

## **La agricultura salvadoreña: políticas económicas para un macrosector**

### **1. Antecedentes**

La agricultura salvadoreña, que en un tiempo fue un sector dinámico y pujante, se ha visto sumida en un casi estancamiento económico desde hace ya veinte años. Su importancia para la nación, descrita abajo en sus varias dimensiones, es de tal magnitud que ha cobrado urgencia la tarea de resucitarla y darle un nuevo rumbo que sea adecuado a las condiciones contemporáneas. En este contexto, el presente informe tiene el propósito de analizar el papel de la agricultura en toda la economía y las causas de su pérdida de dinamismo, y luego formular recomendaciones para reformar las estrategias y políticas hacia el sector, con sus debidos fundamentos, para que el mismo pueda volver a hacer aportes positivos al desarrollo nacional.

El informe intenta ubicar al sector en el entorno macroeconómico y nacional, puesto que solamente dentro dicho marco se puede entender la problemática del sector y las posibles vías de solución. Su ámbito no llega al nivel operativo ni es muy detallado, empero, expone que la tarea de rescate se debe iniciar sentando sobre bases apropiadas los grandes lineamientos de políticas hacia el sector. De hecho, han habido varios adelantos y reformas sectoriales acertadas durante la década que transcurre. Lo que hace falta es afinar algunas de ellas y, más que todo, establecer un marco macrosectorial de políticas, que sea propicio al desarrollo agropecuario.

Varios estudios recientes, elaborados por expertos tanto internacionales como nacionales, abarcan la problemática del sector y apuntan hacia el tipo de reformas necesarias. No hay mayores divergencias entre los mismos y el presente estudio; más bien, se complementan entre sí y los anteriores han suministrado diagnósticos útiles que han servido de insumo a la preparación del actual.<sup>1</sup> Por supuesto, el objetivo final de un estudio como éste, es abrir paso a un programa de ejecución de reformas de políticas. Sin ejecución, el esfuerzo de análisis y conceptualización quedaría en el aire. No obstante, valdría la pena hacer hincapié en la importancia de la participación de los mismos productores agropecuarios en el proceso de reformas de las políticas. Toda clase de análisis y recomendación debería de estar sujeta al diálogo con ellos con el objeto de llegar a una posición consensuada antes de lanzar la etapa de ejecución. Además de los aportes valiosos que harían ellos a la elaboración del mismo marco de políticas, su participación activa es un requisito fundamental para la ejecución exitosa de las reformas.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo: Comité para el Desarrollo Rural, *Lineamientos para un desarrollo rural equitativo y sostenible*, 25 de mayo de 1998; *El Salvador: Rural Development Study*, a World Bank Country Study, Washington, D. C., 1998; Hugo H. Ramos, Edgar Cruz Palencia, Amy Angel, Edward Francisco Ventura, Oscar Eduardo Mejía y José Alfonso Arévalo, *El Plan Económico de El Salvador 1995-1999: Análisis de sus efectos en el sector agropecuario*, Oficina de Análisis de Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería, abril de 1995; IICA, *El Salvador: Diagnóstico del sector agropecuario*, enero de 1997; FAO, *Propuesta de estrategia de seguridad alimentaria para El Salvador*, Proyecto No. GCPS/RLA/123/NOR, agosto de 1997; y Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador (CAMAGRO), *Estrategia concertada de desarrollo agropecuario*, Diálogo Nacional sobre Estrategias de Desarrollo Agropecuario, Convenio CAMAGRO/BID, septiembre, 1998.

## **2. El papel del sector agropecuario**

### **2.1. Los aportes económicos del sector**

La importancia económica del sector agropecuario se reconoce plenamente. Sin embargo, vale la pena recalcarla desde varios puntos de vista. Antes de todo y a manera de introducción, se debe subrayar que, desde hace décadas (si no generaciones), el sector ha tenido que soportar el lastre de un mito pesado. Dicho mito consiste en la creencia comúnmente difundida de que el sector siempre estará a la zaga del desarrollo nacional. Que siempre ofrecerá menores perspectivas para el desarrollo profesional y salarios no atractivos y que las inversiones agropecuarias van a seguir siendo poco rentables y arriesgadas. Que por siempre quedará marginado del desarrollo tecnológico y comercial, el primo rústico que se queda atrás del tren de la modernización.

