidas que tiendan a aumentar la producción de alimentos.

-La problemática de la Seguridad Alimentaria, presenta por su complejidad y sus diferentes enfoques y análisis, una gama de alternativas relacionadas entre sí que inducen a los analistas de ésta temática a hacer un abordaje multicausal del tema. El problema de acceso a la alimentación se puede abordar primero, como problema de ingreso de las familias; segundo, como un problema de disponibilidad alimentaria (déficit); tercero, como un problema de empleo; cuarto como un problema de producción; quinto como un problema de tenencia de la tierra; o como un problema de administración de los recursos del sector agropecuario.

La dificultad al acceso alimentario de amplios sectores de la población salvadoreña que se encuentra subempleada ya sea por cantidad de horas que trabaja semanalmente o por los bajos ingresos que recibe, no les permite cubrir sus requerimientos nutricionales.

CUADRO No.3
 COMPARACION ENTRE LAS NECESIDADES ALIMENTARIAS Y LA
 DISPONIBILIDAD PARA CONSUMO HUMANO
 EL SALVADOR, 1980
 (T.M. MILES)

Productos	Necesidades	Producción	Disponibilidad	Diferencia
Leche	438.0	238.0 (1)	296.9 (1)	- 141.1
Huevos	49.3	46.1 (1)	45.2 (1)	- 4.1
Carnes	98.4	63.2 (1)	60.9 (1)	- 37.5
Frijol	120.4	46.0 (1)	39.1 (2)	- 81.3
Arroz	62.1	37.4 (1)	52.8 (2)	- 9.3
Maíz	516.5	516.7 (1)	369.4 (2)	- 147.1
Trigo-harina	47.6	---	---	
Azúcares	90.3	288.0 (3)	111.8 (3)	+ 21.5
Brasas	44.0	37.3 (3)	26.6 (3)	- 17.4
Verduras	152.8	57.0 (3)	93.9 (3)	- 58.9
Frutas	236.6	401.4 (3)	245.4 (3)	+ 8.8

1) Estadísticas del Ministerio de Agricultura y Ganadería

2) Estadísticas del Instituto Regulador de Abastecimientos

3) Cifras para 1978. Indicadores Socioeconómicos, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

Fuente: MIPLAN/SECPLAN. Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador 1983.

- Otro factor que limita el acceso a los alimentos, es la insuficiente producción interna, especialmente de granos básicos (frijol, maíz, arroz) que El Salvador viene presentando en las últimas décadas. (ver cuadros 4 y 5)

CUADRO No.4

MAIZ: Producción, 1976/77 - 1985/86
(Miles de Toneladas Métricas)

AÑOS	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	PANAMA
1976/77	562.5	342.3	303.3	192.9	38.9	64.0
77/78	580.5	379.7	337.0	181.3	77.5	79.7
78/79	863.5	506.9	351.1	281.1	75.3	64.5
79/80	1 042.9	522.7	378.0	145.7	70.7	63.3
80/81	902.4	526.6	387.5	183.8	88.0	53.9
1981/82	997.4	499.9	418.6	193.2	82.9	57.0
82/83	1 099.8	414.0	404.1	109.4	91.1	66.0
83/84	988.2	444.0	423.1	144.7	105.4	74.0
84/85	1 197.9	527.2	430.2	177.3	102.9	70.6
85/86	1 088.3	495.4	428.1	214.9	126.6	96.1
TASA DE CRECIMIENTO: 1976/77-81/86	5.8	1.7	2.1	-1.9	4.3	2.2

Fuente: Yolanda E. de Arévalo. Comportamiento de la Producción de Centroamérica de los Principales Alimentos que componen la Canasta Básica. Seminario Regional Sobre Hojas de Balance de Alimentos. Guatemala, 37-31 de julio de 1987, Anexo 1-A.

CUADRO No.5
 FRIJOL: Producción, Años 1976/77 - 1985/86
 (Miles de Toneladas Métricas)

AÑOS	GUATEMALA	EL SALVADOR	HONDURAS	NICARAGUA	COSTA RICA	PANAMA
1976/77	46.6	40.0	43.6	61.6	14.1	3.3
77/78	35.6	33.7	43.7	41.2	14.0	4.0
78/79	60.5	42.9	45.1	85.9	11.3	3.3
79/80	85.6	46.5	44.5	29.2	11.5	3.7
80/81	57.9	39.9	45.0	28.7	12.3	2.5
1981/82	92.9	38.2	50.9	41.6	16.3	3.3
82/83	101.7	42.4	49.4	31.6	14.4	2.0
83/84	89.4	48.6	41.4	37.4	20.8	3.3
84/85	111.2	34.6	49.8	44.4	22.9	3.0
85/86	117.6	495.4	50.9	46.4	26.6	4.4
TASA DE CRECIMIENTO: 1976/77-81/86	9.2	0.3	1.3	-3.8	8.2	0

Fuente: Yolanda C. de Arévalo. Comportamiento de la Producción de Centroamérica de los Principales Alimentos que componen la Canasta Básica. Seminario Regional Sobre Hojas de Balance de Alimentos. Guatemala, 37-31 de julio de 1987, Anexo 2-A.

Según el Diagnóstico Alimentario y Nutricional El Salvador 1983, MIPLAN/SECDNAN, los granos básicos se siembran en parcelas cuyo tamaño oscila entre 1 a 5 Has. y son tierras con poca vocación agrícola, a ésto se suma la baja tecnología disponible en manos de los pequeños agricultores.

6.- Recesión económica.

La crisis económica que se desató en toda la región latinoamericana a finales de los años 70 y principios de la década de los 80, en El Salvador, repercutió en descensos de los niveles de actividad económica los cuales aun no se han logrado recuperar.

El origen de la crisis político-social se encuentran en factores de índole interna como externa lo cual precipitó una situación crítica; se destaca, la recesión económica mundial que frenó el dinamismo del sector externo agro-exportador, y la crisis político-militar que incide negativamente en la actividad económica en todos los sectores.

La escasez de divisas y los elevados intereses de la deuda externa restringen las importaciones de bienes de capital con lo cual se frenaron las inversiones tanto internas como externas.

La caída de los precios de los productos de exportación (café, algodón, caña de azúcar) en el mercado internacional y la ausencia de políticas efectivas que incentiven las exportaciones no tradicionales (agrícola e industrial) son otros factores que inciden negativamente en el Sistema Alimentario.

Por otro lado, la agudización de las contradicciones socio-económicas, culmina en 1979 con el surgimiento de sectores alzados en armas que desde entonces han desarrollado la estrategia de Guerra Popular Prolongada, como vía de acceso al poder. Dicha guerra se extiende en amplias zonas que otrora fueron campos destinados a cultivos de productos de exportación como de granos básicos, lo cual ha reducido la extensión de tierras cultivables y por ende de producción de alimentos.

7.- Vulnerabilidad Externa y Seguridad Alimentaria.

En la última década, El Salvador, presenta déficit en disponibilidad de alimentos como se ha demostrado, ubicando al país en condiciones críticas de dependencia alimentaria externa.

El Diagnóstico Alimentario-Nutricional, señala que " desde 1980 se ha recurrido a la Ley PL-480 de Estados Unidos para cubrir la importación de trigo; bajo ese convenio se estima que para 1983 se importará un total de 120,000 T.M." (12)

Las importaciones de maíz, trigo y lácteos, así como el ingreso de alimentos por concepto de donaciones de la PL-480 (Ley que otorga préstamos blandos y en especies a los países subdesarrollados) así como del Fondo de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.) son cada vez más representativas.

Según estimaciones realizadas en El Salvador por el Ministerio de Planificación, sobre los volúmenes (Toneladas Métricas) de las donaciones de alimentos y la población que se acoge a programas de suplementación alimentaria en 1986, revelan que un 20% de la población (aproximadamente 1,000,000 de habitantes, desplazados de guerra, damnificados de terremoto y otros) dependen de alimentos provenientes de la Cooperación Internacional.

A pesar de que la Producción Mundial de Cereales, alcanzó en 1986 la cifra record de 1,859 Millones de T.M., los países de Centro América incrementaron las importaciones

12) MIPLAN, Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador 1983, Opus. cit. p.14.

de Maíz y Sorgo debido a su escasa producción ese año.

Para 1987, FAO prevee una merma en la producción mundial de Trigo y de Arroz de 21 Millones de T.M. menos que en 1986 para el primero y de 454 Millones de T.M. (4% menos que en 1986) para el segundo; las razones de dichas disminuciones son variadas, entre ellas destacan: menor superficie sembrada, reacción de los productores a los precios internacionales poco atractivos.

La situación antes descrita es alarmante e implica una merma en las reservas estratégicas de alimentos, lo cual incide directamente en los países del Tercer Mundo (Africa, Asia y América Latina) que no son autosuficientes en alimentos.

B.- Brechas Alimentarias.

La producción de granos básicos ha disminuido en forma significativa en El Salvador; varias causas se conjugan, entre otras, el abandono de tierras en zonas de conflicto, inundaciones y sequías. Causas que agravan la disponibilidad de alimentos básicos que como hemos visto es deficitaria para satisfacer las necesidades en los rubros más importantes como maíz, frijol, carnes, leche, grasas y verduras. (Ver cuadro 6)

Las brechas alimentarias, resultan:

" al comparar la disponibilidad de alimentos con el requerimiento biológico de alimentos, se tiene un indicador de la evolución del déficit a través del tiempo e incluso, puede ser proyectado ante el supuesto de no modificaciones en la tendencia de la disponibilidad y del crecimiento de la

población". (13)

CUADRO No.6
 DEFICIT DE LA DISPONIBILIDAD PER CAPITA ANUAL DE ALGUNOS ALIMENTOS
 BASICOS EN RELACION A LAS NECESIDADES BASICAS ESTIMADAS (1)
 EL SALVADOR, 1970-82
 (CANTIDADES/PERSONA/AÑO)

AÑOS	LECHE lts.	HUEVOS u.	(2) CARNES Kg.	FRIJOL Kg.	ARROZ Kg.	M417 Kg.
1970	-32.0	-	-13.4	-16.0	-4.0	-40.4
1971	-29.0	-81.5	-13.1	-16.8	-2.1	-28.0
1972	-29.0	-61.4	-12.9	-17.2	-2.0	-45.8
1973	-28.2	-59.1	-12.3	-	-	-
1974	-21.7	-57.5	-12.3	-16.6	-0.9	-44.1
1975	-15.4	-42.8	-11.1	-17.6	-5.2	-33.2
1976	-12.1	-31.9	-11.5	-15.8	-2.2	-21.3
1977	-11.0	-10.4	-8.3	-16.5	-3.7	-35.9
1978	- 7.0	- 3.1	-8.5	-16.3	-2.3	-33.0
1979	-	2.6	-8.9	-16.2	-2.1	-31.8
1980	-20.3	19.6	-7.2	-17.0	-1.4	-26.7
1981	- 8.3	10.3	-8.5	-17.4	-0.7	-26.6
1982 (3)	-25.1	7.4	-9.6	-17.2	-0.7	-24.9

(1) No se ha incluido las pérdidas que ocurren a nivel del hogar.

(2) Se incluye res, cerdo y aves.

(3) En base a cifras preliminares estimadas por el Ministerio de Agricultura y ganadería.

Fuente: MIPLAN/SECPLAN. Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador, 1983.

¹³ Diga Tatiana Osegueda. *Política de Alimentación y Nutrición como parte de las Estrategias Para el Desarrollo Económico y Social en El Salvador*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía, Universidad de El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, 1987. p. 158.

En la medida en que la población crezca, se incrementarán los requerimientos alimentarios. Las brechas alimentarias aumentarán su magnitud en deterioro del problema alimentario, cuando la disponibilidad de alimentos para consumo humano no crezca a un ritmo mayor que el crecimiento vegetativo de la población.

En los gráficos 1-1, 1-2 y 1-3 se observa esa evolución para el maíz, frijol y arroz oro, en los cuales es evidente las brechas alimentarias como resultado de comparar los requerimientos y la disponibilidad. (ver gráficos 1.1, 1.2 y 1.3)

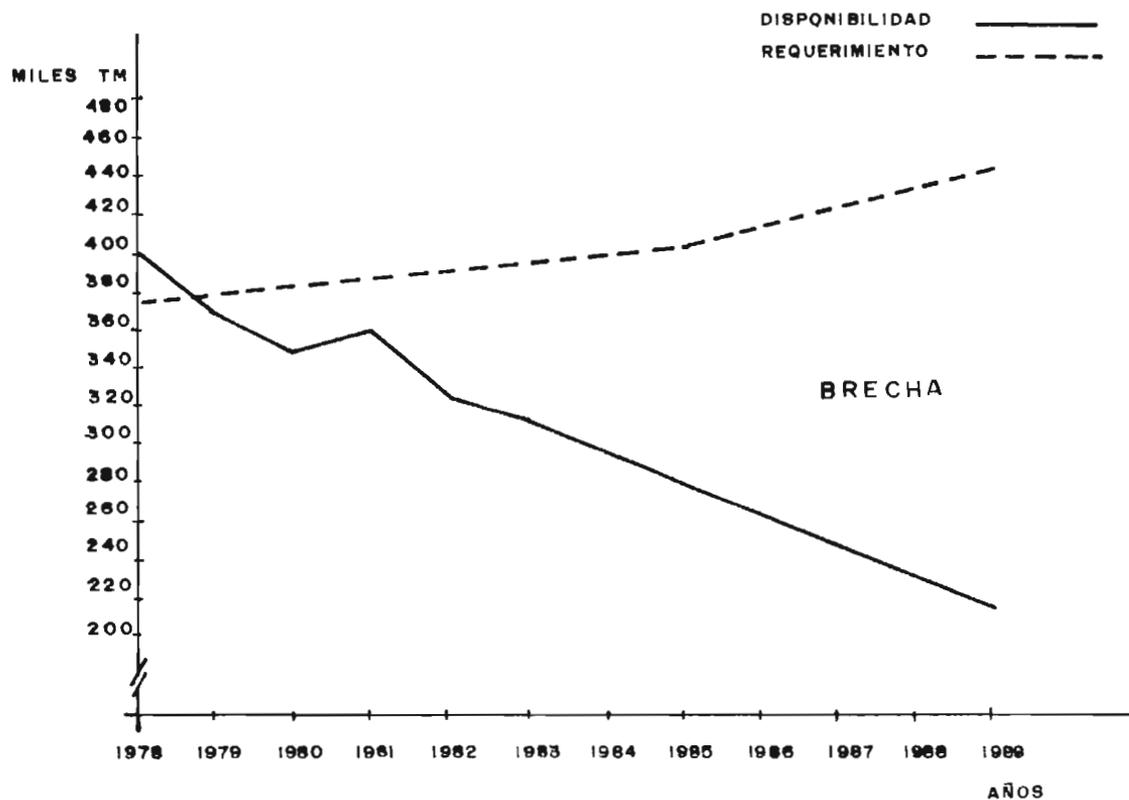
Los gráficos nos muestran que El Salvador presenta un alarmante cuadro de inseguridad alimentaria, el cual, como hemos señalado, tiene sus orígenes en diversidad de factores. La situación también sugiere que los programas y proyectos de alimentación suplementaria y otros en este campo, no están logrando las metas mínimas ya que la situación alimentaria continúa deteriorándose.

