

## Crisis de la Economía Rural y Medio Ambiente en El Salvador

Deborah Barry  
Herman Rosa

El punto de partida para abordar la relación entre economía rural y medio ambiente en el presente trabajo es el análisis de la evolución de los medios de vida de la población rural y de su sostenibilidad. (Ver Recuadro).

Los principales medios de vida rural que nos ocupan aquí son los del productor campesino, que por mucho tiempo giraron alrededor del trabajo de cosecha en los cultivos de exportación (café, algodón y cana de azúcar) y el cultivo de granos básicos.<sup>1</sup>

Esta relación binomial, columna vertebral de los medios de vida rurales durante décadas, se resquebraja en los ochenta, debido a la fuerte disminución en el empleo de cosecha en los productos de exportación, la dramática erosión de los salarios reales en el campo, y la caída en los precios reales de los granos básicos.

Ese resquebrajamiento fue tan severo que se sumo a la guerra como factor de expulsión de población rural hacia los centros urbanos y el

exterior. Pero además, ha estado generando una mayor degradación ambiental, al empujar a gran parte de la población que permanece en el campo en situación de pobreza extrema, hacia estrategias de sobrevivencia que degradan o depredan los recursos naturales.

Esto tiene implicaciones que trascienden el ámbito rural, pues el futuro mismo del desarrollo urbano, y en general del desarrollo económico y social del país, depende en buena medida de que esa situación se revierta.

Lo anterior se puede apreciar al considerar el suministro del agua potable para las zonas urbanas, así como la generación de energía eléctrica.

En el caso del agua, debido a la reducción de la disponibilidad de agua proveniente de los acuíferos locales o cercanos a San Salvador, la empresa estatal de agua (ANDA) ha tenido que recurrir al bombeo de aguas superficiales del río Lempa para satisfacer el dramático incremento en la demanda de agua por parte del Área Metropolitana de San Salvador.

Sin embargo, el aumento de la erosión en la cuenca alta el río Lempa incrementa el nivel de sedimentos en el río y dificulta la operación de los equipos de bombeo, al grado que los equipos ya han sufrido serios daños por esta causa. Este es un aspecto que no parece haber sido tomado adecuadamente en cuenta en el diseño del proyecto.

---

<sup>1</sup> Otros componentes de los medios de vida rurales se relacionan con el uso directo de los recursos naturales, como es el caso de la recolección de leña, y la producción de artesanías de madera y otros materiales naturales.

## El Concepto de Medios de Vida Sostenibles

El concepto de medios de vida sostenibles (sustainable livelihoods) fue propuesto en el reporte del Grupo Consultivo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED, 1987), con base en el análisis de los vínculos entre las políticas de desarrollo, la pobreza y la degradación ambiental.

Considerándolo como un punto de partida para el desarrollo sostenible, se concluye en ese reporte que solo cuando la seguridad de medios de vida sostenibles para los pobres se convierte en la prioridad para las políticas y prácticas de desarrollo, se puede lograr la sostenibilidad ambiental.

Este abordaje que analiza las opciones concretas y los medios disponibles de la población para su supervivencia y superación, se apega más a la realidad que los análisis tradicionales de la pobreza. Así, puede abrir oportunidades para formular políticas más integrales y realistas.

Por 'medios de vida' se entienden las estrategias que la gente (individuos, hogares, comunidades) utiliza para lograr satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, energía, ropa, refugio, salud, educación y dignidad. Esas estrategias comprenden entonces tanto los ingresos monetarios como las actividades de autoabastecimiento. Los sistemas de 'medios de vida' se determinan por los activos tangibles e intangibles, así como las capacidades de sus miembros.

Los activos tangibles son esencialmente cosas materiales y recursos (ej. tierra, agua, árboles, ganado, ahorros, equipo). Los activos intangibles son más complejos y se entienden ya sea como las exigencias y apelaciones que pueden hacerse para lograr apoyo material, moral o de otro tipo o como las oportunidades de poder utilizar un recurso o un servicio que provee información, educación, salud, mercados, tecnología y empleo.

Las capacidades son los oficios y habilidades que posee la gente, y su capacidad de adaptarse dinámicamente a situaciones cambiantes. En el caso de la agricultura significa, por ejemplo, no solo la capacidad de producir un cultivo con una tecnología particular, sino también poder experimentar e innovar con diferentes técnicas y poder explotar las oportunidades del mercado. La distribución de activos y capacidades es vista como un elemento central para poder lograr medios de vida sostenibles.

En el aspecto ambiental, se dice que los medios de vida son sostenibles, si las actividades y uso de los activos ayudan a incrementar la productividad de la base de los recursos naturales o si ayudan a mantener y mejorar su calidad como sistema básico de soporte de los medios de vida.

