

Las transformaciones del agro salvadoreño y la efectividad de las políticas sectoriales

Deborah Barry
y Nelson Cuéllar

En este trabajo se analizan los cambios en el contexto para la formulación e implementación de políticas en el sector agropecuario, tomando en cuenta las transformaciones económicas, así como los mecanismos, instrumentos y arreglos institucionales del sector.

La experiencia está demostrando que los cambios en el contexto del sector en sí, han sido y continúan siendo acelerados, mientras que la manera de elaborar e intentar implementar las políticas continúa siendo convencional, existiendo un desfase considerable que eventualmente se convierte en uno de los principales obstáculos para la efectividad de las mismas.

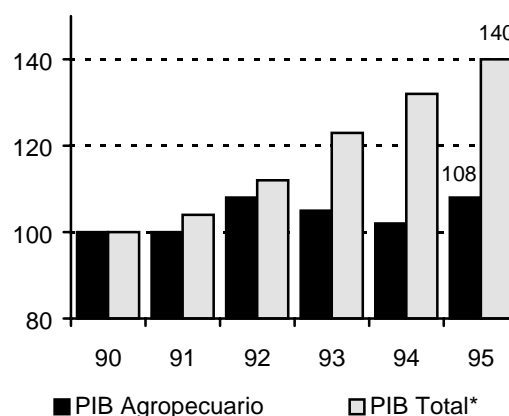
Las políticas y medidas para el sector agropecuario, encuentran tremendas dificultades de implementación, al no ubicarse en una reflexión más apegada a la realidad, donde las características del sector, las relaciones entre el Estado, los productores y las instituciones financieras han cambiado enormemente. En este sentido, las políticas de manejo de recursos naturales tienen aún menos posibilidades, al encontrarse prácticamente sin mecanismos de contacto e intermediación institucional con los productores, a quienes deberían llegar por definición.

El sector agropecuario en los noventa

Si bien durante los últimos años, la economía salvadoreña en general, ha mostrado una tendencia creciente, el sector agropecuario prácticamente se encuentra en un profundo estancamiento.

Durante el período 1990-95, la economía en su conjunto (excluyendo el sector agropecuario), ha tenido un crecimiento acumulado equivalente al 40%, en tanto que el sector agropecuario ha mostrado un incremento de tan solo 8% para el mismo período (Ver gráfico 1).

Gráfico 1:
Índice del PIB Total y del PIB Agropecuario, 1990-1995
(En porcentajes, 1990=100)



* Excluye PIB agropecuario

FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central

Este comportamiento reciente que ha mostrado la economía se debe a una nueva dinámica, que a diferencia de los años setenta, ya no depende del sector agropecuario.

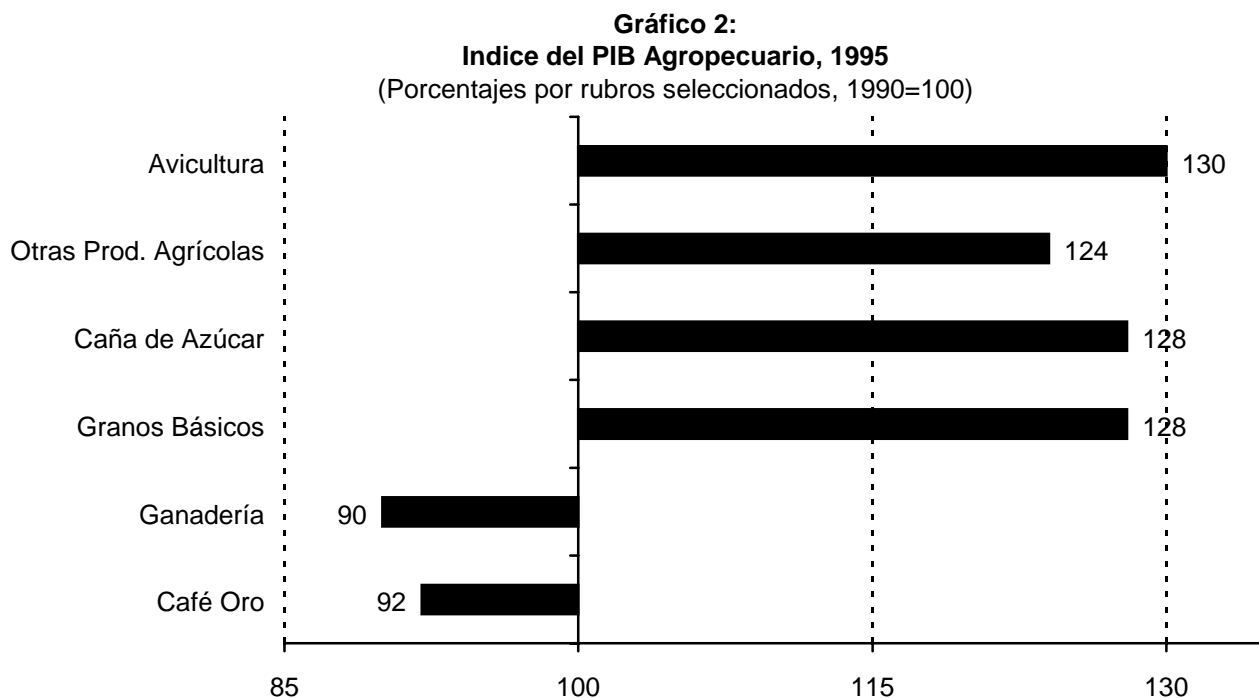
A pesar de la pérdida de dinamismo del sector agropecuario, éste todavía continúa teniendo un peso importante en la economía del país.¹ Sin embargo, es importante señalar las transformaciones que han ocurrido al interior de este sector.

Como puede apreciarse en el gráfico 2, entre 1990-95, existen notables diferencias en el comportamiento de los distintos rubros. Por ejemplo, tanto la producción cafetalera, como la ganadería han mostrado una contracción, en

tanto que los rubros de granos básicos, caña de azúcar, el rubro de otras producciones agrícolas² y avicultura, se han expandido en forma significativa.

Al contrastar el comportamiento del sector agropecuario durante un período de estabilidad y crecimiento (1970-78), con lo que ha sucedido en los últimos 5-6 años (1990-1995), se encuentran cambios muy importantes.

En el cuadro 1 puede apreciarse, la pérdida de dinamismo de la producción agroexportadora (café y caña de azúcar)³ y de la ganadería, en tanto que los rubros correspondientes a granos básicos y otras producciones agrícolas muestran un comportamiento sostenido.



FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central

¹ Para 1995, la producción agropecuaria representó el 15% del PIB, porcentaje que solamente es superado por los sectores industria (21%) y comercio (21%).

² En este rubro se incluyen cultivos como tabaco, henequén, ajonjolí, frutas y verduras.

