Revista IDeAS

Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Políticas públicas para el financiamiento del desarrollo rural en la República de El Salvador

Marco Tulio Gerardo Solano García[1]

Resumo:

En El Salvador, al sector agrícola no se le ha otorgado mucha atención por parte del Estado; el último impulso que se le dio fue en la década de los años treinta para iniciar con el cultivo del café. A partir de los años sesenta el sector sufrió de marginación por parte del Estado con relación a políticas públicas y su desarrollo para el bienestar del país y del productor. Ese olvido puede explicarse debido a la inestabilidad social, política y económica que vivió el país y al consecuente estallido de la guerra civil que mantuvo a El Salvador en un retraso en su desarrollo en todos los ámbitos. Durante los años ochenta el país sufrió lo más cruel de la guerra, lo que impidió establecer políticas claras que avivaran el resurgimiento del sector agrícola, el cual fue uno de los más golpeados por el enfrentamiento bélico. A ello se sumó la mágica fórmula de los organismos internacionales de los Programas de Ajustes Estructurales y la posterior aplicación del Consenso de Washington, que terminó de hundir al sector primario en una crisis de la cual aún no se logra

[1] Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Mestrando em Políticas Públicas e Desenvolvimento- UNILA.
Email: marco.solano425@gmail.com

Revista IDeAS, v. 11, n. 1-2, p. 200-225, 2017 [publicado em agosto de 2019]

reponer. Al finalizar la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, y considerando la importancia de la actividad agrícola, la ayuda extranjera brindó la oportunidad de iniciar el resurgimiento de la agricultura del país, con la aplicación de programas de transferencia de conocimiento y tecnología y con la implementación de acuerdos económicos que lograron iniciar con el desarrollo del área rural del país. Sin embargo, la recuperación es lenta y el desarrollo pleno aún no llega al sector. En la actualidad, el Estado trata, mediante instituciones públicas, privadas y de organismos internacionales, brindar políticas públicas de financiamiento que permitan el desarrollo rural. No obstante, el crecimiento y el desarrollo han sido muy lentos debido a la falta de protagonismo de las instituciones involucradas y a las limitaciones propias del sector, que cuenta con poca infraestructura primaria, baja incorporación tecnológica, poco acceso a tierra y a su propiedad, insumos agrícolas a costos elevados, baja asistencia técnica por parte del Estado y una alta vulnerabilidad a fenómenos naturales y al cambio climático.
Palabras llave: Desarrollo rural-Políticas Públicas-El Salvador.

Abstract:

In El Salvador, the agricultural sector has not been given much attention by the State. The last impulse given was in the 1930's to start with the cultivation of coffee. From the 1960s the sector suffered from marginalization by the State in terms of public policies regarding welfare for the country and the producers. This oblivion can be explained due to the social, political and economic instability of the country and the consequent outbreak of the civil war that kept El Salvador in a delay in its development in all areas. During the eighties the country suffered the most cruel of the war, which did not allow to establish clear policies that catch the revival of the agricultural sector, which was one of the hardest hit by the armed conflict. To this end, the magic formula of the international organizations of the Structural Adjustment Programs and the Washington Consensus were applied, which ended up sinking the primary sector into a crisis that still cannot overcome. At the end of the signing of the peace accords in 1992, and considering the importance of the agricultural activity, foreign aid provided an opportunity to initiate the revival of agriculture in the country, with the knowledge and technology transfer programmes and the implementation of economic agreements that managed to start with the development of the rural area of the country. However, recovery is slow and the full development hás not yet reach the sector. Currently, the State is trying to provide, through public and private institutions and international organizations, public funding policies that enable rural development, However growth and development have been very slow due to the

lack of protagonism of the institutions involved and the limitations of the sector, which has little primary infrastructure, low incorporation of technology, little access to land and property, agricultural inputs at high costs, low technical assistance from the State and high vulnerability to natural phenomena and climate change.
Key Words: Rural Development-Public Politics-El Salvador.

1. Introducción

El proceso de desvalorización del sector rural y de la tierra a través de los llamados Programas de Ajuste Estructural ocurridos en el país durante los años ochenta, y la aplicación del Consenso de Washington en la década del noventa en El Salvador, desmontó el sector agrícola salvadoreño, generando así la falta de desarrollo productivo en el sector agrícola y consecuentemente, la inseguridad alimentaria. En El Salvador, el 60% de la población es urbana[2], y esto se explica por el fenómeno migratorio que vive el área rural, que a su vez ha cambiado la inserción de la juventud en las tareas agrícolas. Además, el proceso de reforma agraria generó un nuevo escenario de tenencia de la tierra. Debido a ello, se debe entrar en un proceso de revalorización de la tierra, en el que es importante no volver a los antiguos esquemas, y considerar la nueva forma de tenencia y uso de la tierra como el principal activo y el epicentro de la crisis; el reto es volver la tierra más productiva en el marco de una economía rural distinta y globalizada.