En el aspecto social, la sostenibilidad se refiere a la capacidad de la población de mantener y mejorar sus medios de vida en un contexto social dado. Ello supone que se pueden resistir cambios negativos en el entorno (desempleo, sequías, etc.) o por el lado positivo que se cuentan con las capacidades para adaptarse creativamente a los cambios externos.

FUENTE: Elaborado en base a Chambers, R. y Conway, G. (1992); OXFAM, UK y OXFAM, I (1994)

Este aumento de la erosión y la sedimentación también contribuye al asolvamiento de las presas. Dado que la hidroelectricidad todavía representa cerca del 50% de la generación de energía eléctrica y es la fuente mas barata de energía, los efectos de la erosión sobre las represas son de considerable importancia nacional.

Sin embargo, los debates alrededor de las estrategias energéticas para el país, y los mismos programas de inversión, no logran incorporar adecuadamente este aspecto, a pesar de que los planes de expansión de la capacidad de generación de energía hidroeléctrica contemplan la construcción de nuevas presas en zonas donde las cuencas se encuentran seriamente degradadas. Si bien la política de privatización en el sector energía puede aumentar la participación privada en la generación en plantas termoeléctrica basadas en petróleo, esta es una opción mucho mas costosa y altamente vulnerable a la fluctuación de los precios internacionales.

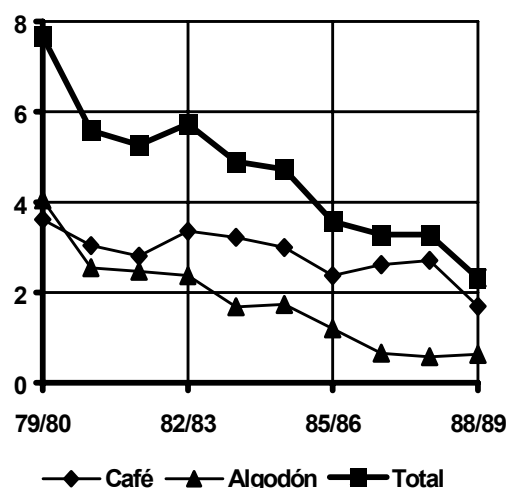
De esta manera, en una consideración de largo plazo de manejo del recurso agua, la atención a las zonas rurales, especialmente en el norte del país, representa una prioridad estratégica para el desarrollo futuro del país.

### La Caída en el Empleo en los Cultivos de Exportación

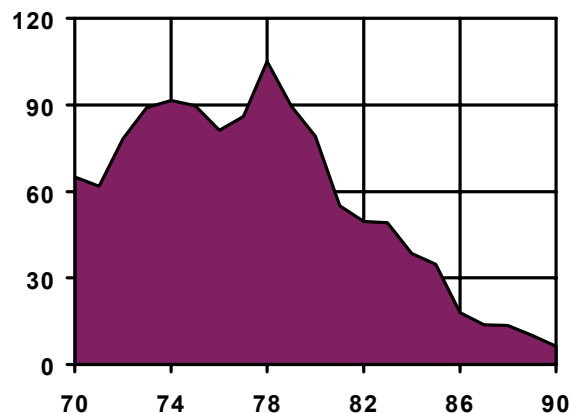
Durante los ochenta, se dio una fuerte caída en la producción de los dos principales productos de agroexportación, café y algodón. Esto tuvo un serio impacto sobre la generación temporal de empleo rural, al grado que el empleo en la recolección de esos dos cultivos para la temporada de cosecha 1988/89, había caído un 70% respecto de su nivel en 1979/80. Como se aprecia en el siguiente grafico, la pérdida de

empleo en el caso del algodón fue mayor que el caso del café, resultado de la declinación global en la superficie sembrada. Si bien a principios de los ochenta, el algodón fue afectado por la guerra civil, el hecho de que su declinación haya continuado en la postguerra hasta prácticamente extinguirse como cultivo de exportación, es reflejo del "suicidio ecológico" al que llevaron el uso intensivo de pesticidas en ese cultivo.<sup>2</sup>

**Empleo de Cosecha: Algodón y Café**  
(Millones de días/hombres)



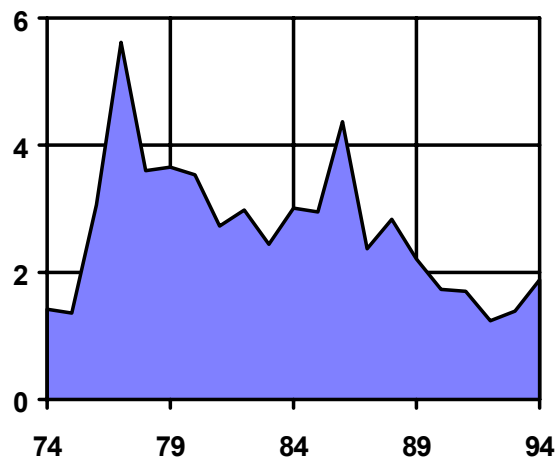
**Superficie Sembrada de Algodón, 1970-90**  
(Miles de Hectáreas)



<sup>2</sup> La resistencia en las plagas creadas por las sobredosis de agroquímicos exigían cada vez mas pesticidas e incrementaba continuamente los costos de producción. De esta manera, los productores no pudieron competir al caer los precios internacionales.