³ La producción algodonera no sólo dejó de ser importante, sino que prácticamente ha desaparecido como rubro de producción del sector.

Por otra parte, la contribución al crecimiento del sector se ha transformado con relación a los setenta, donde la producción de café, algodón y la ganadería eran los principales rubros que aportaban al crecimiento del sector. Durante los noventa, la mayor contribución al crecimiento la realizan granos básicos, otras producciones agrícolas y la avicultura, los cuales han más que compensado la contracción de los productos tradicionales de exportación y de la ganadería.

Considerando la composición interna del sector agropecuario encontramos que el peso de la producción cafetalera está disminuyendo, en tanto que el rubro de granos básicos ha pasado a ocupar un peso similar al de la producción cafetalera. Esto contrasta con la estructura del sector durante las décadas anteriores (Ver cuadro 2).

Si la estructura de producción agropecuaria está mostrando una tendencia creciente de la producción de granos básicos (en términos absolutos y relativos), posiblemente estemos ante una transformación del agro, donde dicha producción está desplazando la importancia que caracterizó a los cultivos de exportación en el pasado.⁴

⁴ En términos económicos, la producción de granos básicos es fundamental para satisfacer la demanda interna de alimentos (autoconsumo y mercado interno) y es una fuente importante de materia prima para la agroindustria.

Cuadro 1:
Tasas de crecimiento Promedio
y Contribución al crecimiento del sector agropecuario,
1970-78 y 1990-95

Rubro	Tasa promedio de crecimiento anual (%)		Contribución al crecimiento del sector (%)	
	1970-78	1990-95	1970-78	1990-95
Café Oro	2.1	-1.7	15.3	-26.6
Caña de Azúcar	10.8	5.0	7.5	12.1
Algodón	4.5	-23.7*	19.9	-16.1
Granos Básicos	3.5	5.0	13.3	65.5
Otras Producciones Agrícolas	1.8	4.3	7.5	40.7
Ganadería	5.9	-2.0	22.3	-20.1
Avicultura	9.1	5.3	11.6	32.2
Silvicultura	3.6	0.6	4.8	2.3
Prod. de la Caza y la Pesca	-2.5	5.2	-2.3	10.0
Sector Agropecuario	3.6	1.6	100.0	100.0

* El promedio corresponde al período 1990-94, en 1995 este rubro desapareció.

FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central

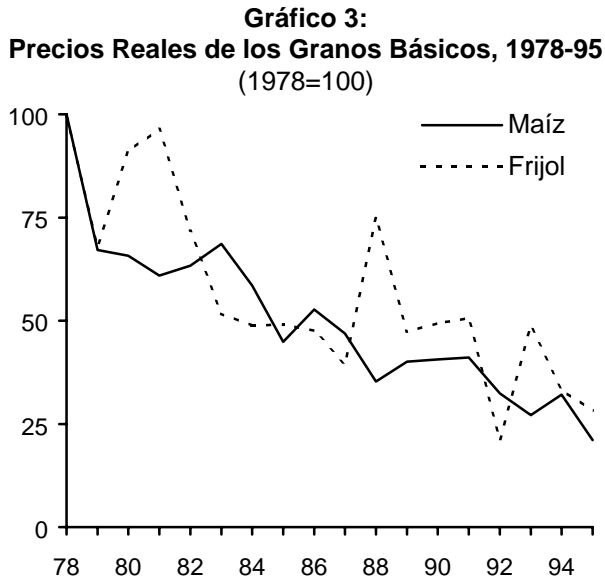
Cuadro 2:
Cambios en la Estructura del
Producto Agropecuario, 1970, 1980 y 1995
(En porcentajes)

Rubro	1970	1980	1990	1995
Café Oro	27	29	27	23
Caña de Azúcar	2	2	4	4
Algodón	15	14	1	0
Granos Básicos	14	15	19	23
Otras Producciones Agrícolas	16	13	14	16
Ganadería	13	14	17	14
Avicultura	4	6	9	11
Silvicultura	5	5	6	3
Prod. de la Caza y Pesca	4	2	3	3
Total Sector	100	100	100	100

FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central

El manejo de las políticas hacia el sector agropecuario indica que no se están considerando estos cambios. Por ejemplo, a pesar de la producción de granos básicos ocupa una impor-

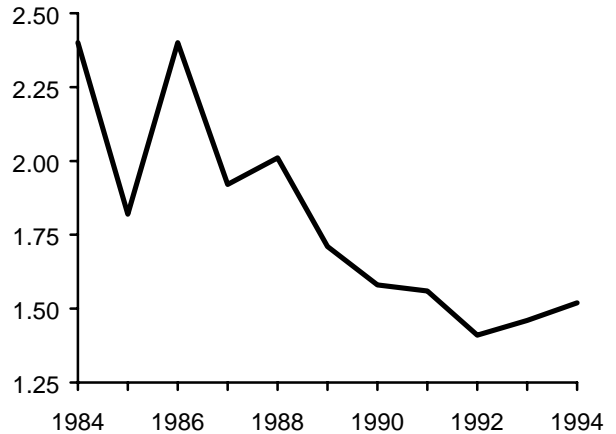
tancia económica mucho mayor que en el pasado, la evolución de los precios reales pagados al productor no refleja dicha importancia (Ver gráfico 3).



FUENTE: PRISMA basado datos del MAG

Por otra parte, la política salarial en el sector agropecuario, privilegia a los empleadores al mantener una política de incrementos muy por debajo del nivel de inflación (Ver gráfico 4), afectando negativamente los ingresos de la mano de obra rural que se emplea en las actividades de cosecha (café y caña de azúcar), lo que junto a la pérdida de ingresos reales derivados de la venta de granos básicos, ha deteriorado fuertemente los medios de vida rurales (Barry y Rosa, 1995).

