

Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador

Herían Rosa
PRISMA

Después de la profunda crisis de los ochenta la economía salvadoreña ha experimentado en los noventa, tasas de crecimiento semejantes o superiores a las de los setenta. Sin embargo, este renovado crecimiento se ha dado junto con profundas transformaciones en la economía y de su esquema de funcionamiento.

En los últimos quince años la economía pasó de depender de las divisas generadas por la agroexportación a las remesas. Además se transformó el patrón de crecimiento económico, de uno donde el agro jugaba un papel fundamental a uno donde el agro juega un papel cada vez más marginal, lo que a su vez se expresa en una profunda crisis del sector y en elevados niveles de pobreza en las zonas rurales.

Dada la profundidad de la crisis del agro, las transformaciones en curso y la persistencia de la pobreza rural, cada vez es más urgente encontrar nuevos caminos para reactivar y transformar el agro salvadoreño con una perspectiva de sostenibilidad integral de manera que se maximicen su aporte al desarrollo del país en términos económicos, sociales y ambientales.

El cambio en la base de sustentación: de la agroexportación a las remesas

A finales de los setenta la economía todavía dependía críticamente para su funcionamiento de las divisas provenientes de la agroexportación tradicional (café, algodón, caña de azúcar, camarón), al grado que del total de divisas generadas por los principales rubros,¹ el 80% correspondía a la agroexportación tradicional en 1978. En cambio para 1996, la agroexportación tradicional generó menos divisas que en 1978 y su participación en el total de los principales rubros se había reducido al 21%. (Ver Cuadro 1).

De hecho en los noventa, la fuente principal de divisas son las remesas provenientes de los salvadoreños que emigraron masivamente hacia el exterior, sobre todo durante los años ochenta. El cambio ha sido tan dramático que las remesas pasaron de representar apenas la décima parte de las divisas generadas por la agroexportación tradicional en 1978 a prácticamente triplicarlas en 1996.

¹ Agro-exportación tradicional (café, algodón, azúcar y camarón); no tradicionales fuera de Centroamérica; maquila (ingreso neto de divisas); y remesas

Cuadro 1
El Salvador: Cambios en las principales fuentes de divisas

Rubro	Millones de Dólares		% de Agroexportación tradicional		Estructura Porcentual		Cambio Nominal	Cambio Real**
	1978	1996	1978	1996	1978	1996	1978/96	1978/96
Agro-exportación Tradicional*	514	415	100%	100%	80%	215	-19%	-46%
No trad. Fuera de Centroamérica	54	186	11%	45%	8%	9%	244%	131%
Maquila (ingreso neto de divisas)	21	214	4%	52%	3%	11%	919%	584%
Remesas	51	1193	10%	287%	8%	59%	2239%	1470%
Total	640	2007			100%	100%	214%	110%
Total excluyendo remesas	589	814					38%	-7%

* Café, algodón, azúcar, camarón. ** Calculado en base a la variación del índice de precios de las exportaciones de Estados Unidos donde: 1978=68.16, 1996=101.61.

Nota: El cuadro no incluye exportaciones a Centroamérica.

FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central de Reserva de El Salvador y Departamento de Comercio del Gobierno de los Estados Unidos (Índice de precios de exportaciones).

La maquila también subió su peso. Mientras que en 1978 generó divisas equivalentes a tan solo el 4% de las divisas provenientes de la agroexportación tradicional, ese porcentaje había subido al 52% en 1996. Incluso en el caso de la exportación no-tradicional a terceros mercados, que ha tenido un menor dinamismo que la maquila, se pasa de un 4% en 1978 a un 45% de las divisas provenientes de la agroexportación tradicional.

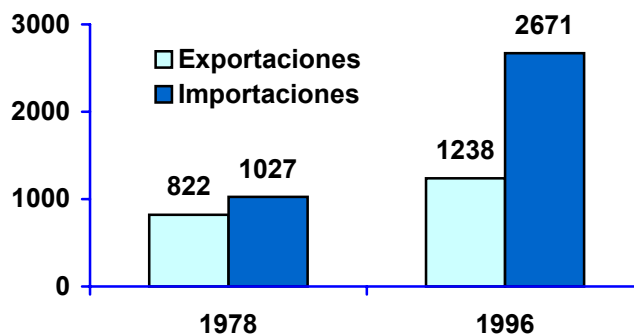
A pesar del relativo dinamismo de la maquila y la exportación no tradicional a terceros mercados, en términos reales, ello no logra compensar la caída en la agroexportación tradicional, al grado que la capacidad real de importar de los Estados Unidos con el total de divisas generadas por esas tres actividades en 1996 era menor en un 7% con relación a 1978 (última fila de Cuadro 1). Si incluimos las remesas, sin embargo, la capacidad real de importar de los Estados Unidos más que se duplica pues aumenta en un 110% con relación a 1978.