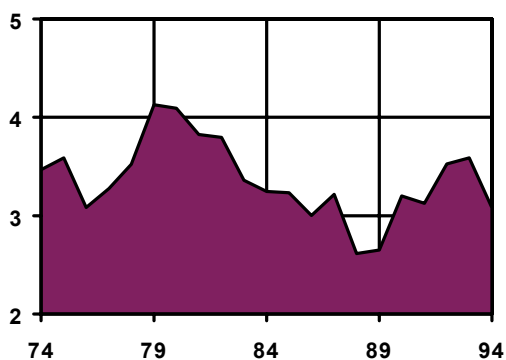
El café, fue menos afectado por la guerra civil porque las áreas cafetaleras en su mayor parte estaban en zonas no conflictivas. Sin embargo, resulto seriamente afectado por las agudas caídas en los precios internacionales.

**Precios Internacionales del Café**  
(Dólares/Kg. FOB - Lavado)



A pesar de lo anterior, por ser un cultivo permanente, la superficie en café no se redujo de manera significativa. Sin embargo, se deterioraron las plantaciones, lo que redujo el volumen de producción. En su mínimo, en el año 1988/89, la producción de café estaba un 38% por debajo de su nivel de 1979/80.

**Producción de Café, 1975-93**  
(Millones de Quintales)

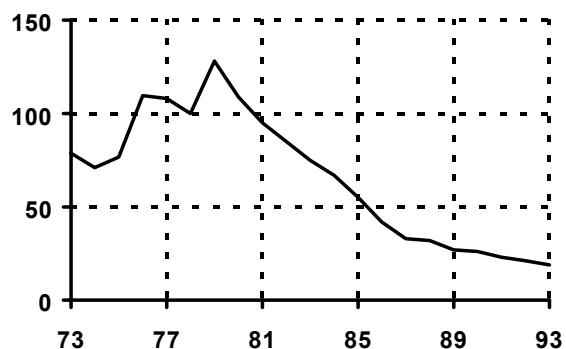


## La Erosión de los Salarios Reales

Si bien a partir de 1989, se ha dado una recuperación en la producción y el empleo generado por el café, es poco probable que ello compense la caída en los ingresos que ocurrió en el pasado, pues no sólo cayó el empleo, sino también los salarios reales debido a la política salarial seguida en los ochenta de ajustar los salarios mínimos nominales muy por debajo del ritmo de la inflación.

Dado que los salarios mínimos son indicativos de los salarios realmente pagados, esa política salarial resultó en una drástica caída de los ingresos salariales de los campesinos. En el caso del café, el salario mínimo de cosecha cayó casi un 70% entre 1980 y 1988, sin que se haya dado una recuperación desde entonces.

**Salario Mínimo Real de Cosecha: Café**  
(1978 = 100)

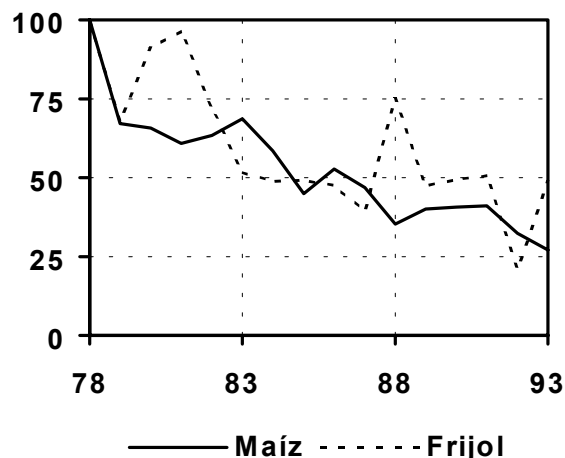


## La Caída en Precios Reales de los Granos Básicos

Los precios reales de los granos básicos, la otra componente tradicional de ingresos para gran parte de las familias campesinas, también cayeron fuertemente con respecto a 1978. Aunque el impacto de menores precios reales para los granos básicos es diferente para los trabajadores con acceso a tierra o sin acceso a ella, la magnitud del deterioro global de los

medios de vida ha sido tan grande para ambos que los efectos bien pueden ser semejantes.