[2] Datos obtenidos de la Dirección General de Estadísticas Censos (DIGESTYC), cuyo último censo fue realizado en el año 2007.

Las Políticas Públicas, históricamente, han tenido que ver con el ejercicio del poder político (SUBIRATS, 2012). En ese sentido, se deben sentar las bases de un nuevo modelo económico social, con nuevos actores, los cuales deben identificarse y potenciarse simultáneamente a los sectores económicos ya existentes, y para ello es importante ampliar la base empresarial. Los programas agrícolas no deben verse desde una dimensión asistencialista, ni como protectores de los sujetos más vulnerables. La política pública debe impulsar a los actores, y luego convertirlos en sujetos de desarrollo; el reto es transformar las zonas rurales y convertirlas en motores de desarrollo y a sus actores en importantes sujetos políticos de transformación (ÁLVAREZ, 2012).

En El Salvador, el 85% de las fincas son consideradas pequeñas, de una extensión menor a las cuatro Manzanas (Mz). El suelo es usado principalmente para la producción de granos básicos, ganadería y café; el 21% de las tierras son arrendadas por pequeños productores para desarrollar sus actividades productivas. El 62% del Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) proviene de la contribución de granos básicos, ganadería, avicultura y café. Los cultivos que hacen mayor uso del suelo tienden a ser los cultivos que menos retribución económica generan en los sistemas de producción, como el café y los granos básicos. (Según el último censo agropecuario de 2007, del Ministerio de Agricultura y Ganadería).

La inversión pública en el ramo de agricultura se ha mantenido en la última década entre un margen de 1,5 y 2% del presupuesto de la nación (US$4,957.8 millones, según el Ministerio de Hacienda, para el año 2017).

El sector ha perdido competitividad debido a los altos costos de producción, uso de tecnologías poco eficientes y por el deterioro del suelo agrícola.

El desafío es cambiar la forma como se ha venido desarrollando el sector rural, específicamente en la agricultura y ganadería, debido a que la mayoría de productores son de subsistencia y la productividad es baja, con cultivos poco rentables, limitado conocimiento y poco acceso a recursos tecnológicos. Además, prevalece la dispersión y atomización de los esfuerzos tanto a nivel de los productores como de las instituciones públicas y privadas; y se ha desarrollado una agricultura altamente dependiente de agroquímicos, con prácticas poco amigables con el suelo, razón por la cual los suelos se han agotado y son de baja productividad.

La Agricultura, a pesar de su estado de subsistencia y de su baja productividad, tiene potencial para crecer y desarrollarse, dado que existen tierras productivas poco explotadas, suficientes fuentes de agua para ampliar las áreas de riego y sobre todo, existe el deseo de los agricultores de encontrar vías de salida a sus problemas, de desarrollarse y de mejorar sus condiciones de vida. Para ello, se vuelve necesario la reformulación y actualización de políticas públicas orientadas a la agricultura, diversificar e intensificar los sistemas productivos, hacer un uso eficiente de los recurso hídricos y del suelo, fomentar la inclusión de los jóvenes y mujeres en las actividades productivas agrícolas, desarrollar y adoptar tecnología agroecológica y reducir el uso de agroquímicos, generar una organización empresarial de productores y fortalecer su representatividad en sectores privados y públicos. Para todo lo anterior, es evidente el uso del recurso

económico, es decir las políticas públicas orientadas al financiamiento del desarrollo rural.

2. Política de Inclusión Financiera en El Salvador

Para poder dar una visión más estructural del problema del desarrollo rural y de las políticas públicas de financiamiento, es necesario identificar qué tan avanzada se encuentra la inclusión financiera en El Salvador, es decir, tener un parámetro de qué tanta cobertura tiene el sector financiero en el territorio nacional, para que todos los que viven en el país y especialmente los productores del área rural puedan contar con acceso a la banca nacional. La inclusión financiera presenta una nueva oportunidad para brindar un mayor acceso y uso de los diferentes tipos de servicios financieros que permitirán aumentar el bienestar de las personas. El Salvador enfrenta el desafío de impulsar una estrategia nacional que permita a los productores acceder a esos servicios con el objetivo de mejorar la producción y obtener ganancias de sus actividades (MINEC, 2015).