Las remesas y la estabilidad macroeconómica

La abundancia relativa de divisas producto del flujo de remesas ha sido clave para la estabilidad macroeconómica, ya han permitido elevar la ca-

pacidad de importar mucho más allá de lo que permitiría el nivel de exportaciones del país, tal como se aprecia en el Gráfico 1. Obsérvese que las importaciones han podido crecer en términos nominales mucho más de lo que lo han hecho las exportaciones, al grado que para 1996 las importaciones más que duplicaron las exportaciones totales del país. De hecho, las remesas cubrieron el 83% de la brecha comercial en 1996.

Gráfico 1
El Salvador: Comercio Exterior, 1978 y 1996
(Millones de dólares)



Nota: Incluye comercio con Centroamérica

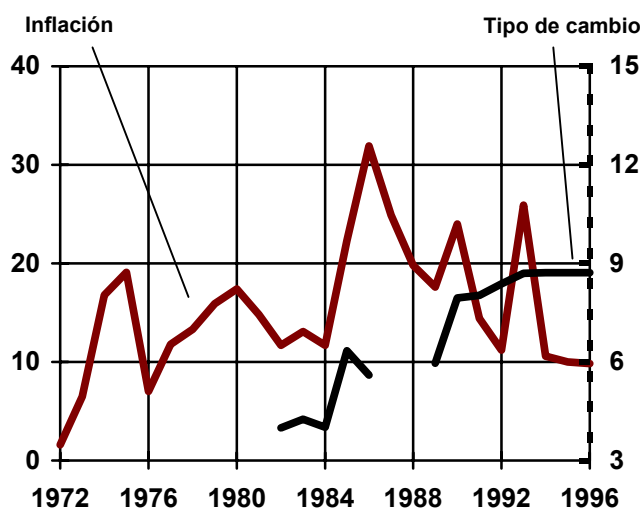
Este amplio margen de importar ha sido clave en el control de la inflación, porque ha permitido atender las presiones por el lado de la demanda con mayores importaciones a la vez que se lograba estabilizar el tipo de cambio.

La estabilización del tipo de cambio ha sido determinante, porque los brotes inflacionarios desde los ochenta (1985-86 y 1990) estuvieron asociados a devaluaciones, a diferencia de los setenta cuando los brotes inflacionarios fueron en gran parte producto de una inflación importada. El brote inflacionario de 1993 estuvo asociado a la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en septiembre de 1992, pero en el posterior descenso de la inflación incidió fuertemente la estabilización del tipo de cambio, al grado que en la práctica desde 1993 se opera como si se tuviera un régimen de tipo de cambio fijo. Como resultado, desde 1994 se han logrado niveles de inflación promedio de un dígito. (Ver Gráfico 2)

Gráfico 2

Evolución de la Inflación y tipo de cambio, 1972-96

(Inflación anual promedio y tipo de cambio de compra en colones por dólar)



1982-86: tipo de cambio en mercado negro,
1989-96: tipo de cambio en casas de cambio

FUENTE: DYGESTIC (inflación) y USAID (tipo de cambio)

Pero el impacto del cambio en la base de sustentación de la agroexportación a las remesas y la consiguiente abundancia relativa de divisas, así como del actual régimen cambiario, va mucho más allá de los aspectos mencionados. También han incidido en el patrón de crecimiento económico que se ha establecido en los noventa, que como se verá a continuación difiere sustancialmente del prevaleciente en los setenta.

Los dramáticos cambios en el patrón de crecimiento

La economía salvadoreña ha experimentado un dramático cambio en su patrón de crecimiento. El Cuadro 2 que compara el período 1993-96 con el del período 1970-78, muestra que el PIB creció a una tasa anual promedio similar en esos dos períodos, pero que el crecimiento sectorial del sector público y del sector agropecuario cayó fuertemente y con ello su aporte al crecimiento de la economía, al grado que en el período 1993-96 esos dos sectores juntos aportaron menos al crecimiento de la economía que el sector financiero, el sector más dinámico de la economía en el período en mención.