El estudio de estos programas de sus logros y dificultades se vuelve imperativo pues solo de este modo se logrará obtener el conocimiento necesario para poder diseñar estrategias y políticas efectivas que conlleven a la autosuficiencia alimentaria, así como a un adecuado acceso a los alimentos por parte de la población.

GRAFICO 1.1

EL SALVADOR. MAIZ. EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD,
TENDENCIA, REQUERIMIENTO Y
DEFICIT. ^{1/}

1978 - 1989



^{1/}Proyección de la tendencia de 1983 a 1989 utilizando los mínimos cuadrados.

Fuente: Osegueda, Olga Tatiana. Op.cit. p.160

GRAFICO 1.2

EL SALVADOR. FRIJOL. EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD, TENDENCIA, REQUERIMIENTO Y DEFICIT .

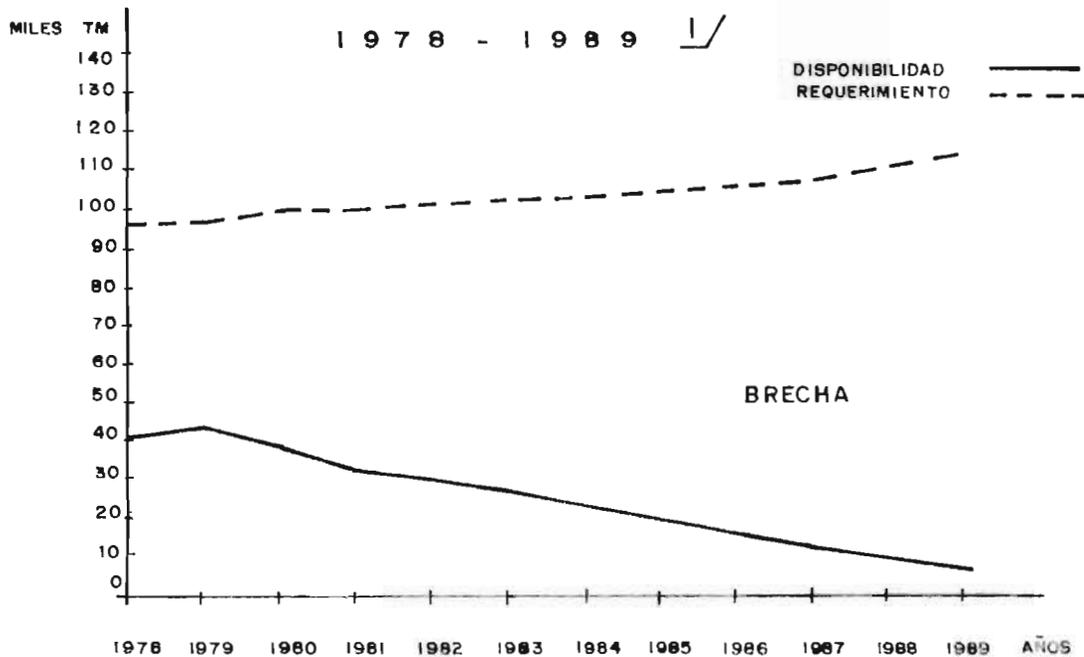
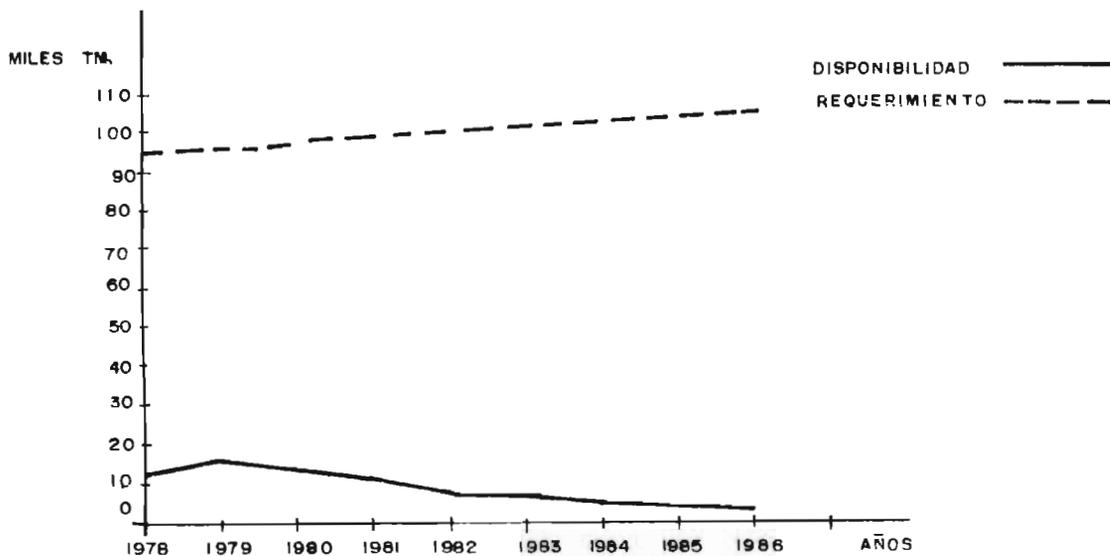


GRAFICO 1.3

EL SALVADOR. ARROZ ORO. EVOLUCION DE LA DISPONIBILIDAD, TENDENCIA, REQUERIMIENTO Y DEFICIT.

1978 - 1986



Proyección de la tendencia de 1983 a 1989, por los mínimos cuadrados

Fuente: Ibid. p.161

CAPITULO II. CONCEPTOS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESCRIPCION DEL SISTEMA ALIMENTARIO DE EL SALVADOR.

Antes de pasar a la descripción detallada del Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE , y a la evaluación del Eje II en El Salvador, es necesario precisar el concepto de seguridad alimentaria, y proporcionar una descripción exhaustiva del sistema alimentario de El Salvador en lo concerniente a los granos básicos.

1.- Conceptos sobre seguridad alimentaria.

El auge que en los últimos años ha tomado la Seguridad Alimentaria, ha generado una amplia discusión sobre el tema y consecuentemente se desarrollan varios conceptos de los cuales se presentan los más importantes:

1.1 COMITE DE ACCION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL PARA CENTRO AMERICA (CADESCA/CEE). (15)

Define la Seguridad Alimentaria como un conjunto de componentes del sistema alimentario que afectan el adecuado abastecimiento de alimentos a la población y a las reservas alimentarias. Este enfoque es de carácter nacional y subregional. Por medio de los 5 ejes del programa, toma en consideración los aspectos alimentarios y sus vinculaciones con la política y la economía, enfatizando los aspectos de producción de alimentos, el crédito, la agroindustria, la comercialización interna y externa de alimentos y la investigación.

¹⁵⁾ CADESCA/CEE. Enfoque Global y Programa Regional propuesto por la Comunidad Económica Europea, 1985.

1.2 FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION (F.A.O.)

El objetivo de la Seguridad Alimentaria es: "asegurar el suministro y distribución de alimentos en cantidad y calidad adecuadas para satisfacer las necesidades nutricionales de la población" (16).

Considera que un ritmo satisfactorio de crecimiento de la producción no sería suficiente para garantizar la seguridad alimentaria de los grupos de menores ingresos. Por tanto, FAO sostiene que se debe actuar bajo tres aspectos fundamentales: en un enfoque global de la seguridad alimentaria: la producción, la estabilidad de los suministros y el acceso a los recursos disponibles.

1.3 JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA DEL SISTEMA ANDINO (JUN/OEA). (17).

El pacto Andino, define la seguridad alimentaria como un conjunto de acciones que permiten proteger a los países del Sistema Andino contra los riesgos del desabastecimiento de alimentos, atendiendo a los requerimientos alimentarios nutricionales de la población, especialmente la de menores ingresos, a un nivel satisfactorio y con apreciable margen de autonomía subregional.

Este concepto es el más amplio, incluye los mismos elementos de los conceptos anteriores, tales como el abastecimiento oportuno de los alimentos, los cuales habrán

16) FAO. "Aproximación al problema de la seguridad alimentaria en El Salvador", 1980.

17) JUNE/OEA. Orientación para la Formación de los Sistemas de Seguridad Alimentaria y del Sistema Andino. (Colombia : may. 1984).

de satisfacer los requerimientos alimentarios-nutricionales de la población.

También incorpora el acceso en todo momento a los alimentos y propone la formación de un "apreciable margen de autonomía subregional" que apoyaría la capacidad negociadora de los países.

1.4 PLAN NACIONAL DE ALIMENTACION Y NUTRICION 1985-1989 Y ESTRATEGIAS DE LARGO PLAZO/ SECONAN. (18)

- La seguridad alimentaria para El Salvador, la conceptualiza dicho plan como un conjunto de elementos relacionados entre sí, que se vinculan a un adecuado abastecimiento de alimentos a la población, agregando una capacidad de compra suficiente; y la seguridad alimentaria como sumatoria de las seguridades individuales. En otras palabras, considera que la seguridad alimentaria del país dependerá de una adecuada disponibilidad de alimentos y además de la capacidad de compra suficiente para adquirirla.

Los cuatro conceptos que se han expuesto coinciden que la seguridad alimentaria tiene como objetivo, realizar el derecho a la alimentación para todo ser humano, es decir, que toda persona tenga en todo momento acceso material y económico a los alimentos básicos que necesita.

Las vías por las cuales las naciones en general y El Salvador en particular puedan arribar a una seguridad alimentaria según Edouard Saouma (Director general de FAD), es por medio de tres direcciones diferentes y complementarias:

¹⁸⁾ Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, El Salvador, 1984.

a) Aumento de la producción de alimentos, especialmente en los países más afectados por la desnutrición (caso El Salvador);

b) Estabilidad en las corrientes de suministro, lo que incide en el comercio de alimentos a nivel nacional e internacional y en la ayuda alimentaria en caso de emergencia;

c) Acceso de las naciones y de los grupos sociales a los suministros disponibles. (19)

Simultáneamente se instó a los países a que elaboraran programas nacionales de seguridad alimentaria en que se armonizaran estos tres elementos. Dentro de este contexto la Comunidad Económica Europea impulsan en Centroamérica el Programa de Seguridad Alimentaria, el cual se propone alcanzar los objetivos ya mencionados.

En resumen, la seguridad alimentaria es un concepto amplio que involucra aspectos relativos a la producción de alimentos, al consumo, almacenamiento, procesamiento y comercialización de alimentos. Desde el punto de vista que nos ocupa en este trabajo, es importante destacar la producción de granos básicos (maíz, arroz y frijol), la superficie cultivada en los últimos 8 años, el rendimiento por hectárea, la comercialización de los granos básicos y su almacenamiento así como otros aspectos colaterales a ellos.

¹⁹⁾ F.A.O. Pacto de Seguridad Alimentario, documento suscrito por los países miembros de FAO. (Roma : FAO, 1985).

2.-Descripción del sistema alimentario de El Salvador.

A continuación se desarrollan algunos componentes esenciales del sistema alimentario de El Salvador. Por sistema alimentario se entiende al conjunto de interacciones, subordinaciones, relaciones técnicas de intercambio que establecen los agentes económicos, sociales, políticos e institucionales, directamente ligados al proceso que va desde la producción de alimentos, hasta el consumo y exportaciones (27). Se pueden identificar cinco fases en el circuito alimentario: 1.- producción; 2.- acondicionamiento inicial y almacenamiento; 3.- procesamiento; 4.- distribución y mercadeo; 5.- consumo. (28)

2.1 Producción de Granos Básicos. (Maiz, arroz y frijol).

El régimen de tenencia y uso de la tierra determina la mayor o menor producción de alimentos; históricamente se ha identificado la concentración de la tierra en empresas con racionalidad capitalista como una limitante a la producción de alimentos, ya que estas destinan su producción a bienes agroexportables. Para 1975, las familias rurales se estratificaban según tenencia y tamaño de sus unidades productivas como puede apreciarse en el cuadro No. 7.

²⁷⁾ Alejandro Ortega Matus. Acciones Institucionales de la Política Alimentaria de Nicaragua en un Período de Transición: 1983-1985. Tesis para optar al Diploma de Estudios de Posgrado en Administración Pública a nivel de Maestría. (Costa Rica : ICAE, 1986), p. 25.

²⁸⁾ Solon Barraclough. Un análisis Preliminar del Sistema Alimentario en Nicaragua. (Ginebra : Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1984), p.147.

Cuadro No. 7
El Salvador, Estratificación de Familias Rurales
según Tenencia y Tamaño de las Explotaciones.
1961 - 1975.

CATEGORIAS	TAMAÑO DE. UNIDADES. (Has.)	1961		1975		Variación 75/61 %
		No. de Familias.	%	No. de Familias	%	
Familias sin tierra	---	56,134	19.8	185,595	41.1	330.6
Microfinchas	Hasta 1	107,054	37.8	125,192	27.8	120.3
Fin. Subfamiliares	1 a 9.9	100,245	35.4	119,964	26.6	119.8
Fin. Familiares	10 a 49.9	15,235	5.4	16,246	3.6	106.0
Mul. Fam. Medianas	50 a 199.9	3,335	1.2	3,380	0.7	101.3
Mul. Fam. Grandes	200 y más	1,017	0.4	737	0.2	72.5

Fuente: MAG-DSPA, "Plan Quinquenal de Desarrollo Agrario y Pesquero, 1985-1989"
San Salvador, El Salvador. Febrero 1985, Cuadro 54..

El cuadro No.7 evidencia cambios significativos en la tenencia de la tierra entre 1961 y 1975. Por un lado aumentan las familias sin tierra pasando de un 19.8% a un 41.1% respectivamente, y por otro, disminuyen las familias con explotaciones multifamiliares grandes, pasando de 1017 a 737 en el mismo periodo. Esto refleja globalmente una mayor concentración de la tierra y la riqueza rural.

El campesino sin tierra inicia su proceso de proletarianización al incorporarse él y su familia como jornalero agrícola a un sistema de compra y venta de fuerza laboral dentro de aquellas unidades productivas dedicadas a la agroexportación.

Otro fenómeno que se percibe es el aumento de las microfincas durante el período 1961-1975, como consecuencia de una mayor división de la propiedad cuyas repercusiones inmediatas es el aumento de la pobreza rural. Ahora bien, desde 1980 cuando se decretó la Reforma Agraria se han afectado 331,657 hectáreas de las cuales en 1981-1982 la superficie trabajada correspondió al 62.8%.

Un vistazo al cuadro No.8 nos permite observar el comportamiento de la producción de granos básicos en casi una década la progresiva disminución de la superficie sembrada de maíz, la cual en 1988 es menor que la de 1981 en 18 500 Has. el arroz también presenta disminución sustantiva de la superficie sembrada en los nueve años estudiados, siendo la excepción el frijol que sí muestra un ligero incremento en el área cultivada. Una posible explicación podría ser la parcelación individual que se produjo en esos años como consecuencia de la Reforma Agraria, la cual ha estimulado el aumento de las microfincas.

MAIZ: El agricultor salvadoreño obtiene tres cosechas al año de maíz; la primera es la más importante y representa aproximadamente el 70% de la producción anual. La información del cuadro No.8 engloba la producción total, es decir, maíz sembrado solo y en asocio con otro cultivo.