El Salvador es un país caracterizado porque el empleo formal es muy bajo, ya que lo dispone solo una de cada cuatro personas de la población económicamente activa; únicamente un 35% cuenta con seguridad social y en las zonas rurales la situación es más difícil, con sólo el 15,6%. La tasa de pobreza nacional asciende al 31,8%, si bien en el área rural es mayor (37,9%) (DIGESTYC, 2007). Esta realidad de muy bajos ingresos implica que, potencialmente, una parte importante de la población se encuentre excluida del ámbito financiero; por ello, la creación de

oportunidades y desarrollo del área rural debe ser apoyada por medio de la inclusión financiera. Dentro de ese proceso de inclusión financiera se pueden destacar tres factores que contribuyen a un mayor desarrollo: I) debe existir un vehículo institucional que refleje el claro compromiso público y privado, con el fin de aumentar el acceso y uso de los servicios financieros; II) se debe acordar una estrategia nacional que identifique las fases con sus programas y actores responsables, estableciendo las medidas pertinentes para atender a grupos desatendidos, como ocurre en el ámbito rural; y III) se debe apoyar la implementación de las reformas y políticas públicas que brinden celeridad al proceso y que se pueda evaluar su impacto (FUSADES 2016).

De acuerdo con el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR), el acceso de la población a cuentas financieras fue de 47% en 2016. Estos resultados reflejan que la principal vía de acceso corresponde a cuentas de intermediación financiera (53%). Esta brecha evidencia la asimetría de ingresos, así como los problemas de acceso, debido a la dispersión de los ciudadanos en el sector rural, a diferencia de la concentración urbana y su cercanía con las instituciones, ya sea sucursales bancarias o cajeros electrónicos. Desde 2011, el BCR, empezó a trabajar una agenda sobre inclusión financiera y pasó a formar parte de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI). Con el apoyo de la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (OTA), creó una instancia institucional especializada denominada "Grupo de Apoyo a temas de Inclusión Financiera" (GATIF), conformada por instituciones como la

Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), e instituciones privadas y de microcrédito, entre otras. Se realizaron diagnósticos y encuestas sobre acceso, y se determinó crear la "Ley para facilitar la Inclusión Financiera" (LIF), aprobada por la Asamblea Legislativa el 13 de agosto de 2015 y que entró en vigencia el 11 de septiembre del mismo año. La LIF establece el procedimiento para autorizar y normar el funcionamiento de las Sociedades Proveedoras de Dinero Electrónico y de pagos móviles, y aprobó la creación de cuentas de depósitos de ahorro con requisitos simplificados. Ese esfuerzo implicó que el BCR y la SSF crearan unidades especializadas sobre inclusión financiera.

3. Acceso y uso de servicios financieros, con énfasis en el ámbito rural

En la década de 1990, El Salvador privatizó la banca y fortaleció la regulación, lo cual permitió un aumento de la profundización financiera que se reflejó hasta el año 2000. Posteriormente, en el año 2001, el gobierno del presidente Francisco Flores por el partido Alianza Republica Nacionalista, un partido conservador, dolarizó la economía, medida que incidió en un incremento del financiamiento proveniente de fuentes externas. Esas medidas permitieron obtener una profundización financiera y una expansión de la economía que se determinó principalmente por el financiamiento externo que alcanzó el 14,8% del Producto Interno Bruto de ese año (FUSADES, 2016). En dicho período también se concretó la adquisición por parte de bancos internacionales de toda la banca local, lo

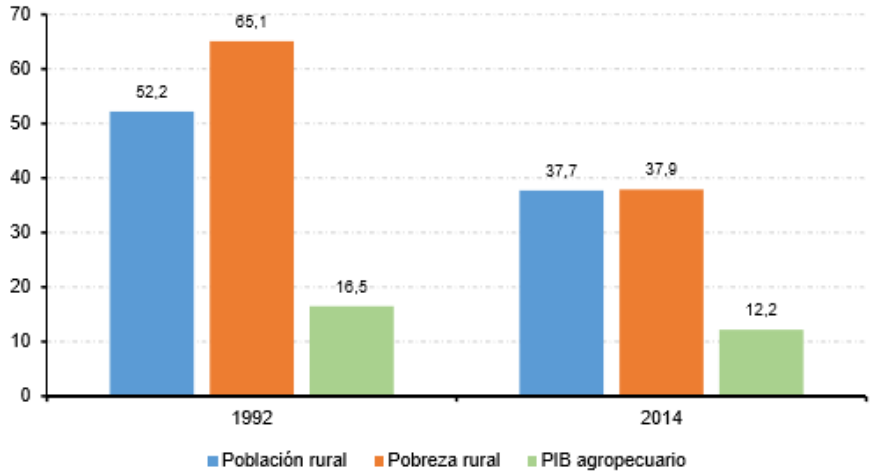
que permitió la transferencia de conocimientos en gestión de crédito y en medidas prudenciales. Hacia 2010, la profundización financiera continuó, lo cual se debió al aumento del crédito en las Instituciones Financieras No Bancarias, el surgimiento de las Sociedades de Ahorro y Crédito y el incremento del crédito de fuentes externas. El financiamiento externo se orienta principalmente a clientes corporativos, y está compuesto por tres tipos de fuentes: I) bancos internacionales no radicados (offshore); II) crédito de casa matriz para empresas que operan bajo la categoría de Inversión Extranjera Directa; y III) el crédito comercial externo, por medio del crédito que otorgan empresas internacionales a empresas locales (Según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador, 2016).