Cuadro 2

El Salvador: crecimiento sectorial y aporte sectorial al crecimiento del PIB (Colones constantes de 1990)

Sectores	Crecimiento Sectorial (tasa promedio anual)	
	1970-78	1993-96*
Administración Pública	6.9%	1.3%
Agropecuario	3.6%	1.2%
Industria	4.5%	5.9%
Comercio	4.7%	6.8%
Construcción	7.2%	4.7%
Transp. Almacen. y comunic.	12.6%	6.2%
Financiero	n.d.	16.4%
Resto de sectores	5.6%	5.0%
PIB	5.0%	5.1%

Sectores	Aporte sectorial al crecimiento del PIB	
	1970-78	1993-96*
Administración Pública	5.1%	1.5%
Agropecuario	12.8%	3.5%
Industria	24.8%	24.5%
Comercio	18.1%	26.4%
Construcción	8.7%	4.3%
Transp. almacen. y comunic.	8.7%	8.5%
Financiero	n.d.	7.0%
Resto de sectores	21.8%	24.3%
PIB	100.0%	100.0%

* Se utiliza el período 1993-96 porque la introducción del IVA en septiembre de 1992 modificó la estructura sectorial del PIB, dado que el IVA aparece como uno de los rubros en esa desagregación.

FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Central

El sector comercio en el período 1970-78 tuvo un aporte similar al aporte conjunto del sector público y el sector agropecuario, pero en el período 1993-96 aportó al crecimiento del PIB más de cinco veces el aporte conjunto de esos dos sectores. El sector industrial, por su parte, mantuvo su aporte en los dos periodos en mención. El sector construcción, un sector muy dinámico en los setenta, también lo ha sido en los noventa, al grado que este sector en 1994 y 1995 creció en 11.8% y 6.0% respectivamente, por lo que la reducción del aporte del período 1993-96 refleja básicamente el estancamiento del sector en 1996 cuando su crecimiento fue de apenas un 1.5%.

El dinamismo del sector comercio y del sector financiero, está estrechamente vinculado con el fuerte influjo de divisas que ha tenido la economía salvadoreña durante los noventa, por un lado, y por otro, con las modificaciones en el marco de política económica que se dieron en los noventa y que implicaron una liberalización comercial (reducción de aranceles a las importaciones) y financiera (privatización de la banca y desregulación). La conjugación de esos factores produjo un fuerte incremento en el consumo privado, el cual pasó de representar un 80% del PIB en 1978 a un 94%, en 1996. Por el contrario, el consumo público que refleja los gastos de funcionamiento del sector público estaba en 1996 un 23% por debajo de su nivel en 1978 y redujo su participación del 12% al 8% del PIB entre 1978 y 1996 (Ver Cuadro 3).

El destino del crédito también guarda relación con el patrón de crecimiento establecido, tal como se aprecia en el Cuadro 4 donde resalta la dramática caída en la participación del sector agropecuario en el crédito total, de un 27% en 1978 a tan solo un 12% en 1996. En contraste, el sector financiero destinó el 41% del crédito total al comercio en 1996. Resalta también la importancia de los préstamos personales, los que claramente se vinculan al consumo, que representaron un 6% del crédito total en 1993 y 1996.

Cuadro 3
El Salvador: Distribución del PIB
por sus componentes del gasto, 1970 – 1996
(Colones de 1990 y porcentajes)

	1970	1978	1993	1996
Miles de Millones				
Consumo	27.3	41.4	43.1	51.8
Privado	24.1	36.0	39.3	47.7
Público	3.2	5.3	3.8	4.1
Inversión	3.6	9.6	8.3	8.7
Export. – Import.	-0.6	-6.1	-7.8	-9.9
Exportaciones	6.5	8.8	9.2	12.2
Importaciones	7.1	14.9	17.0	22.1
PIB*	30.3	44.9	43.6	50.6
Distribución Porcentual				
Consumo	90%	92%	99%	102%
Privado	80%	80%	90%	94%
Público	11%	12%	9%	8%
Inversión	12%	21%	19%	17%
Export. – Import.	-2%	-14%	-18%	-20%
Exportaciones	21%	20%	21%	24%
Importaciones	23%	33%	39%	44%
PIB*	100%	100%	100%	100%

PIB = Consumo + Inversión + Exportaciones netas (exportaciones – importaciones)

FUENTE: Banco Central

Cuadro 4
El Salvador: Destino sectorial del crédito de la
banca comercial, 1978, 1993 y 1996
(Millones de colones corrientes y porcentajes)

	1978	1993	1996
Millones de Colones			
Agropecuario	521	3,785	3,339
Manufactura	305	4,803	5,911
Construcción	249	2,871	2,617
Comercio	675	5,086	11,570
Servicios	40	567	1,409
Préstamos personales	0	1,047	1,654
Otros	120	775	1,978
Total	1,910	18,934	28,479
Distribución porcentual			
Agropecuario	27%	20%	12%
Manufactura	16%	25%	21%
Construcción	13%	15%	9%
Comercio	35%	27%	41%
Servicios	2%	3%	5%
Préstamos personales		6%	6%
Otros	6%	4%	7%
Total	100%	100%	100%

- Un fuerte influjo de divisas, sobre todo remesas, que ha sido clave para la estabilidad macroeconómica y para sostener el mencionado patrón de crecimiento bajo un esquema de liberalización comercial y financiera.
- Un sector financiero sumamente dinámico que reforzaba las tendencias del patrón de crecimiento establecido.
- Una participación mucho menor del estado, lo que en parte estaría asociada a un menor gasto en la provisión de servicios públicos e infraestructura.
- Una participación mucho menor del sector agropecuario, cuya rentabilidad se había reducido significativamente con relación a de los otros sectores. Este punto representa un cambio de gran envergadura, por lo que se desarrolla en detalle en la siguiente sección.