A partir de 1981/1982 se aprecia una reducción de la superficie sembrada y una disminución en la producción del grano; el año agrícola 1984/1985 superó la producción en 13 752 qq. a la de 1980/1981 con una menor superficie sembrada; cosa similar sucedió con la producción de 1987/1988 en relación a 1980/1981.

Cuadro No.8
GRANOS BASICOS.
Retrospectiva: Superficie y Producción de Maíz, Frijol y Arroz.
El Salvador, 1980 a 1988.

Año Agrícola	MAIZ		FRIJOL		ARROZ	
	Superf.Cult.	Producción	Superf.Cult.	Producción	Superf.Cult.	Producción
1980/81	417 000	11 447 748	75 000	866 500	24 000	1 320 000
1981/82	395 000	10 887 815	71 000	831 820	19 800	1 089 790
1982/83	341 000	9 000 000	79 000	830 000	16 000	770 000
1983/84	345 000	9 433 000	80 000	918 300	18 000	940 000
1984/85	347 700	11 461 500	82 500	1 056 000	21 900	1 376 900
1985/86	362 100	10 769 200	85 300	751 200	24 700	1 497 600
1986/87	368 100	9 500 000	87 100	1 093 900	17 200	1 020 400
1987/88	398 500	12 575 900	89 300	531 000	16 700	914 550

Fuente: MAG/Anuario de Estadísticas Agropecuarias 1987/88. El Salvador.

Las posibles explicaciones de esta situación pueden deberse a:

1) La siembra del maíz nacional ha sido sustituida progresivamente por maíz híbrido;

2) los niveles de tecnificación afectan los rendimientos por hectárea y

3) los factores naturales (lluvias) provocan cambios repentinos.

Lo que es preocupante es que al ser el maíz el

componente principal de la dieta del salvadoreño la superficie sembrada haya disminuído sensiblemente, aunque la última cosecha registrada, año agrícola 1987/88 se aprecia una recuperación de la producción de maíz.

FRIJOL: esta leguminosa es muy apreciada en El Salvador, y constituye una importante fuente de proteínas en la dieta de los salvadoreños. Los datos aquí presentados corresponden al total de las dos modalidades de siembra sólo o asociado con otro cultivo.

La superficie sembrada de este cultivo ha experimentado un relativo incremento a partir de 1982, destacando la cosecha 1984/1985 por ser la de mayor producción durante el periodo estudiado. Se debe aclarar que los factores naturales (sequías) y otros, por ejemplo, áreas en zonas de conflicto bélico y plagas ajenos a la voluntad del agricultor, incidieron en el comportamiento de esta actividad productiva.

ARROZ: Este cereal es altamente apreciado por el consumidor, los datos que proporciona el cuadro No.8 presenta una paulatina disminución de la superficie sembrada pasando de 24 000 Has. en 1980 a 16 700 Has. en 1987. Igualmente se observa una disminución de la producción de quintales granza (29) durante todo el periodo.

En El Salvador, tradicionalmente se han definido las explotaciones agropecuarias de acuerdo a dos criterios básicos: Area disponible y criterio empresarial así: pequeña empresa, mediana empresa y gran empresa.

Esta división obedece a los rangos siguientes:

²⁹⁾ Se le llama arroz granza, al grano con todo y pulpa (cáscara) y arroz oro al grano secado y desprovisto de la cáscara. MAG/CENTA, El Salvador.

- a) Menores de 10 hectáreas;
- b) de 10 a 50 hectáreas y
- c) Mayores o igual a 50 hectáreas respectivamente. (30)

El proceso de Reforma Agraria ha modificado la estructura de la tenencia de la tierra con hechos como los siguientes:

a) En la pequeña empresa se ha incrementado el número de explotaciones trabajadas en propiedad, como efecto de la ejecución del Decreto No. 207;

b) la Ley básica de la Reforma Agraria, establece que la propiedad de las explotaciones de 500 Has. y más, pasarán a manos de asociaciones cooperativas campesinas legalmente constituidas. Es oportuno señalar que existen 340 cooperativas aproximadamente y de éstas el 90% están integradas por productores de granos básicos y

c) la gran empresa se ha visto afectada en su número, como se observa en el cuadro No.7

Dentro de una visión de conjunto de los rasgos del agro salvadoreño hasta aquí presentados, se puede concluir que: es la pequeña empresa la que presenta mayores variaciones en cuanto a un mayor número de familias rurales que dependen de menos tierra. Esto en términos económicos significa mayor fragmentación de la oferta, proliferación de intermediarios lo cual incide en una mayor complejidad de la comercialización.

2.2 Comercialización de Granos Básicos.

La comercialización de los granos básicos, es otro eslabón del Sistema Alimentario de El Salvador; en la operación compra-venta, se lleva a cabo por una cadena de intermediarios que encadenan los alimentos que extraen de la tierra los pequeños productores hasta que llegan a la mesa del consumidor.

Dicha cadena está integrada por:

- a) Transportista;
- b) Comerciante local;
- c) Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA);
- d) Comerciante mayorista;
- e) Fabricante de concentrados;
- f) Comerciante detallista y
- g) Consumidor.

Cuando la situación financiera del productor es precaria, vende la cosecha "parada", es decir, en planta, por lo cual recibe un precio muy inferior al precio de mercado.

Los problemas que afrontan los productores de granos básicos son diversos, entre ellos podemos destacar, la baja tecnología de producción, problemas de almacenamiento local, poca oportunidad del crédito, escasez del transporte y otros. En consecuencia, una vez levantada la cosecha un 80% de ella se vende al transportista conocido en nuestro medio como "coyote", un 15% al comerciante local y posiblemente un 5% al IRA. (31)

En el caso del arroz, el comportamiento de la

³¹⁾ Misión de Formulación de Recomendaciones y Proyectos para Mejorar el Mercado de Granos Básicos en El Salvador, PNUD/FAO, 1984, p. 28.

comercialización es similar, introduciéndose un nuevo intermediario "el molino de trilla" cuyo papel en la comercialización es muy importante.

En consecuencia, la comercialización de granos básicos se caracteriza por un sistema tradicional de mercadeo, alto número de intermediarios, escasa y poco confiable información de precios, inexistencia de control de calidades, pesas y medidas, insuficiente sistema de almacenamiento y conservación, etc. En tal sentido el Instituto Regulador de Abastecimientos y el Ministerio de Economía hacen significativos esfuerzos en estas áreas para resolver los problemas en cada una de las fases de la comercialización que en última instancia redundarán en beneficio tanto para productores como para consumidores de alimentos.

Las fallas en la comercialización redundan en una injusta distribución de los bienes generados. Tatiana Osegueda, ilustra dichas fallas con el siguiente ejemplo:

" las zonas marginales, posiblemente estén comprando más caros sus alimentos que la población ubicada en zonas no marginales, en donde las grandes tiendas tienen economías de escala que les permiten vender sus productos a precios más bajos que las pequeñas tiendas marginales" (32).

2.3.- Almacenamiento de Granos Básicos.

Es una fase de la comercialización que en El Salvador, ha tenido escaso desarrollo. Es el punto donde se concentra la oferta. También opera como punto importante de compra. Las cuatro regiones de El Salvador (Occidental, Central,

³²⁾ Olga Tatiana Osegueda, Opus. cit. p. 168.

Paracentral y Oriental) poseen centros de acopio. De los 14 Departamentos en que se divide el país solo Morazán, San Miguel y La Unión no cuentan con centros de acopio. Sin embargo los 35 centros existentes son insuficientes para garantizar el almacenaje y conservación de la producción de granos; por ejemplo: la cosecha 1984/1985 produjo 16 000 000 qq. de granos básicos y la capacidad de almacenamiento del país fué de 3 120 000 qq. lo anterior evidencia la precaria capacidad de almacenamiento de alimentos secos que posee el Sistema Alimentario de El Salvador. (ver cuadro No.9)

Por tanto urge hacer esfuerzos para aumentar la cantidad de centros de acopio y la capacidad de los silos ya existentes con el fin de poder almacenar y conservar las producciones futuras de granos básicos dentro de la política de incentivos a la producción de granos. Es oportuno señalar que El Salvador posee escasa capacidad de almacenamiento de alimentos fríos (leche, mantequilla, quesos) capacidad concentrada en el sector privado.

Como se puede apreciar en el cuadro No.9 la capacidad total de almacenamiento del IRA en 1982 es de 2,957.300 qq. y el número de Centros de Almacenamiento en todo el país es de 16, con capacidades distintas dependiendo de la cercanía a ciudades importantes ejemplo: San Martín a 14 Km. de San Salvador. El año recién pasado (1988) el Ministerio de Agricultura y Ganadería, por medio de sus Centros de Acopio, abrió nuevos canales de distribución de granos básicos con lo cual participa activamente en la seguridad alimentaria del país, desarrollando un Programa de Compras que produjo un acercamiento de precios de los productos que comercializa,

CUADRO No 9
CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO PROPIO DEL IRA AL 31 DE
DICIEMBRE DE 1982.

Centro de Almacenamiento	Silos		Bodegas		Total qq.
	No.	Capacidad qq.	No.	Capacidad qq.	
Plantas	146	1 591 230	24	659 770	2 251 000
San Martín	78	679 050	7	339 050	1 017 100
Usulután	12	192 000	8	124 000	316 000
La Unión	6	43 580	3	31 720	75 300
Santa Ana	17	169 220	2	72 000	241 220
San Miguel	21	247 760	2	52 000	299 760
Guaymango	12	269 620	2	42 000	301 620
Centros de acopio	73	649 100	10	57 200	706 300
San José El Carao	9	89 780	1	5 720	95 500
San Juan Opico	16	164 780	1	5 720	170 500
Zacatecoluca	16	164 780	1	5 720	170 500
Metapán	6	41 590	1	5 720	47 310
Ahuachapán	6	49 580	1	5 720	55 300
Suchitoto	4	29 720	1	5 720	35 440
San Isidro	4	27 720	1	5 720	33 440
San Vicente	4	27 720	1	5 720	33 440
Mercedes Uruaño	4	29 720	1	5 720	35 440
Chapeltique	4	29 720	1	5 720	35 440
TOTAL	219	2 240 330	34	716 970	2 957 300

Fuente: Administración General de Centros de Almacenamiento y Unidad de Planificación del IRA.

con los de libre mercado. (33).

2.4.- Comercio Exterior de Granos básicos.

Uno de los pilares fundamentales de la Política de Seguridad Alimentaria, es eliminar la dependencia alimentaria externa, haciendo énfasis en la producción de alimentos que conforman la canasta básica alimentaria. Como hemos visto, en El Salvador, se está lejos de ser autosuficientes en los alimentos que constituyen la dieta popular, siendo altamente dependiente en alimentos como: trigo, verduras, frutas, leche en polvo, y materia prima para la fabricación de aceites comestibles. En los años recientes incluso ha importado granos básicos (maíz, arroz y frijol).

El cuadro No.10 corrobora lo arriba expuesto, al comparar el valor de las exportaciones e importaciones de alimentos durante 1984 y 1985.

Para disminuir la dependencia alimentaria externa, se deben hacer esfuerzos en varios campos los cuales incluyen entre otros, a la agroindustria, la industria agroalimentaria, y pesquera que redunden en el mejoramiento de los niveles de producción interna, cuyo propósito es satisfacer paulatinamente los requerimientos alimentarios.

Otras acciones que están al alcance de la tecnología existente en El Salvador, es la utilización de maíz y trigo en diversos porcentajes (10%, 20% y 30%), con lo cual se obtiene mezclas de harinas para la fabricación de pan y macarrones. Esto tendría efectos positivos en la disminución de las importaciones de trigo " ya que se podría prescindir,

³³) MAG. Abastecimientos de Granos Básicos a las Grandes Mayorías. (San Salvador : Diario El Mundo, 25 de Enero de 1988), p. 29.

para el año 1987 de aproximadamente 16 500 TM de trigo integral, en caso de introducir harina mezclada con 20% de maíz" (34)

Cuadro No. 10
El Salvador. Valor de la Exportaciones e Importaciones
en algunos alimentos †
1984-1985
(En miles de colones)

Años	Exportaciones	Importaciones	Diferencia
1984	4 911 9	65 521 9	- 60 710 0
1985	14 980 3	37 764 5	- 22 778 2

† Granos Básicos, hortalizas y frutas.

Fuente: MAG-Dirección General de Economía Agropecuaria, Anuario de Estadísticas Agropecuarias, 1984/1985 El Salvador.

2.5.- Comercio Interno de Granos Básicos.

El Salvador se enmarca dentro del esquema de economía abierta al exterior. Internamente es la iniciativa privada la que ha establecido la cadena de comercialización y producción de los alimentos.

Sin embargo, desde finales de los años 1950, el Estado se plantea intervenir en la compra, venta, distribución, importación y exportación de granos básicos, trigo, leche, azúcar, y decide, crear por Decreto No. 840 del Consejo de

34) Gerardo Merino y Manuel Roca. Elaboración de pan a partir de mezclas de trigo y maíz H-3 y H-5. UCA, Boletín de Ciencias Naturales y Agrarias, p. 25.

Gobierno Revolucionario al " Instituto Regulador de Abastecimientos I.R.A." el cual tiene por objeto según el Art. 2.- "... fomentar la producción de alimentos básicos para la población, y en especial la de maíz, arroz y frijol y regular el abastecimiento de los mismos a base de precios estables, que sean remunerativos para el productor y justos para los consumidores". (35).

Después de 38 años de vigencia, el Decreto No. 840, ha entrado en obsolescencia, al no permitirle al IRA, comercializar más del 20% de la oferta interna de granos básicos, razón por la que sus medidas estabilizadoras de precios no han dado los resultados esperados, por tanto se hace necesaria una revisión del mencionado Decreto, e incorporarle funciones tales como el manejo a través de sus canales de distribución (tiendas de consumo popular, bodegas de extensión agropecuaria, despensas familiares y agencias) la Ayuda Alimentaria Externa, el manejo de líneas de créditos para los productores de alimentos básicos, que le permitan estar más acorde con las exigencias de una Política de Seguridad Alimentaria.

Aún cuando el IRA, es una institución estabilizadora de precios de los alimentos básicos, carece de programas efectivos tendientes a racionalizar el proceso de comercialización de alimentos, promover la organización de los productores, impulsar programas de créditos, proporcionar asistencia técnica, capacitación y otros. Aunque la mayor limitación del IRA, es su reducida participación en la comercialización de los granos básicos de los cuales solamente comercializa en promedio entre el 16% al 20% de la oferta interna. Como ya se dijo, los canales de

35) Decreto No. 840 del Consejo de Gobierno Revolucionario, Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimientos, 13 de septiembre de 1950, El Salvador.

comercialización de granos básicos comprende: el camionero, el comerciante local, el IRA, el mayorista, el fabricante de concentrados, el detallista y finalmente el consumidor.

Según el Informe de Misión PNUD/FAO/XI/84, (36) el pequeño productor vende el 80% de su producción de granos básicos al transportista o camionero, un 15% al comerciante local y quizás, vende un 5% al IRA. Es evidente, que la participación que tienen los intermediarios en la comercialización de granos básicos es determinante, principalmente en lo referente a la fijación de precios.