El desempeño del sector rural en El Salvador ha venido mostrando una tendencia de reducción de su población. De acuerdo con la Dirección General de Estadísticas y Censos, la población rural representó el 37,7% lo que significa 2,4 millones de un total de 6,4 millones de habitantes en 2014; este segmento participaba con el 52,2% del total poblacional en 1992. Lo anterior implica que el país experimenta un proceso creciente de urbanización que refleja la búsqueda de mejores condiciones de vida y el mayor acceso a servicios sociales básicos, combinado también con una mayor emigración al exterior. En 1992 la pobreza rural representaba el 65,1%, mientras que la urbana era inferior a 52,9%, creando los incentivos para migrar del campo a la ciudad. Hacia 2014 este fenómeno se mantenía, ya que la tasa de pobreza rural fue de 37,9% comparada con la urbana, 28,5% (DIGESTYC, 2015). Consecuentemente en ese proceso el Producto

Interno Bruto Agropecuario también disminuyó su participación, pasando del 16,5% del PIB total en 1992 al 12,2% en 2014 (Según datos del Ministerio de Economía para el año 2014).

Figura 1.

El Salvador: evolución de la población y pobreza rural, y PIB agropecuario, 1992-2014
(En porcentajes del total)



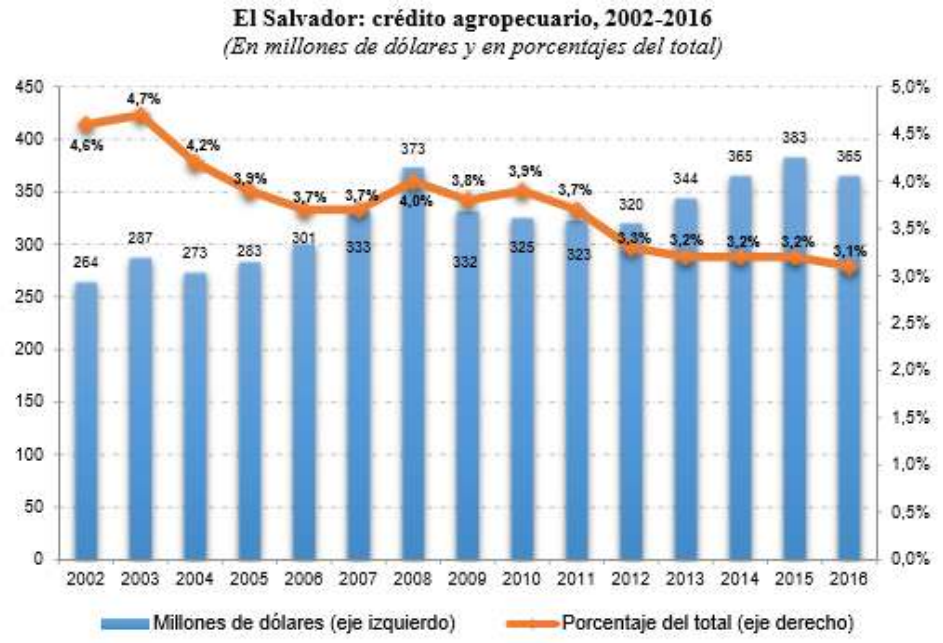
Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) y Banco Central de Reserva (BCR).

Uno de los factores que influye en el desarrollo del área rural es la recepción de remesas que provienen en un 90% de los Estados Unidos de América, como fruto del trabajo de los salvadoreños en el exterior (según datos del BCR, 2016), lo que representó durante ese año una tasa del 14% del Producto Interno Bruto Nacional. Este fenómeno ha contribuido de manera indirecta a la inclusión financiera, ya que el flujo mensual de

remesas ha permitido crear servicios financieros complementarios a la recepción de las mismas.

En relación con los créditos concedidos por los bancos nacionales, el Banco Central de Reserva de El Salvador realizó un análisis durante el periodo comprendido entre el año 2002 y 2016 y determinó que el crédito agropecuario creció en menor escala que el resto de la economía. El análisis estableció que el desarrollo rural se estancó en ese lapso de tiempo, ya que el monto otorgado ascendió a US$365 millones, y representó únicamente el 3,1% del total otorgado por bancos, instituciones no financieras bancarias y sociedades de ahorro y crédito. El desempeño del sector rural en relación con la obtención de créditos desde 2002 hasta el año 2016, tuvo una desaceleración, con una tasa constante del 0,03% con respecto al año anterior, a excepción del año 2008 donde tuvo un leve incremento. No obstante, pasó del 4,1% del total de créditos bancarios, y cayó para 3,1%.