**Precios Reales de los Granos Básicos  
(1978=100)**



### **Respuestas frente al Colapso de Medios de Vida Rurales: Migración o Depredación de los Recursos Naturales**

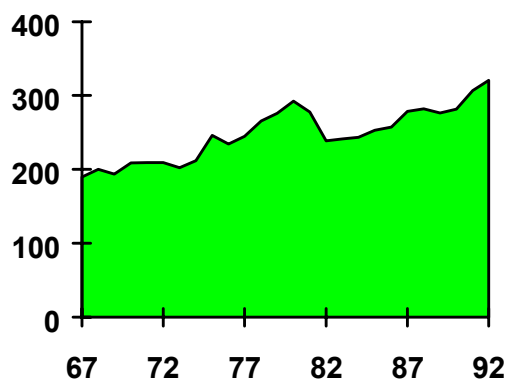
La combinación de la caída en el empleo y los salarios reales junto con la caída en los precios de los granos básicos constituye una ruptura significativa en los ya precarios medios de vida rurales.

Esa ruptura ha sido tan severa que seguramente se constituyó, junto con el conflicto armado, en uno de los principales factores que impulsaron el gran incremento de la migración de población rural hacia los centros urbanos y el exterior.

Además, esa ruptura ha empujado a muchas familias campesinas hacia estrategias de supervivencia depredadoras del medio ambiente, como la sobreexplotación en la recolección de leña y el comercio de animales silvestres; fenómenos especialmente notorio en el norte y oriente del país.

Otros efectos se relacionan con el aumento en la superficie sembrada en granos básicos como el maíz. Ello aumenta la degradación del suelo, en la medida que esa expansión se da sobre pastizales sobreexplotados y laderas cada vez más inclinadas, apropiadas en el mejor de los casos para uso forestal.

**El Salvador: Superficie Sembrada de Maíz  
(Miles de Hectáreas)**



### **La degradación del suelo y el acceso a la tierra, crédito y asistencia técnica**

El acceso a la tierra, y a elementos como el crédito y la asistencia técnica, son factores determinantes para los medios de vida rurales. La tendencia histórica de una estructura muy desigual en la tenencia de la tierra fue afectada por la reforma agraria de los años ochenta. No obstante, a pesar de problemas de información y disputas sobre el tema, muchos estudios coinciden en que la falta de acceso a la tierra y al financiamiento siguen representando serias restricciones para los campesinos.

Adicionalmente, estudios recientes (aunque adolecen de problemas de comparación con datos anteriores) sugieren un regreso a las tendencias previas a la reforma agraria. Los datos del trabajo de Seligson (1993), por ejemplo, parecen mostrar una tendencia hacia

el aumento del minifundismo y del número de arrendatarios de tierra.<sup>3</sup>

Estos factores, junto con las practicas de roza y quema, así como las técnicas de cultivo en tierras degradadas y con pendientes pronunciadas, están provocando una mayor erosión en la parte alta de las cuencas, con la consecuente sedimentación de los principales ríos y represas del país.

Por otra parte, las implicaciones de estas tendencias para la producción agrícola como la base de medios de vida sostenibles son muy negativas, ya que tanto el pequeño tamaño de la parcela como la falta de propiedad de la misma, conducen a una sobre explotación de los suelos y los bosques, lo que eventualmente genera rendimientos decrecientes en la producción. Las mediciones locales de caídas en la productividad debidas a la pérdida de suelo son escasas, pero una aproximación del impacto negativo de estas tendencias puede apreciarse en el siguiente cuadro.

**Superficie y Rendimiento en la Producción de Granos Básicos 1956-72 / 1973-94**  
(Incremento Porcentual)

	Superficie Sembrada		Rendimiento	
	1959-72	1973-94	1959-72	1973-94
Maíz	25	75	52	22
Frijol	49	51	89	15
Arroz	47	53	50	16
Sorgo	55	45	17	22

Fuente: 1959-72: Ponce (1993). 1973-94 cálculos propios basados en estadísticas de la DGEA.

<sup>3</sup> Debido a datos inconsistentes e incomparables para el sector, es difícil usar cifras exactas, aunque las tendencias pueden establecerse revisando diferentes fuentes. Con relación al aumento del minifundismo, Seligson plantea que "el tamaño promedio de las parcelas del sector no reformado disminuyó de 10.2 hectáreas en 1971 a 5 hectáreas en 1988".

Existen otras tendencias que forman parte del problema de los medios de vida campesinos y que acentúan el problema de la degradación del suelo. Uno de ellos es el acceso muy desigual al crédito del sistema oficial. Según FAO (1993), sólo entre el 12% y el 20% de los pequeños productores están en condiciones de solicitar crédito para su producción. Aun en este caso, los paquetes de crédito no incluyen financiamiento para introducir técnicas de conservación de suelos.<sup>4</sup>

El acceso del sector campesino a la asistencia técnica también ha sido mínimo y se deterioro en los ochenta, al concentrarse la extensión en el sector cooperativo y sobre todo en los aspectos de organización y gestión. En general la asistencia para la producción sufrió un gran deterioro.