En la cadena de comercialización, aparece el "fabricante de concentrados"; esto porque no todo el volumen de producción de granos básicos se destina al consumo humano. Como se destaca en el cuadro No.11 la producción de granos básicos de la cosecha 1983/84 se distribuyó como se aprecia en el referido cuadro.

En resumen, es necesario elevar los niveles de producción interna de alimentos, especialmente de aquellos que constituyen la dieta básica de los salvadoreños (maíz, frijol y arroz) buscando dentro del mediano plazo la satisfacción de los requerimientos nutricionales, lo que redundaría en una disminución de la dependencia alimentaria externa.

³⁶⁾ PNUD/FAO. Misión de Formulación de Recomendaciones y Proyectos para Mejorar el Mercado de Granos Básicos en El Salvador. (El Salvador : PNUD/FAO, 1984).

Cuadro No. 11
 DESTINO DE LA PRODUCCION DE GRANOS BASICOS.
 1983-1984 (Porcentajes)

PRODUCCION	DESTINO DE LA PRODUCCION			
	CONSUMO HUMANO	CONSUMO ANIMAL	SEMILLA	DESPERDICIO
MAIZ	90	14	1	5
FRIJOL	89	--	7	5
ARROZ	92	--	3	5

Fuente: Plan de Alimentación y Nutrición, 1985-1989 y Estrategias de Largo Plazo, SECONAN, El Salvador, 1984 pag. No. 101.

2.6.- Situación del Crédito para los Granos Básicos.

Históricamente el crédito bancario se ha orientado hacia los productos tradicionales de exportación, café, algodón, caña de azúcar; siendo más privilegiado el café, parte porque es el rubro que aporta más divisas a la economía salvadoreña así como por ser el producto al cual se ha articulado la clase política agroexportadora del país.

La tendencia a favorecer dichos productos no ha variado aún cuando la banca ha sido nacionalizada y el proceso de Reforma Agraria conlleva una mayor disponibilidad del crédito al sector campesino, que es quién produce los granos básicos.

El cuadro No.12 nos proporciona información sobre los créditos autorizados y los utilizados en el periodo 1982-

1987, según cifras del Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO No. 12
El Salvador, CREDITO AUTORIZADO Y UTILIZADO
EN EL SECTOR AGROPECUARIO, 1982-1987
(Miles de Colones)

AÑOS	CREDITOS AUTORIZADOS				CREDITOS USADOS			
	MONTO	% DE PARTIC. AGROEXPORTA.	GRANOS BASICOS	OTROS*	MONTO	% DE PARTIC. AGROEXPORTA.	GRANOS BASICOS	OTROS*
1982	619 790	94.5	3.0	1.7	420 564	95.6	2.9	1.5
1983	527 571	92.2	5.7	2.1	364 985	91.4	6.2	2.5
1984	628 823	81.0	2.7	16.3	382 661	91.2	3.6	5.2
1985	686 021	86.2	6.5	7.3	449 060	86.1	7.0	7.0
1986	430 057	50.0	20.0	30.0	305 374	49.0	15.5	35.5
1987	561 972	67.0	11.5	21.5	431 245	63.5	13.0	23.5

* Otros créditos incluye: ganadería, pesca, apicultura, y otros productos agrícolas.

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador, incluye todos los créditos del Sistema Bancario, Revista BCR, 1988 pags. No. 17 y 21.

El cuadro anterior es claro al señalar la poca importancia que tienen los granos básicos dentro del Sistema Bancario Nacional, a pesar que se habla mucho sobre la democratización del crédito, la realidad demuestra otra cosa.

La estructura que históricamente ha tenido el crédito tiene algunas justificaciones que se deben analizar

cuidadosamente, se destacan tres razones principales:

a) la gran empresa agrícola concentra mayores niveles de tecnología;

b) mayor eficiencia, producto de su mayor capacidad empresarial;

c) los empresarios poseen mayores garantías crediticias.

El pequeño agricultor en cambio, no es sujeto de crédito para la banca, a no ser que esté organizado en cooperativas del sector reformado. Lo usual es que recurra al crédito extra bancario, cayendo en manos del "agiotismo."

El cuadro señala además, que en términos absolutos como relativos, los granos básicos tienen una participación baja, presentando variaciones de un 3.8% al 11.6% durante el período, se destaca 1986, por alcanzar un 20% del monto autorizado y un 15.5% del monto usado.

**CAPITULO III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA SOBRE SEGURIDAD
ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO.
CADESCA/CEE.**

1.- Política de Seguridad Alimentaria.

Sin temor a equivocarnos, podemos decir que en El Salvador no existía una política de Seguridad Alimentaria con anterioridad al Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE. Aún cuando los problemas nutricionales de la población salvadoreña son del conocimiento de estudiosos del tema y de los políticos nacionales desde la década de los años 40, los primeros intentos de enfrentar el problema alimentario y nutricional desde la perspectiva de la planificación global datan de 1973.

El Plan Global de Desarrollo Económico y Social 1973-1977, reconoció por primera vez la gravedad del problema alimentario, incluyendo la política alimentaria como un componente de la política de consumo básico. (37). Podemos considerar a dicho Plan, como el precursor del proceso de la planificación alimentaria y nutricional.

La mayor falla de la política alimentaria fué de tipo conceptual, al considerar que los problemas alimentarios nutricionales habrían de resolverse desde un solo sector (salud), divorciado del resto de los sectores (agricultura, educación y economía).

Al Plan Nacional Bienestar para Todos 1978-1982, lo integraban cincuenta y uno Programas Estratégicos, cada programa estratégico estando integrado por proyectos específicos encaminados a lograr los objetivos y metas

37) El Salvador, CONAPLAN: Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977, El Salvador.

globales y sectoriales.

Al Programa Estratégico 20, le correspondía Alimentación y Nutrición cuyos proyectos básicos fueron: (38).

- Industrialización del Nixtamal;
- Control de calidad de alimentos;
- Ayuda alimentaria;
- Educación en alimentación y nutrición;
- Educación formal de alimentación y nutrición;
- Promoción de alimentos básicos y
- Comercialización de alimentos básicos.

Dentro de este Plan, el Programa Estratégico 20, se propone hacer frente al problema alimentario nutricional desde tres áreas básicas:

- a) La ayuda alimentaria;
- b) la utilización biológica (39) de los alimentos y
- c) la educación nutricional.

Este enfoque es reduccionista, pues olvida que los factores que condicionan el problema alimentario-nutricional son de tipo estructural, de allí que un enfoque multicausal del problema requiere de acciones multisectoriales para solucionarlo y estas acciones requieren de ajustes tales como:

- Una mejor distribución del ingreso;
- Seguridad social;
- Vivienda;
- Educación;
- Empleo;

³⁸⁾ MIPLAN. Plan Nacional Bienestar para Todos, 1978-1982, El Salvador, p. 145.

³⁹⁾ Comprende las diferentes etapas por las que pasan los alimentos una vez llegan a la boca, deglución, digestión, absorción de nutrientes y eliminación de residuos.

- Distribución de la tierra;
- Acceso a los alimentos y
- Salud.

En síntesis, el enfoque de este Plan, era más paliativo que operativo de cambios indispensables para mejorar las condiciones de vida de los estratos socioeconómicos más marginados del crecimiento económico experimentado por El Salvador en esos años.

En 1981, la Junta Revolucionaria de Gobierno, promulgó el Decreto No. 723, que crea la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), confiriéndole carácter rector de todas las decisiones que tiendan a resolver las notorias deficiencias del sistema alimentario del país, incluyendo la producción, la comercialización, el procesamiento industrial, el consumo y la utilización biológica de los alimentos básicos de la dieta popular. (40).

Por vez primera, nace una entidad con el objetivo de institucionalizar la planificación alimentaria y nutricional en El Salvador, abordando el problema con un enfoque integral, y con una Secretaría Ejecutiva (SECONAN), con un alto nivel técnico-científico.

Hasta el momento, sigue vigente la política de alimentación y nutrición elaborada en 1981 y que se define de la forma siguiente: "La política nacional de alimentación y nutrición es el conjunto de acciones que el gobierno ha emprendido con el fin de alcanzar los siguientes objetivos generales:

⁴⁰ Decreto No. 723 Junta Revolucionaria de Gobierno. Ley de creación de la Comisión Nacional de Alimentación y Nutrición, 24 de jun. de 1981, El Salvador.

a) Poner en disponibilidad una dieta biológicamente adecuada y hacerla accesible a todos los habitantes;

b) Promover, mediante acciones preventivas y curativas, la óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos;

c) Producir en el territorio nacional los alimentos básicos de la dieta popular y

d) Preservar y aumentar la capacidad de producción de los alimentos que se necesitarán en años venideros, mediante medidas efectivas de protección, conservación y rehabilitación de los recursos naturales renovables con que cuenta el país". (41).

La política de alimentación y nutrición elaborada en 1981, tuvo que esperar un instrumento que los operacionalizara; así, en 1984 la SECONAN (42), elaboró el "Plan Nacional de Alimentación y Nutrición 1985-1989 y Estrategias de Largo Plazo" en el cual se hace un abordaje del problema incluyendo los factores sociales que lo condicionan, como son: la marginalidad en la satisfacción de las necesidades básicas, el desempleo, el consumo, la disponibilidad y utilización biológica de los alimentos y fomenta un impulso al sistema alimentario.

El plan elaborado por la SECONAN es considerado por expertos en planificación alimentaria como el esfuerzo técnico más serio realizado hasta la fecha en El Salvador. No obstante dicho plan no recibió el apoyo político necesario

⁴¹⁾ Política de Alimentación y Nutrición adoptada por el Gobierno Salvadoreño. (El Salvador: 1981), p. 7.

⁴²⁾ Secretaría Ejecutiva de la CONAN.

para lograr su implementación.

En El Salvador, existe el marco jurídico apropiado para darle vigencia a la política alimentaria y nutricional con un enfoque amplio. La Constitución Política de El Salvador de 1983, dice en su Artículo No.69, inciso segundo, "el Estado deberá controlar los productos alimenticios y las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar" (43).

Dentro del contexto antes descrito y del marco jurídico constitucional existente, El Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano CADESCA/CEE define su política de seguridad alimentaria con dimensión Regional, en los siguientes términos:

"La seguridad alimentaria es un proceso que persigue asegurar la producción de alimentos en cantidades suficientes; conseguir la máxima estabilidad en el suministro de los mismos, garantizando a los sectores poblacionales que los necesitan un adecuado acceso al mercado de alimentos básicos.

Para el logro de esta metas, es necesario la ejecución de un conjunto de medidas y esfuerzos públicos y privados, tendientes al adecuado abastecimiento alimentario, así como a su preservación, almacenaje y mercado buscando asegurar a los pueblos el derecho fundamental a la alimentación, consagrado en instrumentos jurídicos internacionales.

Se perfila así como objetivo final de la seguridad alimentaria, asegurar en todo momento y a toda la población la posibilidad material y económica de obtener los alimentos

⁴³) Constitución de la República de El Salvador, Secretaría de Información de la Presidencia de la República, El Salvador, C.A. 1983.

básicos que necesita" (44).

Con base en esta política, la Comunidad Europea, impulsa en Centro América el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano, el cual pasamos a describir a continuación en sus objetivos principales y en sus ejes componentes.

2.- Objetivos del Programa de Seguridad Alimentaria.

El programa persigue como objetivos generales: (45)

a) Apoyar a los gobiernos del istmo y a sus instituciones, para el perfeccionamiento de sus respectivas políticas alimentarias y de producción, comercialización y mercadeo, crédito e investigación, en materia de granos básicos.

b) Identificar los obstáculos que afectan el funcionamiento de los sistemas nacionales agroalimentarios y coadyuvar a su superación.

c) Aprovechar en forma coordinada el apoyo externo técnico y financiero para lograr la seguridad alimentaria nutricional del área.

d) Contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional, mediante el trabajo conjunto con los organismos centroamericanos en acciones de esfuerzo y apoyo a la seguridad alimentaria.

44) CADESCA/CEE. Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano, Opus. cit.

45) CADESCA/CEE. Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano, Opus. cit. p. 8.

e) Institucionalizar la seguridad alimentaria como parte de la estrategia del desarrollo nacional y regional.

3.- Ejes de Acción del Programa de Seguridad Alimentaria.

A continuación se describirán brevemente los cinco ejes que conforman al P.S.A., los cuales, son el producto del consenso entre la cooperación técnica permanente, las instituciones nacionales y los organismos regionales. Estos ejes pretenden operacionalizar los objetivos del PSA. (46)

- Eje I Vigilancia Alimentaria Nutricional y Previsión de Cosechas .-

Este eje se propone organizar una red permanente de vigilancia alimentaria nutricional que permita a los gobiernos tomar a tiempo las medidas adecuadas para hacer frente a situaciones de emergencia. Esta red debe, además, permitir el análisis integral del problema alimentario tomando en cuenta los distintos factores que intervienen en el mismo. Por otra parte un sistema de previsión de cosechas deberá ser un instrumento indispensable en materia de comercio exterior agroalimentario y en la definición de la participación del Estado en precios y comercialización de granos básicos.

- Eje II Análisis de los Sistemas de Producción de Granos Básicos .-

Mediante el examen del material analítico y estadístico

46) Ibid. p. 9 y 10.

existente en los seis países así como de la elaboración de estudios metodológicos y de la realización de encuestas, se trata en esta área de que las entidades participantes desarrollen los estudios que permitan una mejor comprensión del funcionamiento actual, tanto económico como social, de los sistemas de producción de granos básicos.

-Eje III Comercialización de Granos Básicos .

A partir de un trabajo de reflexión, análisis e intercambio de experiencias, se debe determinar las condiciones bajo las cuales el sector público puede regular las fluctuaciones de volúmenes y precios de los granos básicos. A nivel del productor, y tomando en cuenta las políticas económicas globales, se examinan las condiciones de ingreso mínimo necesario que permita cubrir costos de producción y aumento de la productividad.

- Eje IV Crédito a Pequeños Productores de Granos Básicos.-

Este eje de trabajo, analizará las condiciones de funcionamiento de una política de crédito dirigida hacia los pequeños productores de granos básicos. Como resultado se propondrá la ejecución de un programa experimental de crédito, dirigido a familias campesinas de cada país y financiado por la Comunidad Económica Europea con fondos adicionales al P.S.A., para probar la validez técnica de las modalidades de crédito que podrían ser aplicadas.

- Eje V Investigaciones Agronómicas, Transferencia de Tecnología y Capacitación.-

Con base en la evaluación crítica de las investigaciones en granos básicos, realizadas en la región en los últimos años, los trabajos en este eje buscan elaborar un programa

regional de investigación en granos básicos, transferencia de tecnología y capacitación, así como definir los mecanismos institucionales para su ejecución.

Los cinco ejes antes descritos, se articulan entre sí, así como, por mecanismos institucionales dentro de cada país (coordinados por el CESA), y los comités técnicos regionales quienes tratan de obtener resultados prácticos permanentes mediante los mecanismos operacionales siguientes:

a) el programa es ejecutado por las instituciones y dependencias nacionales con apoyo técnico de organismos regionales y apoyo financiero proveniente del propio P.S.A.

b) el programa utiliza la capacidad institucional existentes en los países del área. Las actividades del programa deberán insertarse, en el funcionamiento habitual de los organismos que lo ejecutan, sin crear nuevas dependencias.

c) La coordinación evaluación y control de las acciones del programa, se efectuarán a nivel nacional para el conjunto de los ejes, y a nivel regional para cada uno de los ejes y para el conjunto del P.S.A. (47).