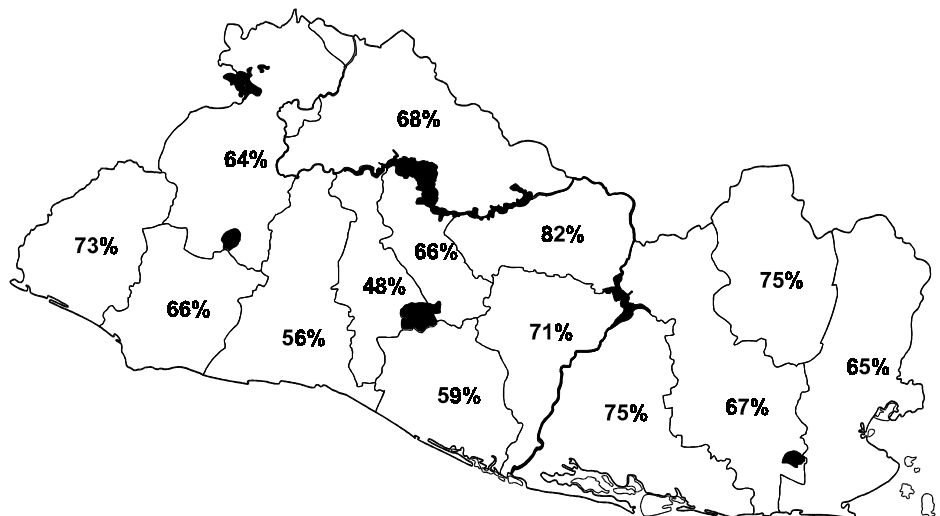
Gráfico 4:
Evolución del Salario Mínimo Real en el Sector Agropecuario, 1984-1994
(Colones/Jornal)



FUENTE: PRISMA basado en Norton y Otros (1994)

Por las condiciones en que se desarrolla y por su importancia económica, la producción de granos básicos requiere de un tratamiento mucho más favorable del que hasta ahora ha recibido a través de las políticas. A esto debemos agregar que en el área rural la mayor parte de la población se encuentra en situación de pobreza (Ver mapa).

El Salvador: Pobreza en áreas rurales
(Porcentajes de familias, por departamentos)



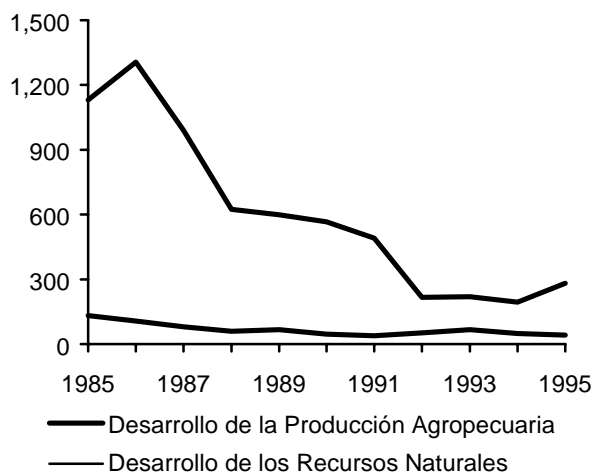
FUENTE: PRISMA, basado en USAID (1996).

Reforma económica y capacidad institucional

La tendencia predominante que debe resaltarse, puede resumirse como el peso determinante de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario, que reducen enormemente los márgenes de influencia de una política sectorial. Los parámetros que merecen revisión son los que emanan de las propuestas de reforma económica que incluyen programas de estabilización y ajuste estructural (Ver recuadro), donde las políticas o metas son impulsadas a través de dichos programas, cuyo eje fundamental es la liberalización económica, resultante de una reducción importante del rol del Estado en la economía.

La tendencia de la disminución del aparato estatal (para reducir el déficit fiscal), se traduce en la eliminación o reducción de las instituciones que proveen servicios técnicos, infraestructura o logística para la producción (Ver gráfico 3).

Gráfico 3:
Gasto Real Destinado al Desarrollo de Recursos Naturales y al Desarrollo de la Producción Agrícola
(Millones de colones de 1978)



FUENTE: PRISMA basado en datos del Ministerio de Hacienda.

Recuadro Los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural

Los programas de **estabilización económica** en los que típicamente se concentra el Fondo Monetario Internacional, consisten básicamente en un conjunto de medidas que buscan ajustar la demanda global en la economía doméstica a la disponibilidad de recursos externos (a menos recursos más duro es el paquete).

Las medidas típicas de los programas de estabilización incluyen devaluaciones (o flotación del tipo de cambio); recortes del gasto público para reducir el déficit fiscal; restricciones a la expansión del crédito para el sector privado y reducciones del crédito para el sector público; reducción de mora en el pago de la deuda externa para restaurar la credibilidad frente a los acreedores, etc.

El **ajuste estructural**, tal como lo entienden los organismos financieros internacionales, y particularmente el Banco Mundial, tiene dos ingredientes esenciales: la liberalización de la economía (apertura, desregulación y privatización) y la reforma del Estado.

La liberalización de la economía se impulsa con medidas como la reducción de aranceles a las importaciones, la eliminación de controles de precios y subsidios generalizados, privatización del sistema financiero, liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio, reducción de la progresividad y ampliación del sistema tributario, la privatización de activos y funciones en manos del Estado, etc.

Complementariamente, se impulsa una reforma del Estado, mediante la cual se define el nuevo marco legal, institucional y administrativo para el desempeño de las funciones que se le asignan dentro del contexto de una economía liberalizada.

FUENTE: Rosa y Peña (1995)

Otro efecto de esta tendencia se refiere a los cambios sobre instituciones públicas que regulan el mercado de tierras agrícolas.⁵ Esto último casi siempre implica cambios en el régimen de tenencia de la tierra, sobre todo, cuan-

⁵ Bajo este esquema, se compactan o se eliminan instituciones como FINATA, Banco de Tierras e ISTA

do estos cambios van acompañados de instrumentos legales.⁶

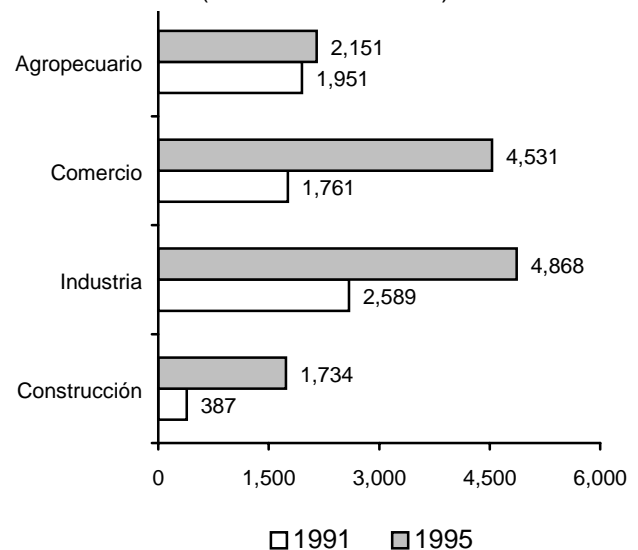
Con la disminución o eliminación de las instituciones en el agro, con la eliminación de tratos diferenciados en el campo del crédito, con la contracción de la inversión pública en infraestructura de apoyo al sector, los instrumentos de intermediación con los productores y otros actores relevantes disminuyen enormemente. Las políticas de liberalización económica promueven la preponderancia del mercado como el mecanismo principal de asignación de recursos, y constituye un determinante importante en la definición de políticas.