## La Extensa Pobreza Rural

Frente al resquebrajamiento en el sistema de los principales medios de vida rurales del país, y por tanto en las condiciones de vida de gran parte de la población rural, dos factores que han aliviado esa situación han sido las remesas familiares y la reciente recuperación en el empleo agrícola por labores de recolección, sobre todo en el caso del café.

Las remesas son vitales para la supervivencia de los receptores ya que en su mayor parte son utilizadas para consumo básico. Sin embargo, su misma existencia es una evidencia de la pérdida de los medios de vida locales, factor que los forzó a emigrar, y que puede constituirse en un incentivo para que el resto de la familia emigre hacia áreas urbanas,

<sup>4</sup> Por el contrario, la mayor parte de los préstamos todavía estimulan el uso de agroquímicos y los mismos métodos de preparación de la tierra.

particularmente si las remesas se convierten en la principal fuente de ingreso familiar.

La recuperación en el empleo agrícola en la recolección de café seguramente se mantendrá con la misma tendencia de los precios del café en el mercado internacional. Inclusive, es posible que el empleo y los salarios en el sector comiencen a aumentar de nuevo. Sin embargo, es poco probable que esto compense la ruptura en el sistema de los medios de vida rurales que ocurrió en los años anteriores.

En efecto, a pesar de esos factores de alivio, la pobreza rural se encuentra tan extendida que el Banco Mundial reportaba que un 88% de la población rural vivía en situación de pobreza en 1992, con un 61% con ingresos por debajo de la línea de pobreza (pobres estructurales y pobres descendentes en el Cuadro).

**El Salvador: Niveles de Pobreza en 1992**  
**Según el Banco Mundial**  
(Porcentajes)

Categoría	Rural	Urbano	Nacional
No Pobre	12.3	44.8	31.6
Pobre	87.7	55.2	68.4
Pobres Estructurales	49.1	24.1	34.0
Pobres Ascendentes	32.0	12.2	20.2
Pobres Descendentes	12.3	44.8	31.6

Descripción de Categorías Utilizadas:

No Pobres: Ingresos por encima de la línea de pobreza y necesidades básicas satisfechas.

Pobres Estructurales: Ingresos abajo de línea de pobreza y al menos una necesidad básica insatisfecha.

Pobres Ascendentes: Ingresos arriba de línea de pobreza y al menos una necesidad básica insatisfecha.

Pobres Descendentes: Ingresos abajo de línea de pobreza pero con necesidades básicas satisfechas.

FUENTE: Banco Mundial (1994).

La extensa pobreza rural junto con la ruptura de los medios de vida, hace que las estrategias de supervivencia de los pobres rurales sean un factor principal de degradación del suelo, lo

que a su vez conduce a elevados y extensos niveles de erosión, sedimentación de ríos y represas, y una disminución general en la capacidad de "cosechar" el agua en el país.

Por tanto, para reducir la pobreza rural, revivir el paisaje rural y garantizar el suministro de servicios ambientales cruciales para el futuro del desarrollo urbano, es necesario impulsar políticas orientadas hacia las laderas del país. La meta debe ser lograr una producción agrícola sostenible, tanto desde el punto de vista agrícola como desde el punto de vista de los medios de vida de las familias campesinas.

**Características de la Agricultura en Laderas en El Salvador**

Por laderas se entiende todo terreno con una pendiente superior al 15%. Dada la geología de El Salvador, esto implica que el suelo de las laderas no es apto para el cultivo intensivo. Sin embargo, en estas laderas se producen la mayor parte de los granos básicos, cultivos permanentes como el café y donde se localizan la mayor parte de los pastizales (Ver Cuadro).

**Distribución de Actividades Agrícolas en Áreas de Laderas en El Salvador, 1991**

	%
Maíz	70
Sorgo	70
Frijol	60
Pastos	80
Hortalizas	10
Frutales	80
Café	95
Ganado doble propósito	60
Ganado leche	0.5
Especies menores	50

FUENTE: Lindarte, Eduardo y Benito, Carlos (1991).

Aunque tanto la producción de café como la de granos básicos se lleva a cabo en laderas, sus

impactos ambientales resultan prácticamente opuestos. Con las técnicas actuales, la producción de granos básicos es altamente degradante, en particular la producción de maíz, pero también la de frijol y maicillo.<sup>5</sup> El café de sombra, por el contrario, crea un sustituto de los bosques originales, al restablecer varios niveles de vegetación.<sup>6</sup>

Las diferencias van mas allá. La producción de café tradicionalmente ha significado riqueza basada en fincas de mediana a gran escala, y ha representado una importante parte del Producto Interno Bruto del país.