La declinación del agro y la evolución de los precios relativos

La dramática declinación del aporte y crecimiento del sector agropecuario refleja la situación sumamente desfavorable en la cual se ha desempeñado el sector, relativa a la de los otros sectores de la economía.

Esto se aprecia claramente al comparar la participación del sector agropecuario en el producto interno bruto (PIB) a precios constantes y a precios corrientes. Por ejemplo, el Cuadro 6, que utiliza las cuentas nacionales en la Base 1962 que oficialmente utilizó el Banco Central hasta 1993, muestra que al valorar la producción agropecuaria a los precios prevalecientes en 1962 (precios constantes), la participación en el PIB fue del 23% en 1978 y en 1993. Dado que el PIB en 1993 tuvo un nivel similar al de 1978, lo anterior estaría reflejando que la producción agropecuaria tuvo globalmente un volumen similar de producción en ambos años.

Cuadro 6
El Salvador: Distribución sectorial del PIB a precios constantes y corrientes, 1978, 1993

(Cuentas nacionales Base 1962)

Sector	1978	1993
Precios Constantes de 1962		
Agropecuario	23	23
Secundario*	26	27
Resto	51	50
PIB	100	100
Precios Corrientes		
Agropecuario	27	9
Secundario*	21	25
Resto	52	66
PIB	100	100

* Industria, construcción, electricidad, gas y agua.

Las cifras a los precios prevalecientes en 1978 y 1993, es decir, a los precios corrientes de esos años, sin embargo, reportan una participación del 27% en 1978 y de tan solo el 9% en 1993, lo que refleja que los precios de los productos de los otros sectores crecieron a una tasa mucho más rápida que las del sector agropecuario. Ello demuestra la fuerte desvalorización y pérdida de rentabilidad sufrida por la producción agropecuaria con relación a la producción de otros sectores, y particularmente los terciarios.

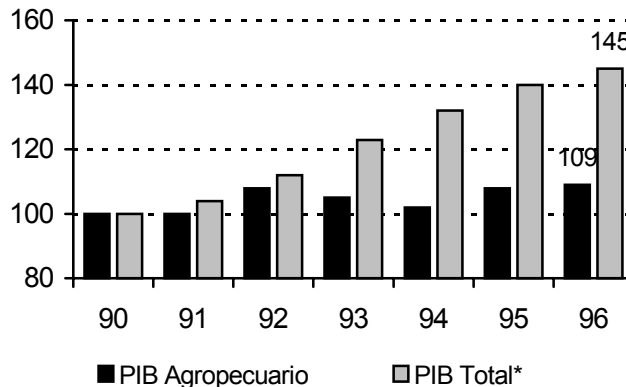
Las cifras provenientes de la Nuevas Cuentas Nacionales base 1990, que utiliza actualmente el Banco Central muestran un panorama similar (Cuadro 7). Al valorar la producción agropecuaria a los precios prevalecientes en 1990, se obtienen cifras de participación en el PIB de este sector del 17% en 1978 y 15% en 1993. En cambio a los precios corrientes de 1978 y 1993, la participación cae de un 37% en 1978 a un 14% en 1993.

Cuadro 7
El Salvador: Distribución sectorial del PIB a precios constantes y corrientes, 1978, 1993 y 1996
(Nuevas Cuentas nacionales Base 1990)

Sector	1978	1993	1996
Precios Constantes de 1962			
Agropecuario	17	15	14
Secundario*	32	28	27
Resto	51	57	59
PIB	100	100	100
Precios Corrientes			
Agropecuario	37	14	14
Secundario*	25	29	27
Resto	38	57	59

PIB 100 100 100
 * Industria, construcción, electricidad, gas y agua.

El rezago de los precios del sector agropecuario con relación al resto de la economía se aprecia en el Gráfico 6 que muestra la variación de la relación entre el índice de precios del sector agropecuario y el índice de precios del PIB. Dicho gráfico 4 que toma 1990 como año base, muestra que entre 1980 y 1990 dicha relación cayó de 2 a 1, lo que significa que el índice de precios del sector agropecuario aumentó en la mitad de lo que aumentó el índice de precios general del PIB. Aunque globalmente el rezago en los precios del sector agropecuario se revirtió ligeramente a partir de 1992, la situación de baja rentabilidad del sector se ha mantenido en términos generales durante lo que va de los noventa, por lo que el comportamiento del sector ha sido uno de estancamiento. En efecto, como muestra el Gráfico 5, en el período 1990-96, la economía en su conjunto (excluyendo el sector agropecuario), tuvo un crecimiento acumulado equivalente al 45%, en tanto que el sector agropecuario mostró un incremento de tan solo 9% en el mismo período.