Figura 2.



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR).

4. Elementos que influyen en el acceso a créditos en el área rural y su desarrollo productivo

Se puede determinar que existe una exclusión voluntaria, la cual puede explicarse, por un lado, porque los productores no necesitan o no conocen los servicios financieros, y por otro lado, por factores de tipo cultural o religioso (FUSADES, 2016). Por otra parte, se puede presentar una exclusión involuntaria, que se puede deber a que los productores no tienen los ingresos suficientes para aplicar a los servicios financieros, o su

situación presenta alto riesgo financiero; o debido a situaciones derivadas de la discriminación, falta de información, dificultades para hacer cumplir los contratos o por los precios muy altos (ÁLVAREZ, 2012).

La parte que nos interesa estudiar es la relacionada con la exclusión involuntaria. Por ello, es importante analizar por qué los bancos comerciales privados y bancos cooperativos tienen poca participación en el crédito agropecuario. Este resultado se puede explicar por los siguientes factores vinculados a temas de riesgo y costos, así: i) Los productores no cuentan con acceso a tierras propias, lo que compromete lo relacionado a la garantía bancaria sobre los retornos de los montos otorgados, en caso de incumplimiento de pago; ii) La gran mayoría de productores agrícolas o pecuarios se caracterizan por desarrollar su actividad en micro parcelas para autoconsumo y con baja productividad, lo que aumenta el riesgo de no pago; al ser micro parcelas, se vuelve administrativamente más caro el manejo de créditos de bajos montos y, al enfrentar retrasos, el cobro administrativo resulta más alto por estar en el interior del país, en lugares de poco acceso; iii) cambio climático, ya que en los últimos años se han experimentado fuertes sequías que han provocado pérdidas millonarias en cultivos, lo que aumenta los riesgos de no pago, ya que las actividades de pequeños productores son basadas en regímenes de lluvias, y muy pocas bajo sistemas técnicos de regadío. Por lo tanto, las entidades financieras observan riesgos de no recuperar los préstamos otorgados, y en años anteriores, debido a las perdidas por el cambio climático, organizaciones de productores agropecuarios han promovido el no pago de los adeudos vía

decretos legislativos; iv) La delincuencia y violencia, las maras continúan ampliando su presencia territorial en zonas rurales, extorsionando a los productores. Además, establecen patrones de control territorial, impidiendo el ingreso de personas que no sean de la comunidad. Esto implica que una institución financiera enfrenta riesgos de seguridad en su personal para enviarlo a visitar la zona de habitación del cliente. La combinación de estos factores determina que las entidades financieras privadas lleguen a reducir la exposición del riesgo en actividades productivas agrícolas. (BFA, 2016)

Además de los factores anteriores, la crisis que enfrentó el principal cultivo de exportación, el café, debido a la caída de los precios internacionales de dicho producto en 2001[3], provocó pérdidas millonarias para todos los productores, y aquellos que tenían créditos con garantías de sus fincas corrieron el riesgo de perderlas por no poder honrar sus préstamos (BFA 2016). Ante esa situación, siete bancos privados enfrentaron problemas para recuperar los préstamos otorgados a caficultores, por lo cual se creó el Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Bosque Cafetalero (FICAFE) por un valor de deuda de 210 millones de dólares en 2005 (MINEC 2015). Este mecanismo permitió a los productores no perder sus fincas, y se comprometieron a pagar certificados anuales con los recursos obtenidos de las cosechas de café de los años posteriores. El problema se volvió a registrar en el año 2013 debido a un fuerte ataque de roya en los cafetales, y los productores cabildearon y

[3] Según datos de la Organización Internacional del Café para el año 2001, www.ico.org y el Consejo Salvadoreño del Café.

lograron que la Asamblea Legislativa (2013b) aprobara un decreto de suspensión de pagos de las cuotas de FICAFE hasta 2018. El FICAFE creó una reticencia en las entidades financieras para prestar al agro, y el reciente decreto refuerza el temor a asumir más riesgos en el agro.