Como se muestra en el siguiente cuadro, los pequeños productores con menos de 5 ha. contaban solamente por el 16% de la superficie sembrada de café en 1971. En 1988, después de la reforma agraria, los pequeños productores y el sector de las cooperativas de la reforma agraria representaban en conjunto el 25%. Esto proporciona una base no despreciable para poder pensar en alternativas

<sup>5</sup> En El Salvador se aplican pocas técnicas de conservación. Por el contrario, la lista de practicas negativas culturalmente arraigadas es larga: roza y quema; labranza intensiva; poco uso de barreras vivas o muertas, de cultivos de cobertura y cultivos múltiples; alto uso de agroquímicos, sustitución de variedades locales de semillas con híbridos importados, introducción de ganado en la estación seca, etc.

<sup>6</sup> El café de sombra se cultiva junto con árboles que le proporcionan sombra. Las capas de vegetación reducen la erosión al interrumpir el impacto de las gotas de lluvia sobre el suelo. Además, como las especies de café utilizadas tienen una vida útil mas larga que las variedades sin sombra, se necesita una menor resiembra, lo que también reduce la erosión. Por otra parte, los sistema de raíces retienen humedad que mantiene el crecimiento a nivel del suelo durante todo el año. Esto aparte de impedir la erosión, contribuye a fijar nitrógeno en el suelo ya que los restos de hojas, tallos y frutos son una fuente de fertilizante natural y contribuyen a la formación de cobertura orgánica.

de política, para superar las serias limitaciones que ambos subsectores enfrentan actualmente.

**El Salvador:**  
**Distribución de la Superficie de Café, 1971 y 1988**  
(Miles de Ha. y Porcentajes)

	1971		1988	
	Area		Area	
Menos de 5 Ha.	24.0	16%	29.5	15%
5 - 20 ha.	23.8	16%	22.0	11%
20 - 50 Ha.	30.0	20%	42.8	21%
50 - 100 ha.	24.9	17%	48.8	24%
Mas de 100 ha	44.2	30%	37.1	19%
Coops. Ref. Agraria	--	--	19.7	10%
Total	147.0	100%	200.0	100%

La producción de granos básicos, por otra parte, tradicionalmente ha sido equivalente a pobreza rural. Según el Banco Mundial (1994), a principios de los noventa, después de una década de reforma agraria, un 87% de las unidades productivas con un 25% de la superficie agrícola nacional todavía cultivaban granos básicos en parcelas de 3 hectáreas o menos. Y aunque suministran alimentos básicos para la población urbana, la contribución al PIB de la producción de granos básicos es prácticamente insignificante.

En términos de apoyo, los productores de café cuentan con un buen acceso a infraestructura, asistencia técnica e información sobre el mercado, mientras que los productores de granos básicos sufren de una situación exactamente opuesta. Por tanto, existe la aguda necesidad de proporcionar un apoyo mucho mayor a los productores de granos básicos.

El problema es de distribución. El país no puede soportar por un largo tiempo las tendencias y niveles actuales de distribución inequitativa de recursos y acceso a los activos.



Pero la respuesta al mismo va mas allá de los enfoques tradicionales.

Los productores en las zonas rurales de El Salvador, particularmente los productores de granos básicos en las laderas que forman las cuencas altas del país, tendrán que convertirse en el objetivo de un fuerte esquema de atención e inversión dirigido a aumentar la capacidad de sostener la producción agrícola, pero sobre la base de una nueva concepción, la de garantizar el suministro de servicios ambientales.

### **La Agricultura en Laderas como Proveedora de Servicios Ambientales**

Tradicionalmente, la agricultura ha sido vista como una fuente de divisas y de empleo como en el caso de los cultivos de exportación, o como una fuente de alimentos en el caso de la producción de granos básicos.

En ese marco, las estrategias de desarrollo agrícola normalmente se proponen objetivos como el crecimiento de las agroexportaciones, el logro de la seguridad alimentaria, o la reducción de la pobreza rural.

En muy pocas ocasiones se ha considerado que la manera particular en que se desarrolla el sector agrícola (incluyendo el forestal), tiene un impacto significativo en la capacidad de proveer servicios ambientales, tales como regulación de los flujos superficiales de agua, la recarga de mantos acuíferos, control de la erosión del suelo y la sedimentación, preservación de los recursos pesqueros, propagación de la biodiversidad, etc.

Por el contrario, el desarrollo agrícola bajo la lógica de generar divisas, empleo o alimentos a menudo ha dado como resultado impactos

altamente negativos sobre el medio ambiente.<sup>7</sup> Este fue el caso de la producción de algodón intensiva en el uso de pesticidas en las llanuras costeras de El Salvador, y es todavía el caso de la producción de granos básicos y el de la ganadería en laderas.

Por tanto, existe una necesidad crítica de abordar el problema de la producción en laderas con el objeto de revertir y transformar sus actuales impactos ambientales negativos en positivos, por ejemplo, al recrear las condiciones para la regulación y renovación del agua. Esto exige movilizar inversiones masivas para establecer medios de vida sostenibles para la población rural, revirtiendo de esta manera las tendencias de la pobreza.