Para saber que estas aseveraciones son un mito y no son veraces, basta solamente observar el ejemplo más exitoso de desarrollo económico en nuestro continente, el de Chile. Durante la década de los años 1990, la agricultura ha sido el sector de más rápido crecimiento en toda la economía chilena. Ha sido el sector que ha generado el mayor número de empleos nuevos en Chile durante el mismo tiempo. Y ha sido la fuente que proporcionó la mayor cantidad de nuevos puestos en los campos científicos, técnicos, profesionales, gerenciales y administrativos de ese país durante los 1990. La verdad es que la agricultura moderna es un campo económico sofisticado y exigente en cuanto a la calidad de recursos humanos. Requiere de buena planificación a nivel de finca y empresa, innovación constante, creatividad en la adaptación de avances tecnológicos, monitoreo continuo, intercambios internacionales y un espíritu empresarial.

La producción del campo, que de por sí mismo requiere conocimientos profundos del manejo de suelos y agua y elementos de la botánica y la zootecnia, entre otros, está íntimamente vinculado con el manejo y almacenamiento apropiado de productos, el control de la calidad, el empaque y transporte bajo condiciones adecuadas, la agroindustrialización y el mercadeo nacional e internacional. Requiere una comprensión del comportamiento de los precios, el manejo de riesgo y la contabilidad. Producir exitosamente significa enfrentar un desafío distinto cada día, por lo tanto, exige respuestas decididas de diversa índole de quienes lo intentan.

Por supuesto, las personas más capacitadas tienen mejores posibilidades de prosperar en el agro. En este sentido, la falta de un adecuado desarrollo del capital humano rural ha sido uno de los factores que más ha frenado el desarrollo de la agricultura salvadoreña. Una vez superado este cuello de botella y otros que se revisan a continuación, las posibilidades para fomentar una agricultura intensiva en el país son realmente grandes.

El papel actual del sector en la economía puede ser resumido brevemente en algunas cifras claves. (Cuadros de estadísticas más comprensivas se encuentran en el anexo al informe.)

- La agricultura primaria representa aproximadamente un **13% del PIB** (Anexo A.1).

- Al incluir la agroindustrialización y mercadeo agropecuario, más la industria de los insumos agropecuarios, el porcentaje del PIB que se origina del sector en este sentido más amplio asciende al **38%**. Esta **revalorización del sector** capta sus enlaces con el resto de la economía. Significa que, si la producción agropecuaria desapareciera de repente, el PIB caería en un 38%.<sup>2</sup>
- La agricultura alberga al 24% de la población económicamente activa (PEA) y **el 26% de la PEA empleada** (Anexo A.2).<sup>3</sup>
- La agricultura origina la mayor parte, **el 56% , de las divisas** que no provienen de la industria de la maquila o de las remesas (Cuadro 1, Gráfica 1 y Anexo A.3).

Cabe resaltar que ni la industria de la maquila ni las remesas representa una fuente duradera de un desarrollo verdadero. Este último se erige sobre una base de conocimientos tecnológicos y de administración empresarial nacionales y a través de inversiones productivas de largo plazo que en conjunto y sucesivamente vienen profundizando la sofisticación tecnológica y gerencial de la industria nacional. Eso no niega el valor de las remesas y la maquila en los plazos corto y mediano, sin embargo, a la larga habrá que buscar maneras de promover los sectores productivos nacionales.

Estas cifras resumidas en sí señalan la importancia del sector para el país. En lo que sigue se presentan consideraciones de otra índole que refuerzan dicha importancia.