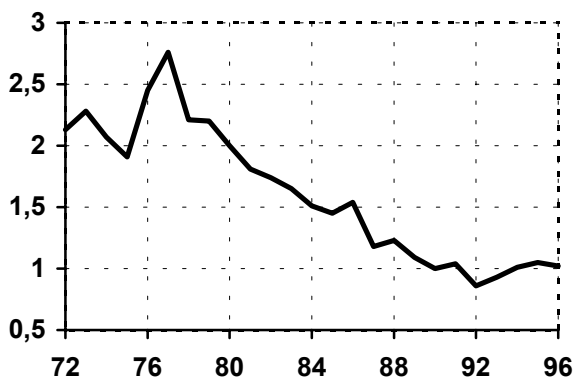


* Excluye PIB agropecuario
 FUENTE: PRISMA en base a datos del Banco Centra

La Transformación del agro

La declinación de la importancia del agro dentro de la economía se ha visto acompañada por significativas cambios en la dinámica de los distintos rubros que lo componen. Entre los principales cambios al interior del sector agropecuario resaltan, por un lado, la desaparición del cultivo del algodón, así como la declinación de la producción de café y de la ganadería y, por otro, el notable incremento en la producción avícola y en la producción de granos básicos. (Gráfico 6). Como resultado de estos cambios ha cambiado el peso de los distintos rubros dentro del PIB agropecuario, de modo que para 1996 el rubro de granos básicos tenía una participación similar a la del café. Llama asimismo la atención la avicultura que duplicó su participación en el PIB agropecuario entre 1978 y 1996. (Cuadro 8).

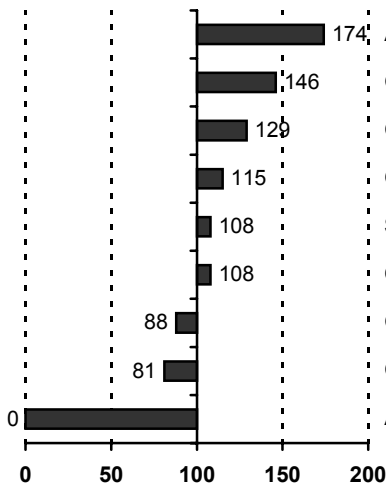
Gráfico 4
El Salvador: Cambio en los precios relativos del sector agropecuario
 (Índice de precios PIB agropecuario/
 Índice de precios PIB, 1990=1)
 (Cuentas nacionales Base 1990)



FUENTE: Banco Central.

Gráfico 5
Índice del PIB Total y PIB Agropecuario, 1990-1996
 (En porcentajes, 1990=100)

Gráfico 6
Índice de producción de diversos rubros del sector agropecuario, 1996
 1978=100



FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco Central

Cuadro 9
Crecimiento del sector agropecuario según rubro, 1970-78 y 1993-96
(Valor en millones de colones de 1990 y porcentajes)

					Crecimiento promedio anual	
	1970	1978	1993	1996	70/78	93/96
Productos de exportación	2,531	3,324	2,024	1,761	3.5	-4.5
Granos Básicos	789	1,037	1,504	1,517	3.5	0.3
Silvicultura	277	366	385	396	3.6	1.0
Otra producción agrícola	916	1,055	939	1,140	1.8	6.7
Total Agricultura	4,513	5,782	4,852	4,814	3.1	-0.3
Avicultura	213	428	609	746	9.1	7.0
Ganadería	711	1,125	895	991	5.9	3.5
Caza y Pesca (C y P)	228	186	193	239	-2.5	7.3
Avic., Ganadería, C y P	1,152	1,739	1,697	1,976	5.3	5.2
TOTAL	5,665	7,521	6,549	6,790	3.6	1.2

FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco Central

Cuadro 8

Estructura del producto agropecuario, 1978 y 1996

Rubros	1978	1996
Algodón	16.6	0.0
Café Oro	24.2	21.7
Caña de Azúcar	3.3	4.3
Granos Básicos	13.8	22.3
Otras Prod. Agrícolas*	14.0	16.8
Ganadería	15.0	14.6
Silvicultura	4.9	5.8
Caza y la Pesca	2.5	3.5
Avicultura	5.7	11.0
Sector agropecuario	100.0	100.0

*Paneta, tabaco, semilla de algodón, henequén, kenaf, ajonjolí, bálsamo, copra, semilla de aceituno, frutas y verduras.