4.- Organización Para la Ejecución del Programa de Seguridad Alimentaria.

Para la ejecución del P.S.A. se ha creado una estructura organizacional en la que opera a nivel de la cima estratégica el Comité de Acción para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica CADESCA, el Comité Ad-Hoc CADOC y la Comunidad

⁴⁷⁾ Ibid. p. 12.

Económica Europea CEE; una línea de mandos medios, conformada por Comité de Coordinadores Nacionales de CESA CONACESA, el Comité Interagencial COMIN y la Unidad Ejecutora UNE; y al nivel operativo funcionan los Comités Especiales de Seguridad Alimentaria CESA, los Comités Técnicos Regionales CTR y los Grupos de Apoyo GA. (ver figura No. 3-1)

. Las funciones de cada organismo las define el propio programa CADESCA y son las siguientes: (48)

Le corresponde al Comité Ad-Hoc CADOC, la supervisión, control y evaluación general del programa, así como la aprobación y operación presupuestaria; al CADDC lo integran un representante de cada país y uno de la Comisión de las Comunidades Europeas.

El Comité Especial de Seguridad Alimentaria, CESA, que se ha integrado en cada uno de los países, está constituido por cada uno de los responsables de cada uno de los cinco ejes de trabajo. Este comité está dirigido en cada país por un Coordinador Nacional.

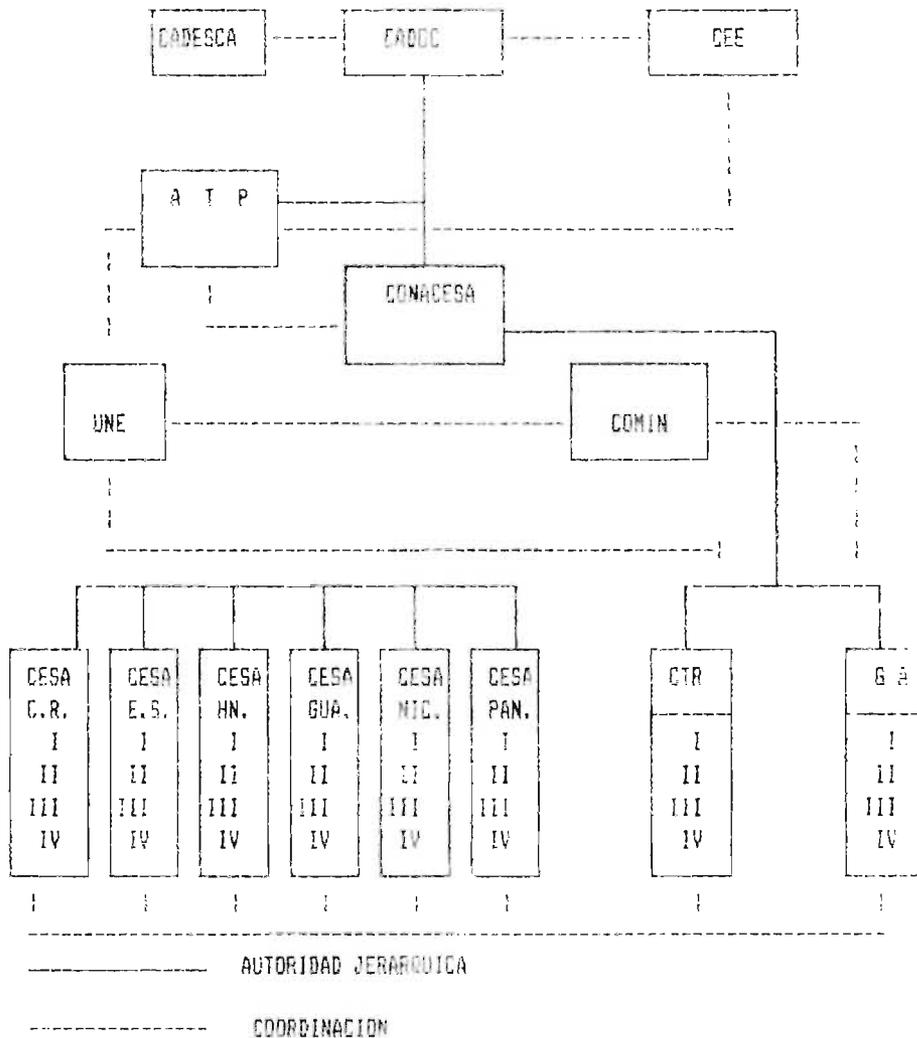
El Comité de Coordinadores Nacionales de CESA, CONACESA, agrupa a todos los coordinadores de Centroamérica con el fin de lograr una mayor coherencia técnica y operativa del Programa. A ellos les corresponde mantener una integración de todos los ejes, tanto vertical como horizontalmente. En las reuniones de CADOC esta instancia se convierte en un organismo técnico asesor.

El Comité Técnico Regional CTR, los responsables de cada eje en los seis países, conforman un Comité Técnico Regional,

48) Ibid. p. 12 a 15.

que tiene por función velar por la coherencia de las acciones de un eje en el conjunto de los países participantes.

FIGURA No.3-1.
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL
PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DEL ISTMO CENTROAMERICANO
CADESCA/SEE.



Fuente: Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano. Op. cit.

Los Grupos de Apoyo GA, son grupos técnicos de cada eje, estos grupos están conformados por Organismos Regionales (BCIE, CATIE, CEPAL, SIECA) y Dependencias nacionales.

La Unidad Ejecutora UNE, integrada por el BCIE, CADESCA, la CEPAL y la SIECA, vela por la coordinación del conjunto

del Programa, la SIECA tiene el papel de Coordinador Técnico.

Los organismos regionales que participan en los trabajos del Comité Interagencial COMIN son: BCIE, CARIE, CEPAL, CORECA, INCAP y SIECA.

La Asistencia Técnica Permanente, ATP, que realiza la coordinación global del Programa en su carácter técnico y administrativo, vigila la constante coherencia técnica del P.S.A. y cumplimiento de sus objetivos finales.

Con esta estructura el P.S.A. enfrenta la problemática alimentaria-nutricional del área centroamericana y se constituye en el esfuerzo técnicamente mejor elaborado para la región en la búsqueda de la Seguridad Alimentaria. Esto no significa que el Programa no presente problemas como lo veremos más adelante.

CAPITULO IV. ASPECTOS METODOLOGICOS.

1.-Esquema de la Evaluación.

La metodología a utilizar para evaluar el Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE, se basa, en términos generales, en el método que propone Ronald John Hy, para evaluar políticas y programas públicos. Este se presenta en forma sintética en la figura 4-1 (49).

Con base en el esquema presentado en la Figura 4-1 hemos dividido los objetivos del Eje II del PSA en primordialmente de procedimiento y primordialmente sustanciales. Según Ronald John Hy, "se clasifica un objetivo como de procedimiento cuando aspira a mejorar el funcionamiento administrativo interno. Objetivos sustanciales por otro lado, son aquellos supuestos a alcanzar las metas en la mirilla, concentrándose en metas sociofísicas específicas dentro del ámbito de la política." (50).

a) Objetivos de procedimiento:

-Caracterizar a los productores "modales" y sus sistemas productivos.

-Identificar y analizar las políticas determinantes de la producción de bienes alimentarios, su relación con las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y presupuestaria) y caracterizar el marco institucional responsable de su formulación.

⁴⁹⁾ Ronald John Hy. Un Panorama de Conceptos sobre el Análisis de Políticas. (Costa Rica : Reproducción restringida, ICAP, 1988).

⁵⁰⁾ Ronald John Hy. Un Panorama sobre Conceptos sobre el Análisis de Políticas. (Costa Rica : Reproducción restringida, ICAP, 1988), p. 14.

-Caracterizar las zonas productoras de bienes básicos en relación a: Estructura de la tenencia de la tierra, tamaño del predio y estatuto jurídico de la tenencia, características técnicas de los cultivos, semillas, uso de agroquímicos, sistema de cultivo y grado de mecanización.

b) Objetivos sustanciales:

-Dinamizar los sistemas de producción de alimentos básicos.

Los objetivos del programa no se han mantenido estáticos, habiéndose hecho ajustes para adaptarlos a las cambiantes y particulares circunstancias nacionales. De tal manera que se intentará operacionalizar los objetivos seleccionados como de primer orden e intentar medir hasta que grado está alcanzando la Política de Seguridad Alimentaria los objetivos propuestos.

Los indicadores que se han utilizado para verificar los objetivos poseen tres características básicas: confiabilidad, especificidad y oportunidad, con ellos se midieron aspectos de:

- a) Efectividad;
- b) eficiencia y
- c) desempeño.

Los indicadores seleccionados son utilizados rutinariamente por expertos en la materia para medir objetivos similares por lo que su validez está fuera de toda duda. Por ejemplo, rendimiento por Ha.; índices de producción; y destino de la producción.

FIGURA 4-1.
ESTRUCTURA PARA EL ANALISIS DE POLITICAS.

- A:** Identifique tan explícita y precisamente como sea posible los objetivos formales e informales (y los subobjetivos de la política.
- 1.- Determine si cada objetivo es:
 - a.- de procedimiento.
 - b.- Sustancial (esencial)
 - 2.- Desarrolle medidas verificables, y si es posible cuantitativas para cada objetivo.
- B:** Evalúe el funcionamiento de la política en términos de objetivos establecidos.
- 1.- Compruebe hasta qué punto se están realizando o se han realizado los objetivos.
 - 2.- Analice criterios específicos de desempeño:
 - a.- Efectividad.
 - b.- Eficiencia.
 - c.- Esfuerzo.
 - 3.- Describa los obstáculos que impiden el cumplimiento de los objetivos.
- C:** Proponga cambios y recomendaciones.
- 1.- Revise, modifique, y/o adapte los objetivos existentes a la luz de condiciones y prioridades que cambian rápidamente. (Las alternativas serán impuestas en gran parte por los problemas y obstáculos que se descubran).
 - 2.- Desheche objetivos inalcanzables.
-
-

No todos los objetivos de procedimiento, pueden ser operacionalizados con indicadores cuantitativos, por lo que se han usado indicadores fáciles de verificar por otros investigadores, por tanto, podemos estar seguros que los indicadores utilizados para analizar tanto objetivos de procedimiento como sustanciales son lo suficientemente

explícitos y exactos para medir el desempeño del Programa de Seguridad Alimentaria.

Para evaluar el desempeño de dicho programa, se ha recurrido a tres conceptos interrelacionados entre sí, la efectividad, la eficiencia y el esfuerzo. Con el primero se verifica la velocidad con la cual los objetivos están siendo logrados; así como su afectación positiva o negativa a los grupos meta (productores); en el segundo concepto se compara los indicadores de rendimiento producidos por la política en el tiempo de su implementación; como hemos visto, no existe una política clara y específica de seguridad alimentaria y el tercer concepto (esfuerzo) que determina la cantidad de trabajo efectuado por el programa no fué posible evaluarlo.

Los objetivos seleccionados, los trataremos de hacer operativos aplicándole indicadores que midan desempeño; tales indicadores habrán de cumplir según Herbert Hyman (51) dos reglas metodológicas: 1.- los indicadores utilizados para verificar un objetivo deben concordar con su significado generalmente aceptado, y 2.- los indicadores deberían proporcionar la verificación más exacta posible.

En las dos reglas antes mencionadas, se señala implícitamente que los indicadores de desempeño deberán ser válidos y confiables. En la medida de lo posible recurriremos a indicadores cuantificables para poder así medir con exactitud cuanto se está logrando o se ha logrado de un objetivo. Por ejemplo, se usan los indicadores producción anual y rendimiento por hectárea para verificar si los objetivos "estímulo a la producción e introducción de nuevas técnicas productivas" se está cumpliendo y en que grado.

51) Citado por: Ronald John Hy. Opus cit. p. 16.

En toda evaluación de políticas, programas o proyectos se debe tener claridad que no todos los objetivos por importantes que sean pueden evaluarse con criterios cuantitativos. En estos casos se recurrirá a indicadores cuya exactitud pueda ser corroboradas por el acuerdo intersubjetivo de varios investigadores. Por ejemplo, si varios investigadores están de acuerdo en que la productividad del pequeño productor de granos básicos es baja, entonces la consideraremos baja.

Para evaluar la operatividad de los objetivos del Programa de Seguridad Alimentaria se ha seleccionado como criterio para el desempeño, a la efectividad, con esto se pretende verificar tres aspectos básicos:

a) El grado en que los objetivos sustanciales o de procedimiento benefician al grupo meta;

b) la agilidad con la cual los objetivos del programa fueron aplicados y

c) las opiniones de personas involucradas en el Eje II, en calidad de coordinadores del P.S.A., coordinadores del Eje II y Grupo de Apoyo.

Otro criterio utilizado en la presente evaluación y que se relaciona con la eficiencia en el esfuerzo, al cual no lo tomaremos en el sentido de carga de trabajo realizada por los responsables del Eje II, sino como un criterio de desempeño, nos permite monitorear cambios necesarios en la asignación de recursos humanos o financieros y mejorar así la efectividad del Eje II.

Para efectuar la evaluación del Eje II "Sistema de Producción de Alimentos Básicos", se ha recurrido a la

revisión de datos estadísticos sobre el Sistema Alimentario de El Salvador, y se ha tratado de presentar datos relativamente completos y comparables para medir los criterios de efectividad y esfuerzo. El Cuadro No.13 presenta una síntesis de variables importantes, sus indicadores y fuentes, consideradas en este análisis.

Partimos metodológicamente del hecho de que para comprender la realidad, ésta debe concebirse como un todo estructurado en continuo desarrollo y autocreación, sin tomarla como suma de partes o fenómenos que deben conocerse uno a uno para aprehender la totalidad, sino más bien, se tiene presente que éstos hechos o fenómenos deben concebirse en continua interacción con el todo; se definen a sí mismos y definen el todo. De este modo, la aprehensión de la parte se dirige al conocimiento del todo o realidad que la sustenta. (52). Dentro de ese orden de ideas al Programa sobre Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano, lo concebimos como una parte de la Planificación Alimentaria, pero que expresa la complejidad y la gravedad de la problemática alimentaria nutricional como un todo.

2.- Técnicas de recolección de la información.

Por tener este estudio la pretensión de ser explicativo y descriptivo, se recurre a dos tipos de técnicas de recolección y ordenamiento de información: técnicas de información primaria y técnicas de información secundaria. A las primeras corresponden los formularios que se pasaron a los informantes claves (ver anexo No.1), con el objeto de conocer la opinión de los entrevistados sobre el Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE. Estas entrevistas fueron

⁵²⁾ c.f. Karel Kosik. Dialectica de lo Concreto. (México : edit. Grijalvo, 1978).

de inapreciable valor en la identificación de los logros y obstáculos del programa.

CUADRO NO.13
EVALUACION DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA
CADESCA/CEE, PRODUCCION INTERNA DE ALIMENTOS
EL SALVADOR 1988.