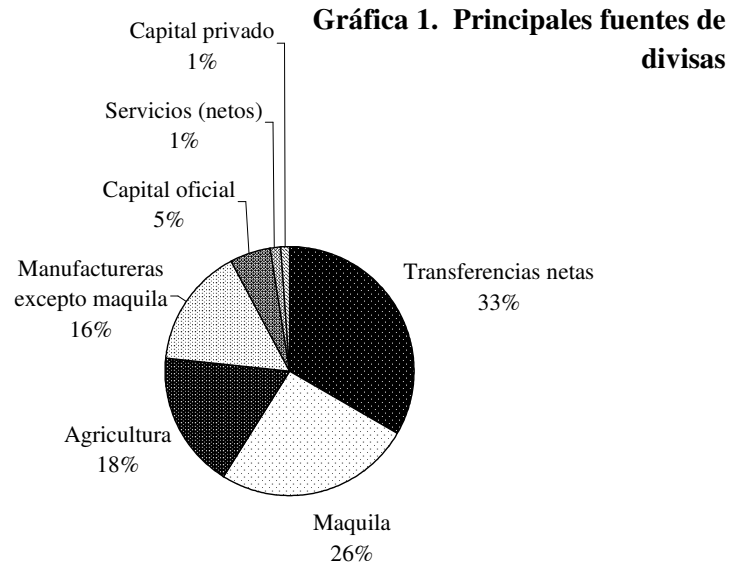
**Cuadro 1**  
**Principales fuentes de divisas, 1997 (Millones de dólares)**

	Monto	%
Transferencias netas	1,364	33
Maquila	1,057	26
Agricultura	721	18
Manufactureras excepto maquila	639	16
Capital oficial	221	5
Servicios (netos)	56	1
Capital privado	46	1
Total	4,104	100

Fuentes: Banco Mundial y Banco Central de Reserva

<sup>2</sup> Este resultado proviene del informe de Guillermo Pérez y Hugo Ramos, *Revalorización del Sector Agropecuario en El Salvador*, Proyecto CRECER, USAID/EI Salvador, septiembre, 1998.

<sup>3</sup> Fuente de las dos cifras: DIGESTYC.



## 2.2 La importancia del sector para la nación

### Antecedentes generales: ¿por qué una política agrícola? <sup>4</sup>

Es preciso colocar el análisis de políticas económicas para el agro en un contexto más amplio, introduciendo consideraciones básicas que son relevantes al tema en cualquier país en vías de desarrollo. Procediendo de esta manera, coadyuva a asegurar que tanto el análisis como las recomendaciones de políticas tengan fundamentos conceptuales sólidos, además de proporcionar elementos de una contestación a la pregunta: ¿Por qué es la agricultura un macrosector?

Hay algunos economistas y funcionarios gubernamentales quienes cuestionan la razón de ser de la política agrícola. Este argumento se basa en que los requerimientos básicos para una experiencia exitosa de desarrollo son una política macroeconómica correcta, la privatización en su máxima extensión de los activos del gobierno, y la eliminación de las barreras regulatorias y otras intervenciones gubernamentales contraproducentes. De acuerdo con este punto de vista, no hay necesidad de una política sectorial *per se*, una vez que se hayan liberado los mercados y la estabilización macroeconómica esté asegurada. ¿Qué hace a la agricultura diferente, en términos de política económica, digamos, de las industrias textiles, de cemento, de restaurantes?

Si bien el pleno reconocimiento de la eficiencia y la potencia del mercado ha sido el logro más importante en todo el mundo en la última década, en todo el mundo se sigue teniendo una política agropecuaria, dirigida a reformas y programas en diversas áreas tales como el financiamiento de la producción, el mercadeo y comercio de los

<sup>4</sup> Esta subsección ha sido adaptada de la ponencia "Políticas macroeconómicas y desarrollo sostenible del sector agropecuario", discurso presentado por Roger D. Norton en el II Foro Nacional de Alto Nivel, San Salvador, 18 de febrero de 1998.

productos, la tenencia de la tierra, y la generación y transferencia de la tecnología. ¿A qué se debe esto? ¿Se debe a algo más profundo que meros intereses mezquinos en el sector?

En ocasiones se asevera que la prioridad que le otorgan los creadores de las políticas a la agricultura se deriva del hecho de que produce alimentos. Este argumento podría ser válido para las áreas rurales más pobres, que tienden a producir mayormente para su propio consumo, pero no es tan aplicable a medida que la economía mundial se integre cada vez más y que las importaciones y exportaciones de alimentos se expandan en casi todos los países. Cada vez más se reconoce que los niveles de nutrición de las familias más pobres depende más de sus **niveles de ingresos** y condiciones de salud que en el hecho de que ellos produzcan alimentos básicos. Un buen ejemplo lo tenemos a mano en los agricultores que cultivan las laderas en Centro América, quienes pueden aumentar sus ingresos familiares hasta cinco veces al cultivar café en vez de maíz y frijoles.