FUENTE: Elaborado en base a datos del Banco Central.

La dinámica reciente del período 1993-96 refleja la situación de crisis de la actividad agrícola tradicional. Como muestra el Cuadro 9, la agricultura en su conjunto se contrajo en este período pues exhibió una tasa anual promedio de -0.3%.

Por lo tanto, el crecimiento positivo de 1.2% promedio anual que exhibió el sector agropecuario en el período 1993-96 fue el resultado de las actividades no agrícolas como la avicultura y la ganadería (Cuadro 9). Sin embargo, la avicultura, en las condiciones actuales, tiene pocos vínculos con el sector agrícola salvadoreño, porque su principal insumo, el maíz, se importa del mercado internacional, lo que a su vez deprime los precios del maíz blanco que se produce localmente (World Bank, 1997).

La dinámica del agro y

la persistente pobreza rural

Al analizar la dinámica reciente de la pobreza en El Salvador encontramos que a diferencia de la pobreza urbana que ha tendido a disminuir, la pobreza rural tiende más bien a persistir. El Cuadro 12, por ejemplo, muestra que la pobreza urbana habría bajado casi 11 puntos entre 1991-92 y 1996; en cambio, la pobreza rural apenas habría descendido en 2 puntos en el mismo período y afectaba a casi dos tercios de la población en las zonas rurales.

Cuadro 12

El Salvador: Dinámica de la pobreza en los noventa
(Porcentajes)

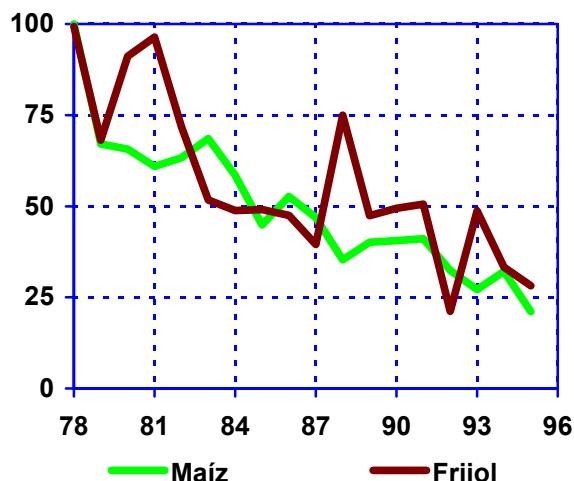
	1991-92	1994	1996
Rural	66.1	64.6	64.2
Urbana	53.7	43.8	42.8

FUENTE: FUSADES (1997), a partir de Encuestas de hogares de propósitos múltiples.

Estos datos son consistentes con el nuevo patrón de crecimiento económico, que combina un auge relativo de actividades que se concentran en los centros urbanos con una profunda crisis y desvalorización de la producción del sector agrícola. Esa desvalorización ha sido particularmente dramática en el caso de los granos básicos que desde los ochenta se viene

desde los ochenta se viene experimentando una aguda tendencia hacia la baja en los precios reales de estos productos. Para 1995, los precios reales del maíz y el frijol estaban en un 25% del nivel que tenían en 1978 (Gráfico 7).

Gráfico 7
El Salvador: Evolución de los precios reales de los granos básicos (1978=100)



Si a lo anterior agregamos que un mecanismo compensador de la desvalorización de la producción de agroexportación ha sido la reducción de los salarios reales en el agro (Ver Gráfico 8), lo que se tenemos es un colapso de los medios de vida de gran parte de la población rural.

La relación directa entre la crisis del agro, el colapso de los medios de vida y la pobreza rural parece ser confirmada por la encuesta realizada como parte del reciente estudio del Banco Mundial sobre desarrollo rural (World Bank, 1997b), que muestra que las familias rurales más pobres son aquellas que dependen en mayor medida de ingresos que se originan en la actividad agrícola. (Cuadro 13).

Dada la desvalorización de la producción agrícola, un acceso mayor pero limitado a la tierra no parece haber sido una vía para salir de la po-

Gráfico 8
El Salvador: Evolución del salario real de cosecha del café (1978=100)



Cuadro 13
El Salvador: Niveles y fuentes de ingreso de la población rural, 1995 (Colones y Porcentajes)

	Niveles de Ingreso				
	Bajo	Medio-bajo	Medio	Medio-alto	Alto
Ingreso per capita	784	1,836	2,846	4,310	10,447
% ingreso agrícola	74%	63%	56%	39%	42%
% ingreso no-agrícola	19%	30%	36%	51%	48%
% otros ingresos	7%	7%	8%	10%	10%