VARIABLE	DATOS	INDICADORES	DESAGREGAC.	DOCUMENT/ESTUDIOS	FUENTE
1. Superficie cultivada	Series históricas sobre superficie cultivada por región I-II-III-IV. Granos Básicos (maíz, frijol, arroz)	% del total de superficie cultivada a la producción de granos básicos. Índice de expansión por producto.	Nacional regional	Anuario Estadístico Agropecuario. Encuesta de Intenciones de Siembra.	MAG MAG
2. Rendimiento	Series históricas sobre rendimientos por región para cada cultivo, según tamaño de unidad.	% de variación Tendencias	Nacional Regional	Idea.	Idea.
3. Volumen de producción	Series históricas sobre volumen de producción para productos de Granos B.	% de variación Tendencia	Nacional Regional	Idea.	Idea.
4. Destino de la producción	Volumen de la producción de Maíz, Arroz, Frijol destinado a: Consumo Humano. Consumo Animal. Industrias Alimentarias. Exportación.	% de la producción total de cada producto destinado a: Consumo Humano. Consumo Animal. Industrias Alimentarias. Exportación	Nacional	Hojas de Balance Alimentarias. Anuarios Estadísticos. Revistas del Banco Central de Reserva de El Salvador.	MIPLAN MAG BCR

Entre las fuentes de información secundaria se utilizó las siguientes: la revisión de los anuarios estadísticos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Diagnóstico Alimentario y Nutricional 1983, el Plan de Alimentación y Nutrición 1985-1989, el Protocolo de Acuerdo CADESCA/CEE,

Revistas del Banco Central de Reserva de El Salvador e informes de Misiones Evaluadoras del Eje II.

Cabe señalar que al momento de recabar la información se optó por aquellos datos de recolección rutinaria que recopilan la Dirección General de Economía Agropecuaria, El Banco Central de Reserva de El Salvador, la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, los informes del Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, así como los informes de misiones evaluadoras del Programa de Seguridad Alimentaria y los avances del Comité Especial de Seguridad Alimentaria.

Para el análisis de organización/proceso, las fuentes de información utilizadas son: la estructura de organización de Programa de Seguridad Alimentaria cuyo propósito es ver los flujos de autoridad formal, así como aspectos relativos a la productividad, al crédito para granos básicos, estado actual del acopio de los granos básicos y su comercialización.

3.-Limitaciones del estudio.

Es necesario señalar que por las características propias de la evaluación, así como por las condiciones en que se desarrolló el trabajo, éste presenta tres limitaciones de las que deseamos dejar constancia:

1) Parte de la información utilizada no recoge datos más recientes por la dificultad que existen en el país de hacer censos o encuestas a nivel nacional.

2) El modelo de Ronald John Hy, no se aplica al pie de la letra debido básicamente a falta de tiempo del investigador.

3) Toda investigación de políticas gubernamentales

requiere por su complejidad, de la conformación de un equipo de investigadores; por lo que los resultados del presente estudio no son todo lo exhaustivos y concluyentes que hubiéramos deseado.

CAPITULO V. EL EJE II, "ANALISIS DE LOS SISTEMAS DE PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS": LOGROS Y DIFICULTADES.

En este capitulo se presentan los objetivos generales y especificos del Eje II, las actividades que desarrolla y el logro más importante alcanzado por dicho Eje, el cual consiste en realizar la caracterización de los productores de granos básicos de El Salvador. Al final del capítulo se expone una síntesis de logros y dificultades.

1.- Eje II. Sistema de Producción de Alimentos Básicos.

Objetivos Generales.

- 1) Caracterizar a los "productores modales" y sus sistemas productivos;
- 2) Analizar las políticas de los servicios a la producción, tal como las tecnologías, crédito, comercialización, precios, insumos, riego y seguro;
- 3) Dinamizar los sistemas de producción de alimentos básicos.

Objetivos Específicos.

- 1) Caracterizar las zonas productoras de bienes básicos en relación a: estructura de la tenencia de la tierra, tamaño de predios y estatuto jurídico de la tenencia; características agroclimáticas y ficioedáficas (50), riego, estabilidad de la producción, mano de obra y condiciones del empleo, complementariedad y antagonismos del uso de la tierra en particular agricultura y ganadería; características

⁵⁰⁾ Se refiere a propiedades físicas del suelo: estructura y textura.

técnicas de los cultivos, semillas, usos de agroquímicos, sistemas de cultivo y grado de mecanización.

2) Identificar y analizar las políticas determinantes de la producción de bienes alimentarios, su relación con las políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y presupuestaria) y caracterizar el marco institucional responsable de su formulación así como el procedimiento empleado para dicha formulación y la preparación de planes, programas y proyectos.

3) Analizar los programas de fomento a la producción y su correspondencia con la política respectiva, así como los servicios que origina, tecnología y asistencia técnica, crédito, insumos, precios, facilidades de comercialización, mecanización, riego y seguros.

4) Determinar el cubrimiento geográfico y poblacional de los servicios a la producción en especial en la producción y rendimientos agrícolas, inserción de los productores de bienes alimentarios en el mercado, relación entre autoconsumo y venta, costos de producción y rentabilidad de los cultivos, recursos monetarios de la familia al final del ciclo productivo y grado de satisfacción de las necesidades de la familia campesina. (51).

Al examinar los objetivos generales y específicos del Eje II, nos percatamos que ellos son sumamente ambiciosos, ya que sabemos que las soluciones de una problemática alimentaria nutricional tan aguda como la de El Salvador no son de corto plazo además de requerir de cambios estructurales de tipo económico social. ¿Hasta que punto es

51) CADESCA/CEE. Anexo al Protocolo de Acuerdo Términos de Referencia Parte A. Sistema de Producción de Alimentos Básicos Eje II /s.l.,s.f./ p. 1-3.

realista pretender desarrollar una actividad de tal envergadura dentro de las condiciones imperantes en El Salvador ?.

De hecho el Programa de Seguridad Alimentaria CADESCA/CEE se aprobó para El Salvador en agosto de 1985 con una duración de tres años para que iniciara sus actividades en Enero de 1986 para que al final de ese mismo año (Dic/1986) obtener como productos esperados "Documento a nivel regional que describa como funcionan los sistemas de información nacionales para conocer el comportamiento de la producción de alimentos básicos, las políticas que determinan tal comportamiento a través de la modificación de las condiciones estructurales y servicios de apoyo al productor de tales bienes, así como del sistema institucional (Organismos nacionales involucrados) responsables de la producción. Dicho documento debe señalar áreas que deben fortalecerse para mejorar el sistema de información". (52).

Por diversas razones, entre otras de tipo político-administrativo, existió retraso en la ratificación del Acuerdo Marco (Convenio entre El Salvador y la Comunidad Económica Europea), el nombramiento de los coordinadores de Ejes, por el más alto nivel político, la coordinación entre los organismos subregionales y otras; así el año 1986 pasó sin que el Programa diera inicio.

El Plan de Acción del año 1987, establece:

"Continuar el fortalecimiento del sistema de información. Elaborar los primeros análisis sobre las relaciones entre los sistemas de producción y las políticas de crédito, de comercialización, de tenencia de la tierra, de precios y

⁵²⁾ Ibid. p. 5.

subsidios, de extensión agrícola, de investigación, de riego, insumos y seguros". (53).

El desfase del primer año afectó como es lógico todo el programa; según un informe de misión de evaluación, efectuado en marzo de 1988:

"Se puede observar que para esa fecha los Ejes aún no habían iniciado su labor como tal, sino, que el trabajo había sido más que todo a nivel regional como es la conceptualización y preparación del marco teórico para el caso de los Ejes I, II y III". (54).

La misma evaluación dice con respecto al Eje II, que se han desarrollado tres etapas de las siete previstas, las cuales se presentan a continuación:

a) Ubicación de la producción de granos básicos en la producción nacional y presentación del problema:

b) análisis de la producción total de granos básicos en base a la estratificación de los productores por tamaño total de finca y

c) cruce de variables para la obtención de grupos homogéneos de productores; obtención de indicadores como son: rendimiento, producción, destino de la producción, tamaño de finca y otros cultivos existentes; lo anterior permitirá llegar a una primera caracterización de productores de granos básicos, la cual se espera esté a principios del mes de

⁵³⁾ *Ibid.*, o. 4.

⁵⁴⁾ Evaluación del Programa de Seguridad Alimentaria Informe Financiero de 1988 y Presupuesto para 1989. (El Salvador: s.l., s.f.), p. 1.

diciembre de 1988.

La formulación de los objetivos del Programa de Seguridad Alimentaria, fué hecha por técnicos altamente calificados pero que no tenían un conocimiento exacto o mejor dicho una vivencia concreta sobre las condiciones del agro en Centro América, ni del marco institucional responsable del sector agrícola, ni tampoco de las condiciones socioeconómicas y culturales de los productores de alimentos básicos. Razón por la cual hubo necesidad de replantear algunos objetivos del Programa en cada eje de acción, labor realizada por expertos centroamericanos.

El desconocimiento de esa realidad concreta y compleja se manifiesta en los objetivos específicos 1, 2 y 4 del Eje II. objetivos que demandan información estadística preexistente en grandes volúmenes provenientes de encuestas especialmente diseñadas para algunos de los casos, ejemplo costos de producción, o disponer de censos agropecuarios periódicos y recientes.

El último Censo Agropecuario de El Salvador, data de principios de la década del 70; la información de que se dispone actualmente proviene de encuestas a nivel nacional de frecuencia anual conocida como Encuesta Anual de Propósitos Múltiples, y que se hace por el método marco muestral de área y cubre 3 000 boletas aproximadamente. (55).

El primer objetivo general del Eje II. (caracterización de los productores "modales" y sus sistemas productivos), hace crisis en todo Centro América, debido a que las pautas de trabajo se consideraban confusas e imprecisas, y no

⁵⁵) MAG. Encuesta Anual de Propósitos Múltiples. (El Salvador : Dirección General de Economía Agropecuaria, 1987).

existía acuerdo sobre lo que se debería entender por productores modales. Con el fin de aclarar dicho concepto se realizan una serie de reuniones en San José, C.R. (Abril 1986) Managua, Nic. (Sept. 1986) Panamá (Enero 1987) y otros.

Es hasta marzo de 1987, que el Programa de Seguridad Alimentaria consolida su organización interna y los Comités Especiales de Seguridad Alimentaria (CESA) y los Grupos de Apoyo (G.A.) comienzan a ejecutar algunas acciones del Plan de Trabajo.

El grupo de profesionales y técnicos entrevistados para evaluar el Eje II coincidió en que hubo necesidad de modificar los objetivos iniciales, porque estos no se adaptaban a la realidad nacional. Con este criterio se modificó el objetivo general 1, el cual se cambió por: "Caracterización de los Sistemas de Producción de Granos Básicos". A partir de dicha redefinición se han logrado avances conceptuales y metodológicos significativos dentro del Eje II que en alguna medida contribuyó a dinamizar a los equipos técnicos nacionales.

En febrero de 1988, se realizó un Seminario Taller Regional, el cual se llevó a cabo en Managua, Nicaragua, (56) y del cual emanó un esquema metodológico común a toda la región. Dicho evento tuvo dos objetivos específicos:

-Realizar una caracterización de los productores de granos básicos que permita elevar la capacidad institucional y que se constituya como un apoyo para la toma de decisiones sectoriales.

⁵⁶⁾ CADESCA/CEE, Seminario Taller sobre la Caracterización de Productores de Granos Básicos del Istmo Centroamericano, Eje II Sistemas de Producción (Nicaragua, 1988).

-Evaluar y analizar la utilidad de incorporar una tipología de productores en función de su racionalidad socioeconómica, en los trabajos que actualmente se desarrollan al interior de los países. (57).

Posterior al Seminario Taller de Managua, y con el propósito de presentar el esquema metodológico común a toda la región, así como preparar la agenda de trabajo de la próxima reunión Grupo de Apoyo (G.A.) y Comités Técnicos Regionales (C.T.R.); se acordó realizar una reunión para el mes de Noviembre de 1988 en El Salvador.

Otro aspecto importante que se gesta durante el año 1988, es el intento centroamericano de homogeneizar un marco teórico común para lograr una caracterización de productores de granos básicos. En tal sentido se cuestionó por insuficiente el marco teórico que tradicionalmente se usa en estudios sobre el agro, el cual tipifica a los productores en grandes, medianos y pequeños según el tamaño de la unidad productiva (Ver cuadro No.7).

Al mismo tiempo se propone un marco teórico que privilegie el concepto de racionalidad socioeconómica del agricultor. De tal manera que se consideren tres tipos principales de productores, diferenciados según su estrategia productiva: (58).

a) un tipo de productor que busca antes que todo reproducir su núcleo familiar y si fuera posible, reproducir

57) Ibid. p. 2.

58) Vincent Ribier. Evaluación y Seguimiento de los Trabajos de Caracterización de los Productores de Granos Básicos del Istmo Centroamericano. Eje II Sistemas de Producción, Informe de Misión /s.f.s.l./ p. 11.

sus medios de producción.

b) un tipo de productor que pretende generar ciertos exedentes a través de la actividad agropecuaria; la mayor parte de la producción está destinada al mercado.

c) un tipo de productor definido como empresarial que buscan maximizar la tasa de ganancia sobre su capital invertido en la actividad agropecuaria. Incluyen estas tipologías varios subtipos, unos referidos al acceso a la tierra por parte de los campesinos y otros vinculados a los factores de producción, extensión de tierra y mano de obra familiar.

La aceptación de parte de los países de la propuesta del marco teórico conlleva a su vez la discusión y selección de aquellas variables e indicadores que mejor caractericen la estrategia productiva y por ende que mejor permita conocer el universo de productores.

Entre las variables que se consideran claves para diferenciar cada uno de los tipos de productores se sugieren: (59).

- Uso de mano de obra (venta y compra)
- Tamaño y tenencia de la tierra
- destino de la producción
- manejo tecnológico
- eficiencia económica de la actividad productiva en general y de la actividad de granos básicos en particular (incluyendo la información sobre ingreso y costos de producción en granos básicos)

⁵⁹⁾ Ibid. p. 6.

Dado el carácter regional del Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano, entre sus objetivos generales tenemos: (60)

" Contribuir al fortalecimiento del proceso de integración regional mediante el trabajo conjunto con los organismos centroamericanos en acciones de refuerzo y apoyo a la seguridad alimentaria".

Este objetivo se está cumpliendo en el marco del Eje II, ya que se ha dado todo un esfuerzo de homogenización regional al aceptarse en cada país los grandes lineamientos de un esquema metodológico común; que contempla los siguientes puntos:

- La formulación de hipótesis en cuanto a la naturaleza de los principales grupos socio-productivos presentes en el agro nacional, identificación y caracterización de estos grupos según su lógica productiva, su macro-racionalidad socio-económica, fue posible gracias a la información estadística existente. (61)

El equipo técnico que representa a El Salvador en el Eje II, aceptó en Managua febrero 1988, el compromiso de realizar la caracterización de los productores de granos básicos del país y tener redactado el documento en noviembre del mismo año, compromiso que cumplió en su totalidad y que a continuación describiremos en los puntos más sobresalientes.

60) CADESCA/CEE, Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano, Opus. cit. o. B.

61) Vincent Ribier, Opus. cit.

2.- Caracterización de los productores de granos básicos en El Salvador.