Siempre en el ámbito de riesgos, cabe señalar que en la ganadería existen productores que se encuentran vinculados a la industria láctea por medio de contratos, lo cual los convierte en clientes bancarios, pero el pequeño productor enfrenta los desafíos de la subsistencia con dificultades para competir con los bajos precios que enfrenta con productos que provienen de Nicaragua (MINEC, 2015). En avicultura, existen empresas muy bien posicionadas en el país, tanto en producción de huevos como carne de pollo, aunque enfrentan la presión de la competencia con la importación de piezas de pollo provenientes de los Estados Unidos, en virtud del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-RD)[4]. En cuanto a la pesca, existe un aumento de la oferta de pescados vía acuicultura, que ha demandado financiamiento para el abastecimiento del mercado interno. Sobre el crédito agrícola se destaca que los bancos privados tienden a concentrar sus recursos en las actividades agrícolas vinculadas a la exportación del café y

[4] Según datos obtenidos de Ministerio de Economía MINEC, 2005. Documento Explicativo de las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. San Salvador: Ministerio de Economía.

azúcar, luego y de manera muy mínima a la ganadería, avicultura y finalmente pesca.

5. Identificación y análisis de los instrumentos de política pública.

La política pública de apoyo al financiamiento para el desarrollo productivo está concentrada en el Banco de Desarrollo de El Salvador, el cual contempla los recursos por medio de financiamiento directo, banca de segundo piso, fondos de desarrollo productivo, fondos de garantía, fideicomisos, así como educación financiera. Parte de estos recursos se orientan para apoyar el sector agropecuario tradicional y la Micro y pequeña empresa (MYPIME). Otros recursos financieros para apoyar la productividad y la innovación se proporcionan por medio del Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) a través del Ministerio de Economía de El Salvador. Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) brinda un amplio programa de entrega de semilla para cultivo de granos básicos, otorga asistencia técnica a pequeños productores y realiza programas para compensar los efectos de las sequías. A escala nacional, existe un esfuerzo por apoyar la educación financiera; las encuestas del Banco Central de Reserva (BCR) destacan el amplio reconocimiento de los usuarios al identificar a los bancos como principal fuente de educación financiera, si bien existen programas en instituciones públicas y bancos cooperativos.

Según datos de la Superintendencia del sistema Financiero, en su informe de datos y estadísticas del año 2017, determinó que: en el país se

han observado diferentes innovaciones financieras que avanzan casi siempre más rápido que la regulación, también se están adoptando innovaciones que se han implementado con éxito en las matrices de los bancos internacionales que operan en el país, como fue la adopción de corresponsales financieros. Finalmente, las instituciones están creando departamentos especializados para atender y desarrollar la agenda de inclusión financiera.

Programas de políticas públicas que permiten el acceso al financiamiento del desarrollo rural, (BCR, 2015):

- Banca de desarrollo, Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), Fondo de Desarrollo Productivo (FONDEPRO) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Desde 1994 se aprobó la creación del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), como una entidad de segundo piso, por medio de la cual las instituciones financieras podrían obtener recursos por medio de líneas orientadas a los sectores productivos. En 2011 se aprobó una nueva ley del Sistema Financiero para el Fomento de Desarrollo productivo (Asamblea Legislativa, 2011); esta nueva ley transformó el Banco Multisectorial de Inversiones, y creó el Banco de Desarrollo de El Salvador. La ley establecía que el sistema estaba compuesto por el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), encargado de realizar actividades de banca de segundo piso, préstamos directos, y administración de fideicomisos; además administra el Fondo de Desarrollo Económico (FDE) y el Fondo Salvadoreño de Garantías

(FSG). Toda esta institucionalidad estaría enfocada al segmento de Micro y Pequeña Empresa, para lo cual coordinaría las acciones con el Banco de Fomento Agropecuario, el Banco Hipotecario, el Fondo Social para la Vivienda (FSV) y el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO). La ley estableció que el BANDESAL debería contribuir con el crecimiento de los sectores productivos, propiciar el desarrollo de la MIPYME, así como promover exportaciones y empleo. Algunas de las facultades son las siguientes: i) Puede otorgar créditos de manera directa al sector privado; ii) Otorgar créditos por medio de instituciones financieras que financien programas de apoyo sectoriales; iii) actividades varias, como realizar estudios técnicos, promover capacitaciones, brindar asesoría técnica, invertir en títulos valores, entre otros. También le fueron establecidas prohibiciones a BANDESAL, como: financiar directamente o indirectamente al Estado; captar depósitos a la vista, de ahorros y a plazos; financiar créditos al consumo o aquellos que no sean productivos; condonar deudas; financiar las alcaldías municipales, entre otros. Con la nueva normativa, BANDESAL dispuso de las siguientes líneas para apoyar el acceso a financiamiento rural: a) agricultura intensiva, b) fomento agropecuario, c) inversión en fincas cafeteras, d) fomento a la agricultura familiar, e) rehabilitación de la agricultura, f) avío para seguridad alimentaria, g) avío para cultivos tradicionales, h) control de enfermedades de café.