Al observar el reto de aliviar la pobreza desde el punto de vista de aumentar los ingresos, una justificación para colocar a la agricultura en la agenda de políticas se encuentra en el hecho de que la mayor concentración de pobreza se encuentra en las áreas rurales. Más que sólo una preocupación valedera, el alivio de la pobreza se reconoce universalmente como una responsabilidad de las políticas. En el caso de El Salvador, el 34% de la población rural vivía todavía en condiciones de pobreza en 1997 y esa proporción no había disminuido en los últimos años, sino que había aumentado levemente (Anexo A.5).<sup>5</sup> Inclusive, el 28% de la población rural se encontraba en condiciones de extrema pobreza, sin poder comprar la canasta básica de alimentos. La posibilidad de errores estadísticos de medición no nos permite aseverar con certeza que la pobreza rural se ha agudizado en los últimos años; sin embargo, se puede decir que la situación no se ha mejorado, hecho que es todavía más preocupante al ver que la pobreza urbana sí se ha reducido.<sup>6</sup>

Sin embargo, hay razones más abarcadoras para tratar a la agricultura como un tema central de las políticas por mérito propio. Ningún otro sector está tan profundamente entrelazado con el resto de la economía. El problema de la pobreza es parte de la condición de **la fuerza laboral rural**, que en la mayoría de los países en desarrollo es tan grande como, si no más grande que, la fuerza laboral en todo el resto de la economía. El sector tiene un papel igualmente grande en **la balanza de pagos** de muchos países; se vio anteriormente que en El Salvador la agricultura genera más de la mitad de las divisas que provienen de los sectores productivos nacionales. Además, la agricultura usa –y a veces abusa– de **recursos naturales** vitales que están limitados y pueden agotarse: el agua, tierra, bosques, peces. Se ha comprobado que estos son precisamente los recursos cuya explotación es más difícil de sujetar a las reglas del mercado. Una actitud totalmente no intervencionista o una política de *laissez faire* para estos recursos no ha demostrado ser sostenible en ningún país, pues invariablemente conlleva a la sobreexplotación. El sector es el mayor usuario de la tierra fértil y a veces, desafortunadamente, se convierte en despojador de los suelos, en perjuicio de las fuentes de agua y energía eléctrica para todos los sectores. Aunado al rol del suelo mismo, la contaminación ambiental del agua producida por otros elementos llevados

---

<sup>5</sup> Datos de DIGESTYC.

<sup>6</sup> Datos de DIGESTYC.

por el escurrimiento de las tierras cultivadas y de pastos pueden afectar seriamente a las comunidades urbanas. Amén de este aspecto ambiental, el papel social y el estatus legal de la tierra pesan grandemente en la agricultura.

Todas estas observaciones indican que el desempeño de la agricultura tiene un efecto importante sobre el resto de la economía, y viceversa. Pero hay otra razón, todavía más fundamental, por qué la agricultura es diferente a los otros sectores de la economía. La fuerza laboral y el capital pueden moverse de una industria a la otra, o de una actividad de servicio a la otra, y regresar a la actividad inicial con diversos grados de facilidad o dificultad, dependiendo de las circunstancias. Sin embargo, una vez que la fuerza laboral sale de la agricultura, es costoso y prácticamente imposible que regrese. Muchos países han descubierto esta lección a través de su propia experiencia, como sucedió en Nigeria en las décadas de 1970 y 1980, en México en la década de 1970 y en China durante la Revolución Cultural. En este sentido, el movimiento intersectorial de la fuerza laboral, entre la agricultura y el resto de la economía es esencialmente un **flujo irreversible de recursos**. Las razones para esta irreversibilidad pueden ser sociales, culturales o económicas, pero son igualmente poderosas.