Sin pretender atribuir impactos específicos a cada política, resaltamos que la orientación global de la reforma económica establece una lógica que se extiende a todas las esferas de la economía, desde la reforma global, hasta las medidas que se toman dentro de los 'sectores', es decir, las llamadas reformas sectoriales. Esta orientación de la reforma económica se traduce en políticas que van desde la reducción de los aranceles, la liberalización de la tasa de cambio, hasta la reducción del rol y tamaño de instituciones estatales.

Bajo esta lógica de la reforma económica, resulta de gran relevancia para el sector agropecuario el cambio en la política de las instituciones financieras, donde el destino del crédito pasa a responder a las 'orientaciones del mercado' abandonando criterios de planificación o prioridad, la asignación de los recursos financieros fluye hacia aquellos sectores y actividades 'más rentables' en condiciones de mercado, perdiéndose la capacidad de fomentar (a través del crédito) aquellos sectores y activi-

dades con menores niveles de rentabilidad y con mayores períodos de maduración de la inversión, tal como el caso del sector agropecuario (Ver gráfico 3). De esta manera, el destino del crédito ya no responde a los propósitos de fomentar y garantizar la producción de alimentos, por ejemplo.

Gráfico 3:
Distribución del crédito de los bancos comerciales.
Sectores seleccionados, 1991 y 1995
(Millones de colones)



FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central

La banca de fomento del sector, también queda sujeta al funcionamiento dentro de la nueva lógica, lo que significa que el crédito tiende a fluir hacia las actividades de mayor rentabilidad y menor riesgo, principalmente hacia aquellos que suelen tener retornos de más corto plazo, marcando un severo sesgo aún dentro del sector.⁷

La política de manejo de las deudas del sector agropecuario también es un elemento clave,

⁶ Los decretos sobre el régimen especial de tierras (747 y 719) ejemplifican claramente esta situación.

⁷ Con excepción de los créditos de avío, una buena parte de las inversiones agropecuarias deberían contar con un panorama de más largo plazo para la maduración de las inversiones, sobre todo cuando se trata del fomento de cultivos perennes.

frecuentemente orientado por la política global, lo cual puede tener impactos sumamente importantes para el sector.⁸

Para el sector agropecuario, el conjunto de estas orientaciones, o políticas globales, se traducen en múltiples y fuertes impactos sobre la organización y producción del sector. Por ejemplo, con la política de 'desprotección' (reducción de aranceles a las importaciones), los márgenes para la determinación y negociación de los precios, tanto de insumos como de bienes agrícolas finales, son dramáticamente reducidos. El resultado hace mucho más vulnerable la producción nacional a la fluctuación de los costos de producción.

En el pasado el diseño de una política de fomento a la producción agrícola, comenzaba por analizar la propuesta y las correspondientes metas en el Ministerio de Agricultura. Luego, se ajustaban los distintos instrumentos para garantizar un clima propicio e incentivar a los actores.⁹ Además, con las instituciones dotadas de información (sobre producción y productores) y con aparatos de extensión debidamente habilitados, era posible determinar los grupos de productores y actores claves con quienes habría que trabajar.

Posteriormente, se implementaban las políticas y se programaba la movilización de un conjunto de acciones (extensionistas, promotores, agentes de crédito y otros), para determinar cómo y con quién promover la producción. De esta manera, el sector público contaba con di-

versos instrumentos mediante los cuales proveía múltiples vías de implementación de las políticas que se diseñaban.

No se pretende aquí evaluar la eficacia, ni la eficiencia de estos procesos, lo más seguro es que sufrieron tremendas debilidades. Lo que sí queremos destacar es que este escenario ha cambiado.

La reducción de los instrumentos relevantes y la capacidad institucional de incidir en el sector agropecuario hace que muchas de las políticas formuladas no encuentren a posteriori, vías efectivas de implementación. Esto se debe, en parte, a la falta de conocimiento/entendimiento del impacto que producen las medidas más globales sobre el sector. Como esto varía según las características de la economía de cada país, no hay lecturas únicas de la relación entre lo global y lo sectorial. En el caso de El Salvador, los resultados esperados a partir de los cambios en la política macroeconómica no arrojaron los resultados esperados, donde se proyectaba un despegue mucho mayor del sector agro-exportador.¹⁰

Otro elemento importante se refiere a la disminución del poder de negociación de los actores del sector agropecuario con respecto al resto de sectores del país. Esta es una tendencia que se profundiza por varios factores, entre ellos: por la pérdida de importancia y del peso relativo en la economía; por los compromisos asumidos por los distintos gobiernos para implementar las nuevas reglas de juego y orientaciones globales (como las mencionadas arriba), las cuales no permiten el aumento del gasto fiscal; y por la falta de orientación de la in-

⁸ Por ejemplo, la inviabilidad del pago de la deuda agraria, puede producir cambios en el régimen de tenencia de la tierra. Para una discusión sobre éste tema, ver San Sebastián y Barry (1996).

⁹ Por ejemplo puede mencionarse: política de precios, acceso a líneas de crédito con tasas preferenciales, inversiones en infraestructura, disseminación de información, búsqueda de mercados, etc.

¹⁰ Entre los resultados esperados de la implementación del primer préstamo de ajuste estructural, se incluía acelerar el crecimiento de las exportaciones y la diversificación de las mismas (World Bank, 1991).

versión pública para fomentar actividades productivas con tasas de retorno de largo plazo.

Una razón más que dificulta la implementación de las políticas es el hecho de que se ha reducido el contacto con los productores mismos. Aún más, se ha perdido la capacidad de generar información y realizar el monitoreo sobre la producción y los productores. Esto ocurre como consecuencia de las reformas institucionales, que son parte de los recortes presupuestarios que tienden a 'adelgazar' funciones y utilizar menos funcionarios que se despliegan en el campo con fines de asistencia técnica o de levantamiento de datos (como censos y encuestas).¹¹

Hoy en día, existe una tendencia a tener cada vez menos conocimiento sobre los productores (y la producción), como actores frente al mercado, cuando están desapareciendo las intermediaciones que proveía el Estado para relacionarse con ellos.

Si, en términos generales, este es el contexto en el cual se intenta diseñar e implementar políticas sectoriales, es comprensible la dificultad de implementación efectiva por la cual atraviesan. La situación es mucho más crítica cuando se trata de políticas de manejo de recursos naturales, tal como se discute a continuación.

Las políticas de manejo de recursos naturales en el sector agropecuario

Lo descrito anteriormente, también constituye el contexto en el cual opera la mayor parte de los intentos de diseñar e implementar políticas de manejo de recursos naturales. A nuestro juicio, aunque el sector agropecuario constituye el marco usual para emprender esta tarea, el contexto descrito se convierte en limitante fundamental para el diseño e implementación de políticas de manejo de recursos naturales.

Lo anterior puede apreciarse en dos sentidos: el primero, como contexto institucional es demasiado reducido, inadecuadamente formado y actualmente debilitado; el segundo se refiere a que, al ubicar el ámbito de acción de las políticas de manejo de los recursos naturales dentro de la actividad del sector agropecuario, inevitablemente se reduce el análisis y la valoración de su importancia nacional.