Para realizar la caracterización de los productores de granos básicos de El Salvador, el grupo de apoyo del Eje II, recurrió a información preexistente de datos macroeconómicos obtenidos a partir de la primera Encuesta de Propósitos Múltiples de 1987; dicha encuesta es realizada dos veces al año por la Dirección General de Economía Agropecuaria, y se considera la selección de la muestra como representativa en el sector agropecuario.

Se analizaron el 27% del total de productores de maíz en la primera cosecha, lo cual representa aproximadamente 23,100 productores. Estos se clasificaron en ocho tipos de racionalidades según lo denotó el marco teórico aplicado y estos son: (62).

- 1.- Autoconsumo exclusivo.
- 2.- Autoconsumo con venta de excedentes.
- 3.- Maximización del Margen Bruto por Hectarea "Pura".
- 4.- Maximización del Margen Bruto por Hectarea combinada con otras racionalidades.
- 5.- Maximización de la Remuneración del Trabajo Familiar.
- 6.- Maximización de la Tasa de Ganancia.
- 7.- Latifundista.
- 8.- Cooperativos.

El primer grupo representa el 19.3% de la muestra y consume la totalidad de su producción a nivel intra familiar; complementan sus ingresos para su sobrevivencia vendiendo su

⁶²⁾ Vilma de Calderón, Clemente San Sebastián, et al. Caracterización de los Productores de Granos Básicos de El Salvador, Reunión GA-CTR, El Salvador, nov. 1988, p. 11 a 13.

fuerza de trabajo durante los periodos de cosechas estacionarias (café, algodón, zafra); es además el grupo que presenta la situación nutricional más alarmante.

El segundo grupo representa el 16.4% de la muestra y su nivel de autoconsumo es menor y utiliza mayores volúmenes de agroquímicos que el grupo anterior; obtiene mayores ingresos externos como consecuencia de su posibilidad de comercializar parte de su cosecha.

El tercer grupo representa el 32.4% de la muestra y son los campesinos que venden la casi totalidad de su producción en el mercado interno; se caracterizan por la obtención de rendimientos elevados y uso intensivo de agroquímicos, así como un mayor aprovechamiento del recurso tierra.

El cuarto grupo representa el 5.2% de la muestra y su comportamiento se caracteriza por la maximización del margen bruto por hectárea, combinada con la maximización del ingreso familiar. Por ejemplo, cuando el maíz está combinado con pequeños cafetales o cañales, el margen bruto por hectárea es elevado y utiliza mano de obra familiar.

El quinto grupo representa el 20.4% de la muestra; no tiene problemas de escasez de tierras pero tampoco tiene capacidad financiera para cultivarla toda. De allí que cultiva una parte y el resto de la tierra se utiliza para pastoreo o ganadería extensiva.

El sexto grupo es un capitalista que no trabaja directamente sobre la tierra, sino que utiliza mano de obra asalariada y trata de maximizar su tasa de ganancias.

El séptimo grupo es una capitalista que su tasa de inversión es muy baja, y por consiguiente su ganancia por hectárea. Pero el latifundio permite cultivar grandes

extensiones de tierra y eso genera ingresos considerables.

Al octavo grupo corresponden las cooperativas del Sector Reformado; son explotaciones de superficies de 500 o más hectáreas, que poseen diversos tipos de organización para la producción; hasta el momento no se poseen estudios que nos demuestren cuál es la estrategia productiva de las cooperativas.

Según la primera encuesta de propósitos múltiples con respecto a los productores de arroz (primera cosecha) la muestra de la caracterización de los productores de granos básicos, analizó al 37.37% del total de los productores, es decir, un número de 1 805 aproximadamente.

Por no ser el arroz un cultivo de autoconsumo, las racionalidades autoconsumo exclusivo y autoconsumo con venta de excedentes, están ausentes del análisis, así tenemos:

- Maximización del margen bruto por hectárea "pura".
- Maximización del margen bruto por hectárea combinado con otras racionalidades.
- Maximización de la remuneración del trabajo familiar.
- Maximización de la tasa de ganancia.
- Sector cooperativo.

Una breve descripción de los hallazgos en los Grupos 44 y 54 de la muestra sobre los productores de arroz de El Salvador podría permitirnos una panorámica de este grupo de agricultores.

Los datos de la primera Encuesta de Propósitos Múltiples, que levanta la Dirección General de Economía Agropecuaria (MAG) señala que este estrato representa el 4.35% de los productores de arroz.

El arroz es un cereal que en El Salvador se siembra en

extensiones de 45 manzanas en promedio, de las cuales el 92.7% están sembradas con arroz, lo demás está ocupado por la casa del agricultor o por cultivos de frutas, el 100% de la producción se vende en el mercado. El Grupo 44, presenta rendimientos por manzana (Mz.) elevados 86.7% quintales/mz.. Este rendimiento se atribuye en parte a la utilización de fertilizantes en todos los casos, insecticidas 33.3%, fungicidas y herbicidas 66.7% de los casos.

La racionalidad de los productores dedicados al monocultivo del arroz están tratando de maximizar el margen bruto por hectárea cultivada, por lo que cultivan el grano en condiciones intensivas.

El Grupo 54, es un estrato que representa el 10.28% de los productores del grano, en promedio las fincas de este estrato es de 7.64 Mz., de las cuales el 49.6% están sembradas de arroz, el resto está ocupado por la casa del agricultor, por pastos o por caña de azúcar así como por reducidos hatos 1 a 4 vacas.

El 100% de la producción es vendida, es decir, un promedio de 279.30 qq. los productores de este grupo, obtienen en promedio 75 qq. por Mz. lo cual es considerado como bajo, aunque el uso de insumos es bastante fuerte: 100% de los casos fertilizan, el 100% usan insecticidas, el 87.7% usan fungicidas y el 42.9% usan herbicidas. La racionalidad de los productores se ubica como de maximización de la remuneración del trabajo familiar.

En cuanto a lo que ocurre con los productores de frijol, se describirán los hallazgos en los Grupos 22 y 33 según el marco muestral.

El estrato que a continuación describiremos representa el 12.7% de los productores de frijol, en promedio estas

gramíneas se siembran en parcelas de una extensión aproximada de 0.92 Mz., de las cuales 0.83 están sembradas con frijol, el resto corresponde a la casa del agricultor, frutales u hortalizas y sólo un 5.4% de los campesinos tienen una vaca.

El destino de la producción obtenida en un 81.1% de los productores se dedican al autoconsumo exclusivo de la producción, el 18.9% restante destinan el 58.2% de la producción al consumo familiar, el 28.5% a semillas y el 13.3 a la venta; en este estrato se encontraron dos subtipos de productores, uno de exclusivo autoconsumo y otro de autoconsumo con venta al mercado interno.

El grupo que se dedica al autoconsumo exclusivo tiene rendimientos de 3.5 qq., el grupo que vende parte de su producción obtiene rendimientos de 6.3 qq., éste grupo utiliza un alto nivel de insumos como se aprecia a continuación:

- Fertilizantes 100%.
- Insecticidas 100%.
- Fungicidas 14%.
- Herbicidas 100%.

También se encontró para estos subgrupos dos subracionalidades de producción, para el autoconsumo exclusivo emplea muy pocos insumos por lo que sus rendimientos son bajos y su acceso al crédito agrícola es limitado.

El otro grupo consigue niveles de productividad por Mz. de el doble que los anteriores, con un uso más intensivo de insumos por lo que obtiene excedentes que logra comercializar. No está demás decir que el primer grupo (autoconsumo exclusivo) presenta condiciones socioeconómicas muy precarias.

Veamos que sucede con el Grupo 33, éste estrato representa en la Producción Nacional, al 8.6% de los productores de frijol.

Las parcelas de este estrato tienen una extensión total promedio de 1.75 Mz., de las cuales 1.63 (93%) están sembradas con frijol, las demás áreas están ocupadas con la casa del agricultor.

La mayoría de los productores (72.7%) producen para el autoconsumo, los demás 27.3% venden en promedio 7.25 qq. lo que representa 60.5% de la producción. Nuevamente se encontró en este Grupo 33 dos subracionalidades productivas, el grupo de autoconsumo exclusivo con rendimientos de 5.0 qq. por Mz., con una utilización de agroquímicos de la manera siguiente:

- Fertilizantes 100%.
- Insecticidas 87.5%.
- Herbicidas 50.0%.

El grupo que vende parte de su producción, obtiene rendimientos idénticos 5.0qq. por Mz. aún cuando el uso de insumos es algo menor:

- Fertilizantes 100%.
- Insecticidas 66.7%.
- Herbicidas 66.7%.

Es importante destacar que según datos de 1987 Encuesta de Propósitos Múltiples, el grupo de autoconsumo prefiere sacrificar sus ingresos monetarios y asegurar su nivel de consumo, el otro grupo reduce su consumo para conseguir un ingreso monetario.

Hasta aquí una visión panorámica de los hallazgos de el estudio sobre la Caracterización de los Productores de Granos Básicos en El Salvador realizado por el Eje II, dentro del marco del Programa de Seguridad Alimentaria.

Cabe señalar que dicho estudio se realizó dentro de un ambiente poco propicio para investigar la realidad del agro salvadoreño, además la información estadística preexistente no contenía todas las variables necesarias por lo que hubo necesidad de levantar encuestas específicas para captar datos que complementarían la información.

Otra limitante es que los últimos años estudiados para El Salvador fueron años atípicos desde el punto de vista de las condiciones climáticas, hubo sequía en 1987 y el huracán Juana en 1988 fueron fenómenos que distorcionan cualquier estudio del sector agropecuario.

3.- Síntesis de logros y dificultades.

Para concluir este capítulo ofrecemos una síntesis de los logros y dificultades de la ejecución del Programa.

Hasta la fecha (febrero 1989) el Programa de Seguridad Alimentaria Eje II ha producido los siguientes avances:

1.- Avances de tipo teórico-metodológico que contribuyen a una mejor comprensión de los diversos sistemas de producción de granos básicos que coexisten en el agro salvadoreño.

2.- Se le puede atribuir como logros del programa, despertar un mayor interés en los organismos regionales sobre el conocimiento e intervención en el agro salvadoreño (características, modos de producción existente, situación campesina y otros).

3.- El programa en el Eje V, contempla la implementación de paquetes tecnológicos para productores de alimentos básicos (semillas mejoradas, agroquímicos, créditos y

herramientas).

4.- Propicia además el desarrollo de una infraestructura técnico-financiera.

5.- Ha permeabilizado a las autoridades del más alto nivel político decisorio sobre la problemática de la inseguridad alimentaria y su efecto: la dependencia alimentaria externa.

6.- El programa ha contribuido por medio de su enfoque, a la toma de conciencia de los mandos técnicos medios y políticos que la falta de disponibilidad de alimentos para consumo humano ha de atacarse con una estrategia multisectorial.

7.- Su contribución al fortalecimiento del proceso de integración regional, ha permitido el trabajo conjunto entre El Salvador, Guatemala y Honduras, en la elaboración del "Proyecto Trifinio" que fortalece a la seguridad alimentaria.

Finalmente, dentro del marco del programa se han efectuado varias reuniones técnico-políticas a nivel de: Vicepresidentes de Estado, de Ministros y Viceministros de Agricultura de Centro América con el objeto de cambiar impresiones sobre aspectos de la Seguridad Alimentaria de la Región, se han discutido ideas relacionadas con la necesidad de:

- Crear un granero centroamericano.

- Establecer un fondo común para abastecerse de productos deficitarios.

- Impulsar redes de investigación y transferencia tecnológica.

- Colaborar en base a las ventajas comparativas entre los países de Centro América.

A nivel del Eje II en El Salvador, son válidos los logros del programa en su conjunto pero además, existen logros más puntuales que hay que destacar, ellos son los siguientes: (63)

1.- Caracterización de los productores de granos básicos de El Salvador.

2.- Construcción de ocho grupos de productores de granos básicos que presentan racionalidades productivas distintas.

3.- Construcción de matriz que permite la selección de los distintos grupos de productores a partir de las variables: superficie total y superficie cultivada de granos básicos.

También se consideran como logros del Eje II en El Salvador la redefinición de los objetivos de trabajo, la formulación de proyectos productivos y la evaluación de las políticas existentes del sector agropecuario en el marco de la Seguridad Alimentaria, la construcción de grupos relativamente homogéneos de agricultores y así determinar las principales peculiaridades de los sistemas productivos.

3.1.- Problemas.

Señalábamos anteriormente que el Programa de Seguridad Alimentaria, presenta un desfase de uno y medio años

63) CADESCA/CEE. Resumen del Informe de Avance del trabajo sobre Caracterización de los Productores de Granos Básicos. En: Ayuda Memoria V Reunión GA-CTR, (El Salvador : nov. 1988), p. 3.

aproximadamente; una de las principales razones es el hecho que el Eje II Sistema de Producción de Alimentos Básicos, es el eje central de todo el programa; el retraso de este eje implica retraso en el resto de los ejes que se desarrollan en torno a él.

1.- Las personas entrevistadas coinciden en que las pautas de trabajo iniciales del Eje II no eran viables para ser desarrolladas en El Salvador dadas las particularidades del agro salvadoreño, así como, por el proceso político social que vive el país.

2.- Hubo necesidad de desechar el marco teórico conceptual que tradicionalmente se ha utilizado en el país y que clasifica las unidades productivas por su extensión en: pequeños, medianos y grandes productores y adaptar un marco teórico que clasificara los productores dependiendo de su racionalidad productiva. Por ejemplo, autoconsumo exclusivo, autoconsumo con venta al mercado, empresarial etc.

3.- También coincidieron los entrevistados en la existencia de fallas en la planificación del Programa que se traduce en el avance de los distintos ejes a ritmos diferentes. (64).

4.- Otro problema lo constituyó la imposibilidad de tener disponible la información necesaria en el material estadístico preexistente para caracterizar a los productores de granos básicos; razón por la cual se ha propuesto la realización de estudios de casos, cuyo propósito es obtener información que no se recoge rutinariamente.

64) Información sobre Programas/Proyectos/Actividades, relacionados con la Seguridad Alimentaria. (El Salvador : Enero 1989), entrevista personal.

5.- Debido a las deficiencias del diseño del Marco Muestral de Area, en El Salvador, no es posible conocer con exactitud el número total de productores.

6.- Consecuencia de lo anterior, no es posible diseñar políticas de estímulo a la producción de granos básicos sin tener el número aproximado de productores que se beneficiarán con estas políticas.

7.- No obstante la importancia que tiene el proceso de Reforma Agraria en el país, no ha sido posible determinar dentro de cual racionalidad productiva habrá de ubicarse a las cooperativas productoras de granos básicos.

8.- También la falta de una adecuada coordinación interinstitucional, es considerada como obstáculo para lograr avances más significativos del programa.

9.- La existencia de ocho subracionalidades productivas, hace difícil elaborar lineamientos de política que las contemplen a todas ellas.

CAPITULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Por ser El Salvador un país subdesarrollado y dependiente, su principal limitación para alcanzar la seguridad alimentaria radica en su estructura productiva, ligada a la agroexportación la cual condiciona el modelo de desarrollo político y económico imperante. En consecuencia, algunas limitaciones del Programa de Seguridad Alimentaria, solamente evidencian fallas estructurales del país, como son:

- Vulnerabilidad de su economía a los vaivenes de los mercados internacionales (café, algodón, azúcar);

- Alta dependencia de insumos y tecnología del exterior;

- Una limitada demanda para los bienes de consumo no agrícolas, ocasionadas por el alto grado de desempleo y por una baja capacidad del poder adquisitivo;

- Debilidad institucionales en aspectos tales como; la Planificación Económica, la formulación de proyectos de envergadura y el desarrollo institucional.