Una preocupación relacionada con esto es que dicho movimiento intersectorial de la fuerza laboral resulta en grandes costos sociales por emigrante, debido a las **inversiones necesarias en infraestructura adicional en las áreas urbanas**: nuevas urbanizaciones, agua y alcantarillado, y redes de transporte, entre otros. Además, la migración campo-ciudad que excede la capacidad de las ciudades para crear nuevos empleos remunerados genera graves **problemas sociales**. Por lo tanto, una política que desestimula la agricultura prematuramente y promueve principalmente a los sectores urbanos, puede entrañar efectos irreversibles y puede también ser costosa al país. En vista de estas consideraciones, es importante para la política económica nacional considerar cuidadosamente el papel de la agricultura en las perspectivas de desarrollo de la nación y diseñar políticas apropiadas. **Esto no quiere decir que la agricultura deba ser subsidiada a expensas del crecimiento de los otros sectores, pero sí que deberá dársele las mismas oportunidades.**

Otra razón para elaborar un conjunto de políticas agrícolas –o una estrategia para el sector– es que en la mayoría de los países **las instituciones económicas en las áreas rurales** generalmente están menos desarrolladas, y las reglas del juego económico son menos claras, que en las áreas urbanas. En efecto, el ambiente económico en las áreas rurales pudiera estar menos adaptado a las necesidades del crecimiento económico. La dispersión geográfica de los agricultores y las pocas vías de acceso y otra infraestructura puede significar que el acceso de los agricultores al mercado sea incierto y caro, y puede que no todos los bancos tuvieran la experiencia para evaluar los proyectos agrícolas, para mencionar sólo dos de las formas en que el ambiente empresarial es más débil en el campo que en las ciudades.

Cualesquiera que sean las razones para las diferencias entre el ambiente económico rural y el urbano, la verdad es que existen. El reformar las instituciones económicas rurales de manera que sean conducentes a un ambiente empresarial, y al mismo tiempo facilitar una reducción de la pobreza, normalmente es un proyecto a largo plazo pero no por eso menos necesario.

Existen, pues, muchas razones importantes para asignarle una alta prioridad al desarrollo de políticas y estrategias agrícolas apropiadas. Las políticas agrícolas están muy entrelazadas entre sí. Por ejemplo, las políticas orientadas hacia el mejoramiento de los canales de mercadeo generalmente tienen nexos con la política de comercio internacional y con la política financiera rural. El reforzamiento de las instituciones dedicadas al financiamiento rural con frecuencia depende en parte en el suministro de mayor seguridad de la tenencia de la tierra. Por tanto, un programa de reforma a las políticas agrícolas, con frecuencia tiene que ser bastante amplio, cubriendo políticas en varias áreas importantes. Esto, nuevamente, subraya la importancia que reviste el desarrollar estrategias agrícolas.

Si el razonamiento sobre la singularidad del sector agrícola es correcto, especialmente en el sentido de permitir que la agricultura decaiga, crearía efectos irreversibles e impondría altos costos a toda la sociedad, como resultado de una excesiva migración campo-ciudad, entonces habría base conceptual para considerar una política generalizada de apoyo al sector. En efecto, casi todas las economías más industrializadas apoyan a su sector agrícola, muchas de ellas extensamente. La ironía radica en que las economías menos desarrolladas, las cuales tienen un mayor problema de pobreza rural, con frecuencia gravan implícitamente a la agricultura en vez de apoyarla.

### **Otras consideraciones fundamentales sobre el papel del sector**

#### *La pobreza rural*

La persistencia y la gravedad de la pobreza rural son de suma preocupación, independientemente de la suerte de la producción agropecuaria. Se ha calculado que 63% de las personas en extrema pobreza se encuentran en las áreas rurales.<sup>7</sup> Casi un millón de habitantes de zonas rurales viven en esas condiciones deprimidas. En promedio su ingreso mensual *familiar* era de 599 colones en 1996, lo que significaba un ingreso mensual *por persona* de 102 colones. Sin exageración, son condiciones de espanto. En promedio, la población total, tanto rural como urbana, de cuatro departamentos<sup>8</sup> tenía un índice de desarrollo humano en 1996 inferior al de Papua Nueva Guinea, y para tres departamentos<sup>9</sup> el índice fue debajo del de Guinea Ecuatorial. Para toda la población rural, el ingreso promedio per cápita es aproximadamente un tercio de la cifra correspondiente para la población urbana. Todos estos estimados del ingreso rural incluyen el ingreso imputado que se percibe mediante el autoconsumo de los productos de la finca.