Los intentos de imprimir un nuevo abordaje a los sistemas de producción ambientalmente más sensibles, encuentran varios niveles de obstáculos, sumados a la tendencia descendente de los presupuestos y consecuentemente, de las capacidades del sector público agropecuario.

Uno de los principales problemas derivados de esta situación se refiere a la visión, todavía predominante, que se tiene sobre los recursos naturales. Esta concepción predominante, se caracteriza por percibir los recursos naturales desde una perspectiva disciplinaria, en el sentido de que cada recurso es visto de una forma desagregada, sin considerar las interacciones que les son inherentes (suelo, agua, clima, biodiversidad, y otros).

¹¹ Los estudios sobre uso de la tierra son sumamente escasos y los mapas de uso de la tierra corresponden a la realidad de los setenta; las encuestas agropecuarias se han suspendido; y, aunque se ha anunciado que durante el presente año se realizará el próximo censo agropecuario, el más reciente data de 1971.

Otra forma frecuente de percibir a los recursos naturales, es desde su función productiva, donde se considera que los ciclos naturales pueden ser suplidos artificialmente. Considerar los recursos naturales dentro de éste esquema, no es sinónimo de la lectura moderna y actualizada que debería predominar hoy en día.¹²

Parte del problema es la limitada capacidad de las entidades nacionales (públicas y privadas), para desarrollar tecnologías que, simultáneamente al aumento de la productividad de los recursos empleados, conservan el medio natural. Incluso, en algunos casos, a pesar de haberse asumido el nuevo enfoque, éstas entidades no disponen de recursos humanos adecuadamente preparados para promover las nuevas técnicas y diseñar políticas que las apoyen. Lo anterior se agudiza con el uso de metodologías de extensión frecuentemente inadecuadas para este trabajo y con reducido efecto multiplicador.¹³

De ahí, pasamos al segundo plano. Conceptualmente hablando, ubicar el ámbito de acción de las políticas de manejo de recursos naturales dentro de las actividades del sector agropecuario, limita en extremo el análisis y la valoración de su importancia nacional. Las

¹² Entre los aportes obtenidos en la cumbre de Río de Janeiro, en 1992, está el reconocimiento de que los recursos renovables son finitos, y que la actividad humana, bajo el esquema de desarrollo actual, asume que son infinitos, llevando a un problema de limitantes objetivos; y el reconocimiento y aceptación de la interconexión planetaria de los ecosistemas y los recursos (agua, aire y bosques) y que la escala de asentamientos humanos en su conjunto, ya comenzó a impactar sobre dichos ecosistemas, de tal manera que peligra su capacidad de sostenibilidad global. Este hecho revaloriza la importancia de los ecosistemas y los recursos naturales; la relación desigual de acceso a los recursos (la tendencia de la brecha entre pobreza y riqueza) acelera el proceso de degradación, exigiendo así la necesidad de mejorar la redistribución global.

¹³ Tal como ocurre con la Extensión Dirigida a Objetivos, frecuentemente se enfatizan aspectos metodológicos de la extensión, más que los resultados de la misma.

orientaciones generales de la reforma económica tienden a provocar una desvaloración de la importancia del sector -una lectura del impacto real de los resultados, no de los discursos que genera la reforma. Al ligar la importancia de los recursos naturales, como un subconjunto de los recursos agropecuarios, se reduce a un marco valorativo muy por debajo de su importancia real para la sociedad.

El manejo de los recursos naturales y los ecosistemas que los sustentan, solo puede adquirir la verdadera dimensión de su valor en el plano global, o dicho de una manera más convencional, en un análisis multi-sectorial.¹⁴

La actividad agropecuaria, en tanto describe un tipo de uso de suelo, con sus consecuencias ambientales (deforestación, erosión de suelos, disminución de la capacidad de regulación de aguas superficiales y de la infiltración de agua subterránea, etc.), afecta la capacidad de renovación de los recursos naturales del país en su conjunto. Por ende, dependiendo del tipo de cultivo, de su extensión, ubicación y la tecnología empleada, afecta directamente la condición de los recursos naturales a escala nacional.

Si los cambios en la producción agropecuaria pueden afectar positivamente los niveles de disponibilidad de los recursos naturales (por ejemplo, mayor disponibilidad de agua a nivel nacional), el costo de estos cambios correctivos (de la tecnología o de las prácticas culturales) debería ser reconocido a través del 'pago por servicios ambientales' proporcionados al resto de sectores.

Hasta cierto punto, podemos señalar este problema como otra limitante para el sector agro-

¹⁴ Esto se puede ejemplificar con el agua y su importancia por sus múltiples usos: consumo humano, riego, generación de electricidad, y como insumo para procesos industriales.

pecuario y para la formulación e implementación de políticas de manejo de recursos naturales, derivado de la reforma global.

Al no haberse valorado correctamente los recursos naturales y sus ecosistemas dentro del marco de las reformas económicas a nivel global,¹⁵ se transfiere esta subestimación del valor ambiental generado por el sector agropecuario.

Las propuestas de políticas deberían entonces, circunscribirse a lo que permite el marco de las políticas sectoriales ya debilitadas, como se ha descrito arriba.

Estrechamente vinculado a una lógica global que busca las inversiones de mayor rentabilidad y retornos de más corto plazo, los márgenes para las propuestas de conservación desde el agro, disminuyen aún más. El indicador más relevante para demostrar esta limitante es la resistencia que se encuentra para financiar los incentivos necesarios para el fomento de actividades de conservación, que se requiere introducir en el sector.¹⁶

Consideramos que la introducción de las técnicas de conservación de suelos, la agroforestería y la promoción de la producción agrícola que se mueve hacia el paradigma de la agroecología, es una necesidad tardíamente atendi-

da. Por la gran extensión de territorio que ocupa la actividad agropecuaria, el nivel tecnológico y condición social de la mayoría de los productores, la dimensión de su impacto sobre los recursos es indiscutible. Por ende, es ésta la dimensión que debe servir de marco para valorar las inversiones necesarias para garantizar el cambio de rumbo de la producción hacia la conservación.

En el caso de El Salvador y otros países de la región, se puede afirmar que la importancia estratégica del impacto del sector agropecuario sobre los recursos ya ha sido entendida, de parte de muchos sectores tomadores de decisión. Sin embargo, hace falta avanzar hacia la elaboración de un marco de medición de esta dimensión, para facilitar llegar a la asignación de valores, los cuales servirán como base para determinar los costos de la degradación y consecuentemente, los precios que se podrían pagar por los servicios ambientales que provendrían del sector agropecuario.¹⁷

Lo anterior hace énfasis en las dificultades de enmarcar una política de manejo de recursos naturales en un contexto de ajuste estructural y de una reducción importante del rol del Estado. El análisis de las recientes medidas de reactivación del sector agropecuario señala otras restricciones en la implementación de políticas efectivas para el sector.