Una gran parte de las inversiones requeridas deben tener como meta la introducción masiva en la agricultura de laderas de técnicas de conservación de suelos, prácticas agrícolas ecológicamente sólidas (avanzar hacia la agroecología) y prácticas tendientes a regenerar la cobertura vegetal (agroforestería). Sin desestimar las preocupaciones relativas a la productividad y rentabilidad a nivel de las parcelas, la regeneración debe ser la prioridad.

En el caso de los productores de granos básicos los elementos cruciales son: incentivos monetarios bien definidos para promover la adopción de estas técnicas por la mayor parte de pequeños productores, y el acceso oportuno a la asistencia técnica e insumos apropiados.

Lo anterior tiene fuertes implicaciones para las reformas institucionales actuales. Implica una profunda reorganización de las instituciones (como el Ministerio de Agricultura y las

---

<sup>7</sup> Actualmente, se ha comprobado que los impactos acumulados de la aplicación de las tecnologías de la Revolución Verde, ha producido muchos efectos negativos de largo plazo, particularmente sobre los habitats tropicales.

instituciones financieras de fomento), garantizar su presencia territorial, capacitar y reconvertir al personal, nuevos diseños para los sistemas de entrega de los servicios, redefinición de la interacción con agentes locales (productores de la comunidad y sus organizaciones, etc.).

En el caso de los productores de café, deben fomentarse la siembra de variedades de café de sombra y promover un cambio hacia la técnica de producción orgánica. Además, para reforzar la sostenibilidad tanto de las cooperativas como de los pequeños productores, debe promoverse su participación en el procesamiento y en la comercialización del grano.

### **El Crítico Papel de la Política de Tierras**

La política de tierras desempeña un papel crucial en cualquier esfuerzo orientado a rehabilitar el agro, reducir la pobreza y revertir las actuales tendencias hacia una mayor degradación de los recursos naturales.

Sin embargo, se requiere pasar de un enfoque centrado exclusivamente en la tenencia de la tierra hacia un enfoque que busque además una reforma radical en el uso de la misma. Es urgente establecer una política nacional para regulación del uso de la tierra basada en información correcta y dirigida hacia el establecimiento de niveles racionales en el uso de los recursos. Dicha política debería también considerar una aplicación realista de incentivos y medidas punitivas que estimulen el uso racional. Algunas medidas que podrían contemplarse son: regular el uso de la tierra al margen de la propiedad; establecer un patrimonio nacional; alargar la duración de los contratos de arrendamiento; definir los derechos de los arrendatarios y compensarles por prácticas de conservación; buscar

soluciones colectivas para propietarios individuales en situaciones insostenibles.

Aunque existe una relación muy estrecha entre la seguridad de tenencia de la tierra y la adopción de prácticas conservacionistas, la titulación o la transferencia de la propiedad no es suficiente en sí misma para combatir el problema de degradación.

Es más, el programa actual de transferencia de tierras que surgió en el marco de los Acuerdos de Paz, apunta a resolver sólo en el corto plazo los problemas, dado que casi dos tercios de las tierras a entregar son de mala calidad, en laderas y de pequeña extensión. La sostenibilidad de la producción en estos terrenos es poco probable, especialmente cuando a la baja calidad de la tierra agregamos los problemas crediticios, de asistencia técnica, insumos, etc.

Es preciso, por tanto, que la política de tierras incorpore en su enfoque, tanto el aspecto relativo a la transferencia de propiedad como los problemas relacionados con el uso de la tierra. Este último aspecto adquiere una mayor urgencia ante el aumento en la postguerra de las tierras en alquiler y lo que parece ser una tendencia a la preconcentración de la tierra afectada por la reforma agraria de los ochenta.

En tal sentido, es necesario adoptar un conjunto de políticas sobre el uso de la tierra arrendada, por ejemplo, alargando la duración de los contratos de arrendamiento y fomentando las prácticas de conservación en estas tierras, aspecto que en la actualidad no es visto con buenos ojos por gran parte de los propietarios, por temor que ello conduzca eventualmente al traspaso de la tierra a los arrendatarios.

Por otra parte, cualquier intento de avanzar en la reforma agraria necesita contemplar el uso de la tierra en un sentido mucho más estratégico, con miras a la ocupación de las tierras planas (aptas para agricultura y riego) donde podrían incluirse mecanismos que garanticen desde el cambio en la tenencia, hasta las posibilidades de derechos de usufructo que busquen reubicar la producción desde zonas que deben reforestarse, por ejemplo, cumbres montañosas.

Para que el estado logre ser mas efectivo con sus propios esfuerzos de intervención en este problema, tiene que flexibilizar mucho más su visión y prácticas de la gestión en el terreno.