- Fondo de Desarrollo Económico. Uno de los instrumentos creado con un patrimonio especial que alcanzó los US$ 65 millones, conformado con aportes de US$30 millones del Fondo especial de los recursos provenientes de la privatización de Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) (FANTEL), US$ 25 millones del Banco Central de Reserva, US$ 10 millones del Ministerio de Hacienda, entre otros (FUSADES, 2016). Los recursos del Fondo de Desarrollo Económico se orientan a las siguientes finalidades: i) incrementar la producción y la exportación, ii) apoyar las cadenas productivas, iii) promover la competitividad empresarial, iv) apoyar Micro y Pequeña Empresa. Las líneas atendidas en el sector se relacionan con la formación de capital agropecuario, el fomento de actividades agropecuarias, la inversión en fincas, el avío para cultivos tradicionales, el fomento de inversión agroindustrial y transferencia de tecnología (BANDESAL, 2016)
- Fideicomisos de apoyo al Agro, que ascienden en activos a US$1.679,5 (BCR 2015), estos son:
    - Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario (FEDA), utilizado para dos modalidades: i) una que brinda incentivos a la inversión en infraestructura agropecuaria, permitiendo reducir la tasa de interés en proyectos financiados con fondos de las entidades financieras del país; y ii) la concesión de garantías para créditos agropecuarios, que se realiza por medio del Programa de Garantías Agropecuarias

(PROGARA). También brinda garantías por medio del Programa de Garantía a la Pequeña Empresa (PROGAPE).

- Fideicomiso de apoyo a la producción de café, que otorga apoyo e incentivos a los productores del Consejo Salvadoreño de Café;
- Fideicomiso de apoyo a la inversión de la Zona Norte, FIDENORTE, que provee financiamiento a las PYME de la zona norte de El Salvador, enfocado en el sector agroindustrial, lácteos, turismo y artesanías, y Fideicomiso Ambiental para la Conservación del Bosque Cafetalero (FICAFE).

- Programas estratégicos Banca Mujer y Emprende:
  - Desde 2015, se impulsa Banca Mujer, un programa orientado a promover la inclusión financiera de la mujer, ofreciendo créditos, garantías y capacitaciones y beneficiando a 3.600 usuarias (BANDESAL). Este programa comprende iniciativas articuladas de apoyo con Ciudad Mujer, y ha otorgado alrededor de cinco millones de dólares de créditos, por medio de las líneas de BANDESAL.
  - Banca Emprende, por medio del cual apoya iniciativas emprendedoras MIPYMES, otorgando en crédito, garantías y capacitación a 577 emprendedores. Desde noviembre de 2014, el programa empezó mediante el otorgamiento de crédito de segundo piso, pero en 2015 inició una segunda fase de apoyo

directo desde BANDESAL. Por medio del Centro de Formación se capacita a los jóvenes para que estructuren un plan de negocio formulado.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. Impulsa un programa sobre "soberanía y seguridad alimentaria y agricultura familiar", dentro de la cual sobresale el programa de entrega de paquetes agrícolas (semillas y fertilizantes) para maíz y frijol. En este programa se invirtieron 24,7 millones de dólares para el año 2016 según datos del MAG, los cuales permitieron cultivar aproximadamente más de 400.000 manzanas.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Con el apoyo del FIDA, el MAG impulsa el programa de Competitividad Territorial, conocido como "Amanecer rural", con un monto de US$36,6 millones, el cual entró en vigencia en junio de 2012 y finalizó en junio de 2017. El programa buscó beneficiar a 40.000 familias rurales, siendo que 14.000 de ellas se dedican a la producción agropecuaria (FIDA, 2015a).
- Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG) que fue creado en 2011 (Asamblea Legislativa), y el Programa de Garantía Agropecuaria (PROGARA). Los fondos de garantía son instrumentos utilizados por las instituciones financieras para ampliar o acceder a nuevos mercados basados en un menor riesgo; les permite aumentar la rentabilidad sobre sus activos de riesgo, ya que sólo hacen reservas

por la parte no cubierta por la garantía; mayor agilidad y liquidez en recuperar la parte garantizada (BANDESAL, 2016).

6. Consideraciones Finales

Durante mucho tiempo el sector agrícola en El Salvador no contó con políticas públicas que permitieran su pleno desarrollo, sin embargo, en la última década el Estado ha tenido la iniciativa de fomentar el desarrollo del área rural. No obstante, las acciones ejecutadas por el Estado no han sido satisfactorias y no han logrado que el verdadero desarrollo llegue a esa zona y mucho menos a sus habitantes, lo que consecuentemente se refleja en la baja producción de alimentos que enfrenta el país y en la continua importación de productos agrícolas que provienen de Guatemala y Nicaragua.