FUENTE: World Bank (1997b)

Cuadro 14
El Salvador: Niveles y fuentes de ingreso de la población rural con acceso a tierra, 1995 (Colones y Porcentajes)

	Niveles de Ingreso		
	Bajo	Medio	Alto
Tamaño de parcela (manzanas)*	2.6	3.9	6.6
Ingreso per capita	836	2,957	10,954
% originado en agricultura (auto-empleo)	48%	46%	54%
% originado en agricultura (salarios)	21%	14%	9%
% en actividades no agrícolas	16%	22%	23%
% otros ingresos	15%	18%	14%

FUENTE: World Bank (1997b). *1 manzana = 0.7 hectáreas.

breza. Vomo muestra el Cuadro 14, los produc-

Cuadro 15
El Salvador: Dinámica de la pobreza en los noventa
 (Porcentajes)

	Sin tierra en actividades no agrícolas	Sin tierra en actividades agrícolas	Productores con acceso a tierra	Total población rural
En pobreza	27.9 %	71.1 %	46.7 %	45.4 %
En pobreza extrema	7.0 %	29.5 %	27.2 %	20.2 %

FUENTE: World Bank (1997b)

tores con acceso a un promedio de 2.6 manzanas de tierra (1.8 hectáreas) tenían ingresos apenas un 6.6% arriba del quintil más bajo de los habitantes rurales (Cuadro 13), un nivel muy por debajo de la línea de extrema pobreza establecida por el estudio del Banco Mundial de US\$180 dólares per capita (1,566 colones). La situación era tal que la incidencia de la extrema pobreza en 1995, según el Banco Mundial, era ligeramente mayor entre los agricultores con acceso a tierra y los trabajadores sin tierra que se dedicaban a la actividad agrícola (Cuadro 15).

Las condiciones actuales de desvalorización de la producción agrícola, han aumentado los requerimientos de tierra para que una familia rural pueda salir de la pobreza a partir de sus ingresos agrícolas. Según el Banco Mundial, se requiere de 5 ha para alcanzar la línea de extrema pobreza y de 12 ha para sobrepasar la línea de pobreza. (World Bank, 1997b, Anexo 6). Con esos requerimientos, es lógico que la distribución de tierra bajo la reforma agraria y el programa de transferencia de tierras (PTT) (Cuadro 16), haya tenido un impacto tan limitado, en términos de reducción de la pobreza.

Cuadro 16
El Salvador: Alcance de la redistribución de tierras bajo la reforma agraria y el PTT

	Hectáreas	Bene- ficiarios	Ha por be- neficiario
Reforma agraria, Cooperativas, Fase I	215,000	37,000	5.8
Reforma agraria, Fase III.	80,000	47,000	1.7
Programa de trans- ferencia de tierras	78,000	30,000	2.6
Total	373,000	104,000	

FUENTE: World Bank (1997b).

La estrategia rural del Banco Mundial para El Salvador

“La continuación del estancamiento y de la pobreza extrema en las áreas rurales crea el riesgo de un aumento en la inestabilidad social, así como la emergencia de fuertes presiones políticas para retroceder en las reformas” (World Bank, 1997a, p. 20)

Dada la profundidad de la crisis del agro, las transformaciones en curso y la persistencia de la pobreza rural, cada vez es más urgente encontrar nuevos caminos para reactivar el agro salvadoreño y lograr una significativa reducción de la pobreza rural. De cara a esos dos objetivos, el Banco Mundial propone una estrategia de doble carril. Partiendo de que los menos pobres entre los pobres del campo son aquellos menos vinculados a la actividad agrícola, el elemento central en la estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza rural es justamente la promoción del empleo rural no agrícola.

En lo relativo a la reactivación, se considera que lo fundamental es mejorar la competitividad del sector, para lo cual propone una serie de medidas convencionales y una mayor liberalización del mercado de tierras (Ver Recuadro 1).

El supuesto básico en la estrategia de reactivación del Banco es que el sector tiene una gran potencial de respuesta y que los agentes privados estarán dispuestos a invertir en el sector. No obstante, reconoce que “no puede ignorarse la profunda influencia de las variables macroeconómicas en la respuesta del sector”. (World Bank, 1997b, p. ii). En tal sentido, considera que la continuación de una apreciación del tipo de cambio representaría una barrera formidable para la recuperación de un gran subsector de la agricultura.

Recuadro 1 La estrategia rural del Banco Mundial para El Salvador

A. Estrategia de Alivio a la Pobreza Rural

- Promoción del empleo rural no agrícola.

- Más y mejor educación;
- Servicios de salud y transferencias focalizadas en los pobres;
- Consolidar el programa de transferencia de tierras;
- Apoyo y fortalecimiento del programa de registro y titulación; e) asistencia técnica y servicios financieros rurales ajustados a las necesidades de los pequeños productores agrícolas; y
- Enfoques creativos para la planificación familiar .