En particular, es necesario promover la gestión local (de productores y comunidades) ya sea a partir de la mejor capacidad local existente o de organizaciones territoriales o gremiales. Esto supone abandonar la imposición de un modelo metodológico estándar en la relación del Estado con los productores.<sup>8</sup>

Todas estas medidas apuntan a la necesidad de reorientar la relación administrativa e institucional del aparato estatal hacia el territorio, con base en criterios sociales y ambientales. En el caso de El Salvador esto significa incluir la cuenca como la definición territorial de trabajo para orientar las intervenciones institucionales en el campo por parte de todas las agencias estatales.

Estos mismos criterios deben ser incorporados dentro de las actuales reformas del Estado, promoviendo la descentralización con el objeto de volver más factible el manejo de los recursos naturales.

## Referencias Bibliográficas

Bebbington, A. et Al. *Non-Governmental Organizations and the State in Latin America: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. Routledge, Londres. 1993

Chambers, Robert y Conway, Gordon. *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*. Institute of Development Studies. Discussion Paper 296. England, February .1992. Mimeo.

FAO/EI Salvador. *Crédito para el Pequeño Agricultor de Escasos Recursos en Areas de Laderas, Frágiles y de Altas Pendientes*. Equipo consultor de crédito. San Salvador, 1993.

Lindarte, Eduardo y Benito, Carlos. *Instituciones, Tecnología y Políticas en la Agricultura Sostenible de Laderas en América Central*. En: *Agricultura Sostenible en las Laderas Centroamericanas. Oportunidades de Colaboración Interinstitucional*. CIAT-IICA-CATIE-CIMMYT. San José, 1991.

MAG/SEMA/FOSEP/OEA/BID. *Estudio para el Programa Ambiental de El Salvador: Subcomponente de Conservación de Suelos. Estudio Erosivo-Sedimentológico*. Tercer Informe de Avance. San Salvador, 1993. Mimeo.

OXFAM, UKI. *Sustainable Livelihoods. Toward a Latin American Perspective*. England. March 20, 1994. Mimeo.

Ponce, M. *Características Relevantes de los Sistemas de Producción Agrícola de El Salvador*. Informe Técnico para FAO/EI Salvador. San Salvador, 1993.

Seligson, Mitchell et. al. *El Salvador Agricultural Policy Analysis. Land Tenure Study*. Technical Report No. 133. Prepared for Agricultural Policy Analysis Project, Phase II (APAP II) and USAID/EI Salvador, 1993. Mimeo.

World Bank. *El Salvador. The Challenge of Poverty Alleviation*. Report No. 12315-ES, Washington. 1994.

<sup>8</sup> Para una discusión sobre este tema, véase Bebbington et Al. (1993).

## Boletín PRISMA

### Boletín PRISMA No. 5

- El Agua: Limite ambiental para el desarrollo futuro de El Salvador
- La Preocupación por el medio ambiente desde arriba
- El Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES)

### Boletín PRISMA No. 6

- Organismos financieros y política ambiental en El Salvador
- La nueva propuesta de Ley de Protección del Medio Ambiente
- La visión de WWF sobre el desarrollo sostenible

### Boletín PRISMA No. 7

- El acuífero de San Salvador
- El conflicto por El Espino: ¿Dónde esta el Estado?
- Desarrollo humano sostenible y cooperación de Naciones Unidas a El Salvador

### Boletín PRISMA No. 8

- Degradación Ambiental y Gestión del Desarrollo en El Salvador
- Desarrollo Sostenible: Bibliografía para la Discusión
- Bibliografía utilizada en Boletín PRISMA

### Suscripción Anual (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢ 75.00
Centro América y Panamá (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 15.00
Resto del Mundo (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 25.00

# PRISMA

PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACION  
SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Directora: Deborah Barry

Editor: Herman Rosa

PRISMA opera como centro de investigación aplicada sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador, con un enfoque que enfatiza los aspectos institucionales y sociales del proceso de desarrollo, así como las interrelaciones entre la dimensión local, nacional e internacional, en dicho proceso.

A partir de esa visión, PRISMA trabaja por una mejor comprensión de la relación intrínseca entre los problemas del desarrollo y del medio ambiente en nuestro país. Asimismo, promueve una mayor transparencia y participación social en la formulación de las políticas y proyectos de desarrollo impulsados por la cooperación internacional y el Estado salvadoreño.

3a. C. Pte., No. 3760. Col Escalón, San Salvador, El Salvador.  
Dirección Postal: Apartado 01-440, San Salvador, El Salvador, C. A  
International Mailing Address: VIP No. 992, P.O. Box 52-5364, Miami FLA 33152

Tels.: (503) 2986852 y (503) 2986853  
Fax: (503) 2237209  
E-Mail: [prisma@nicarao.apc.org](mailto:prisma@nicarao.apc.org)