¹⁵ Una posible ruta para haber iniciado esta valoración pudo ser el análisis de la estructura de precios en los recursos hídricos y energéticos, pero también diseñando un sistema de cuentas nacionales que incluyera el registro del capital natural.

¹⁶ El Programa Ambiental de El Salvador (proyecto financiado por el BID), que propuso el manejo de la Cuenca Alta del Río Lempa, limitó su área de intervención a aquellas con 'potencial para recuperar altos niveles de productividad en tiempos relativamente cortos', excluyendo amplias zonas críticamente degradadas. El Green Project (financiado por USAID) ha enfatizado sus propuestas de reforestación del país en base a inversiones forestales con fines maderables, que puedan demostrar retornos significativos.

¹⁷ En este punto, se sugiere que los parámetros para establecer los niveles de incentivos y costos institucionales para promover los cambios hacia la conservación, deben ser mucho más amplios de lo que los márgenes de rentabilidad en el sector agropecuario permiten hoy en día. Esto es más bien un cálculo cuyos parámetros deberían medir la importancia de la función hidrológica del sector agropecuario, pasando por la importancia de la seguridad alimentaria.

El programa de reactivación del sector agropecuario

El programa de corto plazo anunciado en febrero del presente año para reactivar el sector agropecuario reviste una importancia muy especial, no solo porque la situación de estancamiento del agro exige una estrategia de reactivación de corto, mediano y largo plazo, sino también, porque el programa traduce la visión que tiene el Ministerio de Agricultura y Ganadería acerca del sector.

Una síntesis de las medidas contenidas en el programa de corto plazo para la reactivación del sector agropecuario se presentan en el Anexo al final de este documento. El análisis exhaustivo de las medidas sobrepasa los alcances de éste trabajo, sin embargo, es posible comentar algunas de ellas a partir de lo que se ha señalado en las secciones anteriores, es decir, a la luz del desfase entre el nuevo contexto del sector agropecuario y la forma todavía tradicional de concebir políticas de estímulo al sector.

- Las medidas de financiamiento no abordan el problema fundamental del sector agropecuario, que además del costo del crédito, se debe a la falta de acceso al mismo,¹⁸ por la ausencia de un sistema de garantías adecuadas a la situación patrimonial del pequeño productor. Así, el intento de facilitar el acceso al crédito se pretenda cubrir con FEDECREDITO y FEDECACES, instituciones que trabajan principalmente en zonas rurales.¹⁹ Los demás mecanismos de finan-

ciamiento (FEDA para inversión y crédito de avío del BFA para granos básicos) consisten en un subsidio que únicamente podrá estar aprovechado por los agricultores que tienen acceso al sistema financiero formal.

- Con relación a la política ambiental, las medidas se limitan al anuncio de la creación de la CEMA, la presentación de la Ley Forestal y la ejecución del proyecto CENTA/FAO-Laderas.²⁰ Estas medidas de política ambiental demuestran una falta de visión estratégica y se limitan a las oportunidades que pueden aprovecharse a partir de proyectos financiados por la cooperación externa, los cuales tienen sus propias agendas y campos en los cuales enfatizan.
- En lo que se refiere a modernización institucional, los principales cambios radican en el fortalecimiento de las funciones del Gobierno en su capacidad de ejecutar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio y de ser más eficiente en la vigilancia del comercio internacional. Las demás medidas, como la privatización de la Escuela Nacional de Agricultura, ya estaban en la agenda del MAG.
- Implementar un arancel del 15% sobre las importaciones de maíz blanco y sorgo equivale a proteger la producción nacional. Pero al no existir medidas complementarias que permitan que el productor tenga un precio

¹⁸ Se estima que 45% de los hogares rurales no tienen acceso a ninguna fuente de crédito formal y que el 81% de las transacciones de crédito realizadas en el medio rural son de tipo informal (Cuevas, 1991).

¹⁹ FEDECREDITO posee 40% de sus clientes en zonas rurales y FEDECACES aproximadamente el 10%. Las actividades comerciales urbanas, con su rápida tasa de retorno y menor riesgo, tienden a ser preferidas por estas instituciones financieras (incluyendo a las cooperativas

de ahorro y crédito) y el nuevo marco legal de estas, que busca aumentar su competitividad, restará posibilidades de atención hacia pequeños créditos agrícolas cuyo costo de administración es elevado.

²⁰ En realidad estas medidas no son nuevas. Existe una larga discusión (todavía sin resolverse) sobre el rol y ubicación institucional de CEMA (actual SEMA), que intentó resolver el Programa Ambiental de El Salvador (proyecto financiado por el BID); los intentos de creación de una nueva ley forestal existen desde inicios de la década de los noventa a través del Plan de Acción Forestal y retomado actualmente por el Green Project; y el proyecto de agricultura sostenible en zonas de ladera, con financiamiento de FAO, se ejecuta desde 1994.

de compra estable, existe el peligro que el incremento del arancel favorezca más al intermediario que al productor.

Las principales medidas del plan de reactivación, al parecer afectan positivamente al sector, sin embargo, en la práctica favorecen a cierto tipo de productores: empresarios agropecuarios con acceso al crédito, con capacidad de inversión y con deudas frente al sistema financiero. En otras palabras, el beneficiario típico del plan es el productor que tiene extensiones medianas o grandes de tierra (para garantizar los préstamos), pero que necesita invertir en su finca para poder producir.

Más generalmente, las medidas demuestran una clara orientación hacia determinados grupos de productores y gremiales que forman una parte del sector agropecuario (cafetaleros, Comisión de Desarrollo Arrocero, Comisión de Desarrollo Azucarero, y más generalmente los gremios miembros de la Cámara Agropecuaria), significando que los mecanismos de interlocución que median la formulación de políticas, no cubren la totalidad del sector. Particularmente, no se toma en cuenta aquellos productores que, en condiciones totalmente desfavorables, están mostrando mucho más dinamismo una importancia económica creciente dentro del sector, tal es el caso de los productores de granos básicos.²¹

²¹ En el programa, prácticamente no existen medidas dirigidas hacia estos sectores, excepto las que se refieren a crear condiciones para que las cooperativas arrienden tierras sin restricciones, a la entrega de títulos de propiedad a beneficiarios del Decreto 699 y a la partición del pro-indiviso en las propiedades del PTT.

Reflexiones sobre la efectividad de las nuevas políticas para el sector agropecuario

La discusión desarrollada en los apartados anteriores nos hace pensar que el impacto del plan de reactivación propuesto tendrá un alcance limitado, frente a la dimensión de los cambios que ha sufrido el sector. Algunos de estos cambios y sus implicaciones, se resumen a continuación.