B. Estrategia para la Reactivación Agrícola

- Eliminar la estructura no competitiva existente en la comercialización de insumos y productos agrícolas;
- Mejorar la capacidad de generación y transferencia de tecnología agrícola;
- Eliminar la inseguridad en la tenencia de la tierra, finalizar la transferencia de tierras bajo los acuerdos de paz, apoyar la transformación voluntaria de las cooperativas de la reforma agraria, y eliminar las restricciones para mercados de tierras más libres;
- Fortalecer el sistema de financiamiento rural;
- Poner en marcha un programa expandido de inversión en caminos rurales; y
- Revertir la degradación de la tierra.

FUENTE: World Bank, 1997b

De hecho, dado el deterioro acumulado en la rentabilidad del agro, aunque dicho deterioro se frenara, no es posible pensar en una reactivación generalizada del sector, sino más bien en una reactivación selectiva lo que llevaría a consolidar una importante transformación interna del sector, a la vez que en términos globales se consolidaría una situación donde el agro estructuralmente pasa a jugar un papel mucho menor en la economía salvadoreña.

La transformación del agro y la sostenibilidad del desarrollo nacional

Uno de los riesgos que se corre con una reactivación selectiva del agro es la profundización de la dualidad y polarización del agro, en el sentido del desarrollo, por un lado, de una agricultura moderna y altamente capitalizada y por otro, de una agricultura marginal de subsistencia. Una mayor liberalización de los mercados de tierras, contribuiría a acelerar esta tendencia, así como la tendencia en el cambio en el uso del suelo hacia los unos no agrícolas.

Dada la velocidad de las transformaciones en el agro, es muy probable que el costo social y ambiental de esta transformación sea muy elevado. La reducción del costo social a través de la generación de oportunidades de empleo e ingresos fuera de la agricultura, supone realmente un esfuerzo masivo que incluso sólo fructificaría en el mediano y largo plazo. Por otra parte, cambios masivos en el uso del suelo pueden afectar la capacidad del territorio de proveer servicios ambientales vitales para el desarrollo como el agua.

Se necesita por tanto abordar el tema de la reactivación y transformación del agro en una perspectiva más global que busque maximizar su aporte de cara a la sostenibilidad del desarrollo nacional, tanto en términos económicos, como en términos sociales y ambientales.

Una transformación del agro en esos términos, presupone considerar el papel del agro, no solo en términos de promover la producción agrícola que más se valore económicamente de acuerdo a las pautas tradicionales. Se debe además buscar una transformación que maximice su potencial papel en términos de producción o provisión de servicios ambientales (agua, generación de energía, biodiversidad, captura de carbono, etc.), así como su potencial papel en términos de asegurar medios de vida sostenibles para la considerable población rural pobre que no puede transitar bruscamente hacia medios de vida sostenibles desligados de la tierra.

En términos operativos, la promoción de una estrategia de transformación de las prácticas agropecuarias para ampliar y mejorar la cobertura vegetativa de manera permanente en las zonas de laderas del país donde se concentra la población rural pobre está llamada a convertirse en un elemento central de una estrategia de transformación del agro que maximice sus aportes sociales (reducción de pobreza) y ambientales (provisión de servicios ambientales). También se debe de contemplar las opciones de mejor uso para las tierras planas actualmente dedicadas a la agricultura que coinciden con zonas de recarga de acuíferos importantes para el desarrollo futuro de las ciudades y que, al mantenerse en uso agrícola o forestal, podrían ayudar a preservar las fuentes locales de suministro de agua para una demanda ya deficitaria.

Lo anterior demanda la definición de instrumentos e incentivos para la gestión del uso estratégico de la tierra que incorpore los objetivos anteriores. Esto es particularmente importante dadas las actuales condiciones del agro y las tendencias hacia la liberalización de los mercados de tierra.

Estos elementos, que se desarrollan en mayor detalle en el siguiente boletín de PRISMA, deberían incorporarse como elementos esenciales a la transformación del agro, inicialmente bajo una esquema cuya lógica reconoce el valor de la contribución de una agricultura transformada y que por tanto retribuye a los productores por la introducción y mantenimiento de estos cambios en base a un esquema de “pago por servicios ambientales”. De esta manera, se estaría contribuyendo a transformar el agro en función de la sostenibilidad del desarrollo nacional.☞

Referencias

World Bank (1997a). *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of El Salvador*. Reporte No. 16307, 19 de Febrero de 1997.

World Bank (1997b). *El Salvador. Rural Development Study*. Reporte No. 16253, 7 de Agosto de 1997.