A continuación se detallan las principales conclusiones y recomendaciones a las cuales se ha arribado producto del análisis efectuado.

1.- Conclusiones:

1.- La inseguridad alimentaria de los productores de autoconsumo exclusivo y de autoconsumo con relación con el mercado, es una realidad cotidiana que ellos no pueden revertir dada las bajas producciones que obtienen.

2.- Que después de dos años de funcionamiento del Eje II, los resultados obtenidos son eminentemente teórico

metodológicos. Es decir, el producto es un documento, sobre la "Caracterización de los Productores de Granos Básicos" en El Salvador, a partir de su racionalidad socio-económica.

3.- Que los objetivos del Eje II y en consecuencia sus pautas de trabajo, no se ajustan a la realidad salvadoreña; en aspectos tales como: la idiosincracia del pequeño y mediano productor de granos básicos, la limitada capacidad de los sistemas de investigación y de estadísticas agropecuarias así como la heterogeneidad de la estructura productiva del sector agrario.

4.- Hasta el momento, ni los objetivos sustanciales ni los de procedimiento han beneficiado a los grupos metas (productores de granos básicos), ya que los avances teóricos no se han logrado materializar en programas y proyectos que tiendan a resolver las necesidades de dichos grupos.

5.- El financiamiento agrícola continúa privilegiando los productos agroexportables generadores de divisas, que provienen de unidades productivas con racionalidades de maximización de la tasa de ganancia; son además sujetos de crédito y poseedores de una moderna tecnología.

6.- Es insuficiente la capacidad de almacenaje de granos básicos tanto del sector estatal como del privado: lo que limita la posibilidad de generar existencias a futuro que contribuyan a mantener estabilidad en la oferta de granos.

7.- El Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano CADESCA/CEE, ha contribuido a institucionalizar la política de seguridad alimentaria, como un objetivo ha alcanzado en el largo plazo del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

2.- Recomendaciones:

De los datos expuestos se deducen áreas prioritarias de acción dentro del Programa de Seguridad Alimentaria como estrategia nacional dentro de la Planificación Alimentaria y Nutricional.

Como se ha expuesto en este trabajo, el Sistema Alimentario de El Salvador, en lo referente a granos básicos, presenta una serie de fallas en todos sus componentes que nos obligan a reflexionar sobre las causas fundamentales que condicionan esta situación, salta la pregunta: ¿ es la seguridad alimentaria un problema de insuficiente producción de alimentos o de una mala distribución de los mismos? dejaremos esta interrogante con la esperanza que otros investigadores la respondan.

Lo que nos parece claro es la necesidad de emprender un acelerado desarrollo rural, mejorar el acceso a los alimentos a los grupos más desaventajados económicamente (rural y urbano marginal) y de buscar nuevas vías por las cuales obtener mayores rendimientos por Ha. cultivada; una posibilidad la plantea el desarrollo de la biotecnología.

A continuación se describen algunas medidas consideradas de importancia de acuerdo a lo señalado en el apartado anterior:

1.- Favorecer el acceso de los productores de autoconsumo exclusivo y de autoconsumo con relación con el mercado a paquetes tecnológicos apropiados a sus necesidades, que incluyan semillas mejoradas, créditos blandos, fertilizantes y asistencia técnica.

2.- Una vez finalizada la fase de caracterización de los productores de granos básicos, el Eje II deberá iniciar la

fase de acciones concretas que beneficien a los grupos metas (productores de granos básicos), como por ejemplo, racionalizar el sistema de distribución de granos básicos, facilitarles el acceso a bienes de capital a fin de que mejoren su productividad.

3.- Revisar los objetivos del Eje II, sus pautas de trabajo y redefinir aquellas que no se ajusten a las particularidades propias de la realidad salvadoreña que se caracteriza por una alta concentración de la tierra, marginalidad de las tierras dedicadas a cultivos de alimentos básicos, escasa organización campesina, débiles vínculos entre los productores rurales de alimentos y los productores urbanos de bienes de consumo.

4.- Fomentar una eficiente producción agroalimentaria por medio de hacer una mejor utilización del recurso tierra, acorde a su vocación agrícola, así como, poner a disposición de los productores de granos básicos insumos y servicios que estos necesitan.

5.- Promover políticas crediticias hacia los productores de granos básicos mediante la implementación de programas y proyectos que incluyan la capacitación técnica-administrativa de los productores.

6.- Promover la capacidad de almacenaje del I.R.A. a nivel nacional, estableciendo silos y centros de acopio a nivel de las cuatro /4/ regiones de agricultura; así como, la de los propios productores por medio de la instalación de graneros en las fincas.

7.- Consolidar el Programa de Seguridad Alimentaria del Istmo Centroamericano a fin de que sus logros sirvan de base para la formulación e implementación de políticas que conlleven dentro del mediano y largo plazo a la seguridad

92
alimentaria de El Salvador.

BIBLIOGRAFIA.

- Arnaul, J. Immink, M. Seguridad Alimentaria y Vigilancia Alimentaria Nutricional. Un enfoque funcional, Documento Interno de Trabajo. s.l : INCAP, 1988.
- BANCO MUNDIAL. Informe sobre desarrollo mundial. Washington, D.C. : /s.n./, 1986.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Progreso económico y social en América latina, Informe 1986. /s.i. : s.n./, 1986.
- Barraclough, Solom. Un análisis Preliminar del Sistema Alimentario en Nicaragua. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1984.
- Berg, Alan. Estudio sobre nutrición, su importancia en el desarrollo socioeconómico. México : Limusa, 1975.
- C.E.P.A.L. Lineamientos Metodológicos de una estrategia de Seguridad Alimentaria. México : CEPAL, 1987.
- CADESCA/CEE. Enfoque global y programa regional propuesto por la Comunidad Económica Europea. /s.l. : s.n. , 1985.
- CADESCA/CEE. Resumen del Informe de avance del trabajo sobre caracterización de los productores de granos básicos. En: Ayuda Memoria V Reunión GA-CTR. El Salvador : s.n., 1988.
- CADESCA/CEE. Anexo al protocolo de acuerdo. Términos de referencia Parte A. Sistema de producción de alimentos básicos Eje II. /s.l. : s.f.
- CADESCA/CEE. Apoyo a la caracterización de productores de granos básicos del istmo centroamericano. Informe de Misión. /s.i. : s.n. /, 1987.
- CADESCA/CEE. Seminario Taller sobre la caracterización de granos básicos del Istmo Centroamericano. Eje II Sistema de Producción. Nicaragua : CADESCA, 1988.
- CADESCA/CEE. Programa de seguridad alimentaria del istmo centroamericano. s.l. : Edit. Serviprensa Centroamericana, s.f.
- Calderón de, Vilma; San Sebastián Clemente, et al. Caracterización de los productores de granos básicos de

- El Salvador. El Salvador : s.n., 1988.
- CEPAL. Matrices de contabilidad social y seguridad alimentaria. México : CEPAL, 1987.
- CEPAL. Notas para el estudio económico de América Latina y El Caribe, 1985 El Salvador. LC/MEX/L. 87.
- CESA. Evaluación de programa de seguridad alimentaria. Informe financiero de 1988 y presupuesto para 1989. El Salvador : s.n., s.f.
- Consejo de Gobierno Revolucionario. Ley Orgánica del Instituto Regulador de Abastecimientos. El Salvador : Diario Oficial, 1950.
- Coscik, Karel. Dialéctica de lo concreto. México : Edit. Grijalvo, 1978.
- El Salvador. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Indicadores económicos y sociales. San Salvador : MIPLAN, 1983.
- FAD. Aproximación al problema de la seguridad alimentaria en El salvador. s.p.i., 1988.
- FAD. Pacto de seguridad alimentaria, documento suscrito por los países miembros de FAD. Roma : FAD, 1985.
- Hy, Ronald John. Un panorama de conceptos sobre el análisis de políticas. San José, C.R. : ICAP, 1988.
- JUNE/DEA. Orientación para la formación de los sistemas de seguridad alimentaria y del Sistema Andino. Colombia : s.n., 1984.
- López, Carlos y Cardoza, Daysi. Estudios sobre el funcionamiento de los programas de ayuda alimentaria ejecutados por el Gobierno de El Salvador. Guatemala : rep. INCAP, 1987.
- MAG. Abastecimientos de granos básicos a las grandes mayorías. Diario El Mundo. (San Salvador), enero 1989.
- MAG/DSPA. Diagnóstico del sistema agropecuario 1978-1983. San Salvador : s.n., 1984.
- Mason Habich y otros. Vigilancia Nutricional. Ginebra : Organización Mundial de la Salud, 1984.
- Menjivar, Rafael. Acumulación originaria y desarrollo del

- capitalismo en El Salvador. s.l. : EDUCA, 1980.
- Merino, Gerardo y Roca, Manuel. "Elaboración de pan a partir de mezclas de trigo y maíz H-3 y H-5. Boletín de Ciencias Naturales y Agrarias. UCA.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Anuario de Estadísticas agropecuarias 1987/1988. El Salvador : s.n., s.f.
- MIPLAN. Diagnóstico Alimentario Nutricional de El Salvador 1983 El Salvador : /s.n./ vol.1, 1983.
- MIPLAN. Política alimentaria de El Salvador. El Salvador : /s.n./, 1981.
- MIPLAN. Plan Nacional Bienestar Para Todos, 1978-1982. El Salvador : s.n., s.f.
- MIPLAN/SECDNAN. Plan de alimentación y nutrición 1985-1989 y estrategias a largo plazo. El Salvador : MIPLAN, 1984.
- Ortega Matus, Alejandro. Acciones Institucionales de la Política Alimentaria de Nicaragua en un Período de Transición: 1983-1985. Tesis para optar al Diploma de Estudios de Posgrado en Administración Pública a nivel de Maestría. Costa Rica : ICAP, 1986.
- Dsegueda, Olga Tatiana. Política de alimentación y nutrición como parte de la estrategia para el desarrollo económico y social en El Salvador. Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas : Universidad de El Salvador, 1987.
- DSPA. Diagnóstico del Sector Agropecuario. El Salvador : Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1983.
- Pastor, Aranda y Saenz, Lenin. El proceso de la planificación de la alimentación y nutrición. Guatemala : INCAP, 1981.
- PNUD/FAD. Misión de formulación de recomendaciones y proyectos para mejorar el mercado de granos básicos en El Salvador. San Salvador : s.n., 1984.
- Poulantzas, Nicos. El Estado y las clases dominantes. Antología Estado Sociedad y Política, unidad 2. San José, C. R. : ICAP, 1987.
- Ribier, Vincent. Evaluación y seguimiento de los trabajos de caracterización de los productores de granos básicos del

Istmo Centroamericano. Eje II Sistemas de Producción.
Informe de Misión. /s.l. : s.n., s.f.

SIECA/ECID. Un marco cuantitativo para la planificación agrícola. Guatemala : /s.n./, 1987.

W.F.C. Informe de la Reunión Ministerial de Consulta sobre políticas y estrategias alimentarias en América Latina y El Caribe. Buenos Aires : /s.n./, 1986.

97

ANEXO.

ANEXO 1

INFORMACION SOBRE PROGRAMAS/PROYECTOS/ACTIVIDADES
RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

NOMBRE DEL ENTREVISTADO: _____

CARGO: _____

NOMBRE DEL PROGRAMA/PROYECTO: _____

SECTOR: _____

INSTITUCION RESPONSABLE: _____

DURACION: _____

Publica: () Privada: () Otras () Especifique _____

UNIDAD EJECUTORA: _____

TIPO: Permanente () Temporal () Emergente ()

A. EVOLUCION DEL PROGRAMA, PROYECTO o ACTIVIDAD

1. Fecha de aprobación: _____

2. Fecha de inicio de actividades: _____

3. Etapa actual:

3a. Formulación: Idea () Perfil () Prefactibilidad ()
Factibilidad ()

3b. Ejecución: Al día () Atrasado () Suspendido ()

B. FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL P/P/A

1. Política en que se enmarca: _____

2. Indique si hubo modificación en los objetivos iniciales: SI () NO ()

Si hubo, explique la razón: _____

3. Objetivos actuales (si hubo cambios)

Generales: _____

Específicos: _____

4. Indique si hubo modificación en las metas: SI () NO ()

Si hubo, explique la razón: _____

5. Metas actuales y plazos establecidos: _____

6. Población objetivo : _____

6a. Grupo meta: Cooperativas o grupos organizados () Familias campesinas ()
Individuos ()

6.b Criterios para seleccionar grupos-meta: _____

7. Localización geográfica y cobertura (No. absoluto y relativo)

<u>Regiones</u>	<u>Departamentos</u>
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

8. Financiamiento actual del P/P/A (monto)

	<u>Interna</u>	<u>Externa</u>	<u>Total</u>
Permanente	_____	_____	_____
No Permanente	_____	_____	_____
Total	_____	_____	_____

8a. Presupuesto real destinado al Proyecto: _____

<u>AÑO</u>	<u>AÑO</u>
1986 _____	1988 _____
1987 _____	Total _____

8b. Distribución presupuestaria por rubro:

<u>Rubro</u>	<u>Fuente Interna</u>	<u>Fuente Externa</u>
Salarios	_____	_____
Materiales y equipo	_____	_____
Vehículos	_____	_____
Entrenamientos	_____	_____
Viajes y Transportes	_____	_____
Servicios	_____	_____
Gastos Generales	_____	_____

8c. Descripción general del proceso de producción/entrega de bienes y servicios:

i. Características del bien o servicio: _____

ii. Periodicidad de producción/entrega del bien o servicios:

Anual () Semestral () Trimestral ()

iii. Cumplimiento de metas:

<u>Planeado</u>	<u>Realizado</u>	<u>% de cumplimiento</u>
-----------------	------------------	--------------------------

_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

iv. Participación de la comunidad en el P/P/A: SI () NO ()

Si la respuesta es afirmativa, especificar en que etapa del P/P/A: _____

9. Mecanismos de Evaluación:

9a. Dependencia (s) u organismo (s) responsable (s) _____

9b. Tipo de Evaluación: Proceso () Impacto () Posfactum ()

9c. Disponibilidad de información sobre resultados de la evaluación: SI () NO ()

Especificar: _____

10. Principales logros del Programa S. A.:

10a. Tecnológicos () Sociales () Económicos () Políticos ()
Otros () Explique _____

10b. En que consisten los logros del P/P/A (describir) _____

11. Principales obstáculos del Programa S.A.:

11a. Tecnológicos () Sociales () Económicos () Políticos ()
Otros () Explique: _____

11b. Qué obstáculos concretos afronta el P/P/A (describir) _____

11c. Aceptabilidad por parte de los productores de granos básicos: (describir)

11d. Trámites administrativos: (describir) _____

11e. Coordinación intra e interinstitucional: _____

11f. Disponibilidad de recursos humanos capacitados o factibilidad de capacitar los: _____

CMLG/meidem
20-Enero-89