- En los noventa, el sector agropecuario se encuentra en un profundo estancamiento, en contraste con el resto de la economía. Sin embargo, como sector continúa teniendo un peso importante en la economía del país.
- En el interior del sector han ocurrido transformaciones sumamente importantes: los productos de exportación históricamente importantes han perdido dinamismo y hasta su peso predominante dentro del sector (café y algodón); la producción de granos básicos, otras producciones agrícolas en su conjunto (tabaco, ajonjolí, henequén, frutas y vegetales) y la avicultura, han aumentado sus tasas de crecimiento dentro del sector y son los rubros que hoy en día, muestran un dinamismo importante en el sector. En términos de la estructura interna del sector, lo más novedoso es que el rubro de granos básicos ha alcanzado el mismo peso que el rubro de café, con la diferencia de que el primero muestra una tendencia creciente, en tanto que el segundo tiende a contraerse aún más.
- Simultáneamente a estos cambios, los productores de granos básicos han sufrido un deterioro significativo de sus ingresos, derivado de la caída en los precios reales y de la disminución de los salarios mínimos reales pagados en el sector, siendo ellos, quienes forman la base de la mano de obra para el

sector. Con estos cambios, la vinculación pobreza-degradación ambiental-pobreza, se complica aún más.

- La influencia de la reforma macro-económica sobre el sector agropecuario ha sido de tal magnitud, que ha impuesto límites estructurales a la capacidad de reactivación del sector. Por la naturaleza de la economía del país la liberalización económica y disminución del aparato del estado han dejado al sector en una situación altamente desventajosa frente a las tendencias del mercado y del resto de sectores de la economía.
- La reducción de la capacidad institucional del estado para atender los problemas de manejo de recursos naturales desde el sector agropecuario, ha limitado la posibilidad de políticas efectivas que vinculen el manejo de recursos naturales y la superación de la pobreza rural.
- Han ocurrido cambios acelerados en los mecanismos, instrumentos y arreglos institucionales del sector agropecuario (sobre todo en las instituciones públicas), limitando la efectividad de las políticas, las cuales se continúan diseñando e implementado de una manera convencional.
- El conjunto de medidas propuestas para la reactivación agropecuaria se concentra en estímulos dirigidos hacia una parte muy reducida del sector. Paradójicamente, algunos de los sectores ignorados en la propuesta de reactivación, son los que más atención requieren, vía políticas tanto agropecuarias,

como de manejo de recursos naturales, bajo un esquema estratégico de superación del círculo vicioso pobreza-degradación ambiental-pobreza, sin mencionar la importancia que significan en el actual desenvolvimiento del sector agropecuario y las implicaciones en términos de empleo, producción y alimentación. ¶

Referencias bibliográficas

Barry, Deborah y Rosa, Herman (1995). *Crisis de la economía rural y medio ambiente en El Salvador*. Boletín PRISMA No. 9. San Salvador.

Cuevas, Carlos (1991). *El sector financiero informal de El Salvador*. Documento de Trabajo No. 29. FUSADES.

MAG (1997a). *Programa agropecuario 97*. San Salvador.

MAG (1997b). *Programa de corto plazo para reactivar el sector agropecuario*. San Salvador.

Norton, Roger y otros (1994). *Una estrategia de desarrollo agrícola para El Salvador, 1994-2000*. Documento de Trabajo No. 37. FUSADES.

Rosa, Herman y Peña, Jorge (1995). *El Banco Mundial, el BID y la reforma económica en Centroamérica*. Boletín PRISMA No. 14. San Salvador.

San Sebastián, Clemente y Barry, Deborah (1996). *La deuda del sector agropecuario: Implicaciones de la condonación parcial*. PRISMA. San Salvador.

USAID (1996). *Sustainable development & democracy in El Salvador 1997-2002*.

World Bank (1991). *Report and recommendation of the President of the International Bank of Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Proposed Structural Adjustment Loan to the Republic of El Salvador*. Washington.

Anexo:

Medidas de Política Contenidas en el Programa para Reactivar el Sector Agropecuario

Campo de acción	Medidas específicas
1. Medidas fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformizar el pago a cuenta del café con las de los otros sectores, lo que significará una reducción de una tasa variable con un máximo de 6% a una tasa del 1.5% cuando el precio sobrepase los 800 colones/qq., y 1% cuando sea menor a 800 colones/qq. • Estimular la exportación de café gourmet y orgánico, en su forma natural, mediante el reintegro del 6%. Además, todo café que se exporte tostado, gozará de este beneficio. • Las condonaciones realizadas bajo los Decretos 698 y 699, estarán exentas de impuestos sobre la renta.
2. Medidas de política comercial y de precios	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la oficina encargada de ejecutar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio para los productos agropecuarios y agroindustriales nacionales sensitivos, especialmente en lo que compete a prácticas desleales de comercio y otras medidas que causen o amenacen con causar un daño grave a la producción nacional. • Conformar el Comité de Resolución de Conflictos de Comercio Externo del Sector Agropecuario, con la participación de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Economía, de Salud Pública y Asistencia Social y un representante de la Cámara Agropecuaria. • Cerrar la ventana para importación de quesos procedentes de Panamá, a partir del mes de febrero del presente año. • Formar una comisión interinstitucional (Hacienda, Economía, Agricultura) para atender y actuar sobre denuncias de contrabando y subfacturación, y para erradicar robo, contrabando y triangulación. • Implementar el mecanismo arancelario "Sistema de Precios de Activación" para maíz amarillo con un arancel fijo de 15%, el cual se reducirá a 1% cuando el precio internacional supere al precio de activación (\$156/TM), durante los meses de agosto a enero. Para el maíz blanco y el sorgo, el sistema se aplicará durante todo el año. • Coordinar un arancel uniforme para el tratamiento de las importaciones de granos básicos en la región centroamericana. • Liberalizar el comercio de insumos agropecuarios mediante la derogación de la Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para Uso Agropecuario; la que deberá ser sustituida por una nueva que incluya sólo normas técnicas. • Crear un sistema de información comercial de productos agropecuarios, con amplia difusión local (radio y periódicos).
3. Medidas de financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a nuevos y adecuados créditos a los pequeños y medianos agricultores, estimulando la utilización del FOGARA bajo las diferentes modalidades para: cooperativas de la reforma agraria; pequeños agricultores; beneficiarios del Decreto 292, y los que se acojan a los beneficios del pronto pago (Decreto 698) hasta ¢5 millones. • Modificar el Instructivo de Reservas de Saneamiento para valorizar las garantías del FOGARA. • Revisar la clasificación de créditos a los usuarios, refinanciados bajo el Decreto 292. • Fortalecer el FEDA II con ¢400 millones, para financiamiento de largo plazo a una tasa de interés máxima equivalente a un punto porcentual menor a la que ofrece el Banco Multisectorial de Inversiones a los bancos del sistema; e incrementar el límite para agroindustria a ¢5 millones. • Establecer en el BFA una línea de crédito para avío de cereales, orientada a pequeños agricultores, para el año agrícola 1997, por montos de hasta ¢100 mil por usuario o grupo familiar, a una tasa de interés fijo de 13% anual, libres de comisiones y gastos de escrituración, en la cuantía necesaria y de desembolso rápido y oportuno. • Aplicar y promover los Decretos Legislativos 699 y 719, a través de la Comisión de Tierras ya conformada, a fin de dar transparencia, viabilidad y libertad a las cooperativas para el arrendamiento de sus tierras. • Promover y divulgar la aplicación del Decreto Legislativo 698 (Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario) entre deudores del FOSAFFI, BFA, FEDECREDITO y bancos comerciales, para volverlos sujetos de crédito del sistema financiero. • Facilitar el acceso al crédito de los pequeños y medianos agricultores con la aprobación de la Ley del Sistema de Cooperativas Financieras, lo que permitirá fortalecer a FEDECREDITO y a FEDECACES, para ofrecer más crédito rural. • Facilitar el acceso e incrementar la disponibilidad de recursos para el sector agropecuario por medio de la promoción de CEDEAGROS y del FOGARA, así como del Programa de Garantía para Granos Básicos (PROGRANO).