La falta de desarrollo en la zona rural del país se debe a varios factores que afectan de manera muy fuerte la producción. Dentro de ellos se encuentra la violencia social que enfrenta el país, que en la parte rural ataca de manera más cruel, debido a la falta de recursos humanos y de infraestructura de las cuales adolecen las autoridades del país. Ello favorece a la proliferación de grupos criminales conocidos como pandillas, los cuales no permiten tener control y cobertura total del territorio nacional. En ese sentido, las empresas que buscan promover el desarrollo mediante la inversión se ven obligadas a contratar custodios privados aumentando sus costos. Por lo anterior, el territorio de El Salvador se enfrenta a una dualidad de poder, una por parte del Estado, la cual

disminuye con el paso del tiempo y la segunda a manos de pandillas que ven incrementadas sus líneas gracias al desempleo, la pobreza y al narcotráfico, (PNUD, 2018)

Uno de los factores que también afectan la producción rural es que debido a la falta de iniciativas agresivas por parte del Estado, no se generan oportunidades de crecimiento para los productores rurales en general y esto determina que muchos de los trabajadores del campo, frente a los malos salarios rurales y a la baja productividad, tengan que migrar hacia otros países que les brinden las oportunidades de una mejor calidad de vida para sus familias. Ese factor genera una escasa mano de obra en el sector, y por tanto, paraliza las actividades.[5]

Muchos de los problemas que enfrenta el sector agrícola en El Salvador se deben principalmente a la mala gestión de las politicas públicas y al poco protagonismo por parte del Estado en la aplicación de las mismas.

Referencias bibliográficas

ÁLVAREZ, A. **Replanteando la visión de la ruralidad. Un aporte para El Salvador**. Economía Hoy, 2012.

ÁNGEL, A. **Panorama productivo e infraestructura para el desarrollo rural en El Salvador**. Proyecto Estado de la Región/RUTA/FIDA, marzo, 2011.

[5] CEPAL, 2015. Santiago de Chile, Chile. Las Pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión juvenil en contextos de violencia urbana.

ASAMBLEA LEGISLATIVA. **Ley para facilitar la inclusión financiera**. Septiembre, 2015.

_____ **Ley del sistema financiero para fomento al desarrollo.** Octubre, 2011.

BANCO DE DESARROLLO DE EL SALVADOR -BANDESAL. **Memoria de Labores 2015**. 2016.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR-BCR. **Demanda nacional de servicios financieros**. San Salvador, julio, 2016.

BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO-BFA. **Memoria de Labores 2015**. San Salvador, febrero, 2016.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL. **Objetivos del Desarrollo Sostenible y retos del desarrollo rural en Centroamérica y República Dominicana**. LC/MEX/L.1205. Ciudad de México, febrero, 2016. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39900/1/S1600221_es.pdf

_____ **Las Pandillas en El Salvador. Propuestas y desafíos para la inclusión juvenil en contextos de violencia urbana.** 2015.

_____ **Base de Datos y Publicaciones Estadísticas CEPALSTAT, Estadísticas e Indicadores**.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS-DIGESTYC. **Encuesta Nacional de Hogares y Propósitos Múltiples 2009.** San Salvador, octubre, 2015.

_____ **Base de datos de DIGESTYC.**

_____ **IV Censo agropecuario 2007-2008, resumen de resultados**. San Salvador, noviembre, 2009.

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA-FIDA. **Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales**. Abril, 2015 (a).

_____ **Programa de Competitividad Territorial: amanecer rural.** Informe de misión. Mayo, 2015 (b).

FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL-FUSADES. **Informe de Coyuntura Económica**. Departamento de Estudios Económicos. San Salvador. Mayo, 2016.

GOBIERNO DE EL SALVADOR. **Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014**. El Salvador, San Salvador, 2010.
Historia de El Salvador, tomo I y II. Ministerio de Educación, El Salvador, 1994.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO Y EL CAMBIO SOCIAL-INCIDE. **El Salvador: nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015).** Agosto, 2016.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE EL SALVADOR-MAG. **Informe de rendición de cuentas 2014-2015.** Agosto, 2015.

HARNECKER, M. **Con la mirada en alto Historias de las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí**. UCA Editores, San Salvador, El Salvador. 1993.

MINISTERIO DE ECONOMÍA DE EL SALVADOR-MINEC. **Rendición de cuentas mayo de 2014 - junio de 2015.** 2015.

_____ **Documento Explicativo de las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos**. San Salvador, 2005.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Resumen sobre Desarrollo Humano**. El Salvador, San Salvador, 2018.

ROMERO, J. **Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate**. Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Volumen 11, 2012.

VALVÁRCEL, M. **Desarrollo y desarrollo rural: enfoques y reflexiones**. Pontificia Universidad Católica del Perú. 3 ed. Lima, 2007.