Continuación...

4. Medidas de transferencia tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar la implementación de semilla certificada, a fin de aumentar el rendimiento y la calidad de los productos. • Intercambio de 30 mil quintales de semilla de maíz por 30 mil quintales de maíz de consumo para la siembra de 100 mil manzanas; en frijol este intercambio será de 5 mil quintales. El mayor valor de estas semillas de alto rendimiento será cubierto por el Gobierno, como una contribución subsidiaria para el progreso del campo. • Introducir las nuevas variedades de mayor productividad de sorgo y frijol producidas por el CENTA, para lograr el reemplazo de las variedades actuales. • Aumentar el extensionismo agrícola, a fin de acelerar el proceso de transferencia tecnológica, de una cobertura actual de 70 mil productores a 100 mil. • Para fortalecer los procesos productivos, transformación y comercialización de los productos agropecuarios y derivados, se fomentará la creación de alianzas competitivas, iniciado con la Comisión de Desarrollo Arrocero. • Apoyo a la Comisión de Desarrollo Azucarero para satisfacer las necesidades básicas de infraestructura del sector, promover condiciones favorables vía una política comercial de estímulo y facilitar el arrendamiento de tierras, a fin de cumplir con la meta de 10 mil nuevas manzanas de caña para 1997-1998, con lo cual se llegará a 80 mil manzanas. • Fortalecer la investigación y extensión de productos agroindustriales. En el área ganadera, ejecución del Programa Nacional de Control de Tuberculosis y Brucelosis. Ejecutar el Programa de Control de la Peste Porcina Clásica. • Concesión de la administración de la ENA al sector privado, como mecanismo para estimular la promoción de más y mejores técnicos agrícolas. • Programa de Transferencia de tecnología en post-cosecha de granos. A la fecha se han entregado 10 mil silos metálicos a pequeños productores, en 1997 se calcula se entregarán alrededor de 6 mil silos adicionales.
5. Política ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Comisión Ejecutiva de Medio Ambiente (CEMA) como ente normativo y rector de la política ambiental. • Presentación a la Asamblea Legislativa de la Ley Forestal en los próximos sesenta días, a fin de crear estímulos a las plantaciones con fines comerciales • Ejecución del Programa de Agricultura Sostenible en Zonas de Laderas. Permitirá tecnologías de manejo y conservación de suelos y agua para sistemas de producción sostenible (CENTA-FAO).
6. Seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar que los procedimientos sobre Invasión y Usurpación de Tierras se incorporen al Código Penal. • En 1997 se contará con 100 puestos rurales de la Policía Nacional Civil, para incrementar la seguridad en el agro.
7. Seguridad jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar el Decreto 719 a fin de liberalizar las tierras de la Reforma Agraria para que puedan ser arrendadas, sin restricciones. • Entregar 50 mil títulos de propiedad debidamente inscritos, del ISTA y del Banco de Tierras, a beneficiados del Decreto 699. • Presentación a la Asamblea Legislativa del proyecto de ley para facilitar las particiones a propiedades pro-indiviso.
8. Modernización institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución y promoción del Programa de Modernización Institucional del MAG, el cual permitirá mantener el Sistema de Información Geográfico de Laderas, el Sistema de Información Geográfico de Areas de Producción, Sistema de Control de Cauce de Ríos entre diferentes condiciones fluviométricas, Sistema de Información Gerencial Agropecuario y Sistema de Información Forestal. • Se fortalecerá el Sistema Nacional de Cuarentena Agropecuaria, dotándolo de equipo de informática para facilitar y garantizar la protección del status fitosanitario y evitar la introducción de plagas y enfermedades.
9. Medidas para mejorar infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar la ejecución de obras y caminos rurales del MOP con las acciones de los gobiernos locales, a fin de lograr un mayor acceso para que los productores reduzcan sus costos de transporte.

FUENTE: Elaborado en base a MAG (1997a) y MAG (1997b).

Publicaciones Especiales

1. Estudio del Sector Cafetalero en El Salvador
2. Los Intermediarios Financieros No Oficiales en El Salvador
3. La Cooperación No-Gubernamental Europea hacia Centroamérica: La Experiencia de los Ochenta y las Tendencias en los Noventa
4. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública
5. La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial



Boletín PRISMA

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 9. Crisis de la Economía Rural y Medio Ambiente en El Salvador 10. Ajuste Estructural, Crecimiento Económico y Medio Ambiente en El Salvador 11. Población, territorio y medio ambiente en El Salvador 12. Problemas ambientales, gestión urbana y sustentabilidad del AMSS 13. Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID 14. El Banco Mundial, el BID y la reforma económica en Centroamérica | <ol style="list-style-type: none"> 15. Los retos del desarrollo sostenible y la reforma del Banco Mundial y del FMI 16. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador 17. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador 18. Terremotos, urbanización y riesgo sísmico en San Salvador 19. Evaluación Ambiental Estratégica 20. La gestión de la tierra urbana en El Salvador |
|--|---|

De venta en principales librerías

Publicación Especial: € 50.00, 10 o más ejemplares: € 40.00 Boletín PRISMA: € 10.00



PRISMA
 PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE
 Tels./Fax: (503) 298-6852
 (503) 298-6853
 (503) 223-7209
 E-Mail: prisma@es.com.sv
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.