Es innegable que la escasa disponibilidad de la tierra todavía incide en los niveles de ingreso del campo. “La tenencia de la tierra es sin lugar a dudas una causa muy importante de la pobreza rural”.<sup>10</sup> La mayoría de los finqueros pobres tienen menos de

---

<sup>7</sup> Clemente San Sebastián, Amy Angel y Hugo Ramos, *Documento base de estrategia para las zonas rurales*, Proyecto CRECER, 12 diciembre 1997, pág. 24 (con base en datos de la DIGESTYC).

<sup>8</sup> Chalatenango, La Unión, Cabañas, Morazán.

<sup>9</sup> La Unión, Cabañas, Morazán. Fuente: San Sebastián, Angel y Ramos, 1997, pág. 27 (con base en informaciones provenientes del PNUD y la DIGESTYC).

<sup>10</sup> San Sebastián, Angel y Ramos, 1997, p. 23.

una manzana de tierra y 71% de las familias que viven de la agricultura pero que no poseen tierra alguna, se encuentran en condiciones de pobreza. Sin embargo, no hay suficiente tierra apta para la agricultura en el país para que otra redistribución de la tierra represente una solución al problema de la pobreza rural. Si la tierra con vocación agropecuaria (clases de suelos I hasta IV) fuere repartida de manera uniforme entre las familias de agricultores, cada familia tendría aproximadamente seis hectáreas. *Bajo las cédulas actuales de cultivo*, tal extensión de tierra colocaría a cada familia ligeramente encima de la línea de extrema pobreza y bastante debajo de la línea de pobreza.<sup>11</sup>

Por esta razón, el Banco Mundial ha llegado recientemente a la conclusión de que: “tomando en consideración la escasez de tierra cultivable en El Salvador, estos estimados subrayan la irracionalidad de depender principalmente en la distribución de la tierra para aliviar la pobreza entre los pobres rurales. . .”<sup>12</sup> Con base en este análisis y los resultados de una encuesta de FUSADES sobre las características de los hogares rurales pobres, el mismo estudio señala que “El empleo rural fuera de la finca pareciera ofrecer una ruta para salir de la pobreza”.<sup>13</sup> Bien podrían haber añadido que, a la luz de la escasez de la tierra, ***una intensificación de las actividades agropecuarias*** también ofrece oportunidades para reducir la pobreza rural. A fin de cuentas, tanto la agricultura como la agroindustria y otras ramas económicas jugarán un papel importante en la disminución de este afligimiento nacional de la pobreza rural.

Mientras se busca un enfoque eficaz para reducir la pobreza rural, el país sufre las consecuencias de ella en múltiples formas: la miseria de las mismas familias rurales pobres; su incapacidad, en las circunstancias económicas en que se encuentran, de realizar aportes significativos a la producción y exportación nacional; y una migración rural-urbana que agota la capacidad de las urbes para absorber los migrantes en condiciones decentes. La pobreza significa una pérdida real de capital humano para el país, por la débil educación que reciben los pobres y, en algunos casos, hasta por el crecimiento mental atrofiado que resulta de la desnutrición infantil. Las consecuencias de la pobreza son verdaderamente tristes y penetrantes.

La migración rural-urbana es una tendencia natural de un país en vías de desarrollo y no es un fenómeno limitado a El Salvador. La tasa de esa migración puede variar dependiendo de los pesos relativos de los incentivos para trasladarse a la ciudad o quedarse en el campo. Las razones fundamentales que impulsan la migración interna son la expectativa de un mejor salario, mayor acceso a los servicios básicos, tales como la educación y los servicios de salud y las oportunidades para la recreación incluyendo cines, bibliotecas y atracciones turísticas. Sin embargo, existen otros factores que hacen la migración interna menos atractiva, como la falta de cercanía a familiares y la pérdida de un estilo de vida menos agitado.<sup>14</sup> Desde el punto de vista nacional, otra negativa es el mencionado costo de la migración, en forma de la necesidad de hacer mayores inversiones en infraestructura física y social urbana, incluyendo la red vial, vivienda y escuelas adicionales, etc.

---

<sup>11</sup> World Bank, 1998, pág. 175.

<sup>12</sup> *Op. cit.*, pág. 176.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, pág. xvi.

<sup>14</sup> Michael P. Todaro, "A Model of Labor Migration and Urban Employment in Less Developed Countries," *American Economic Review*, vol. 59, 1969, páginas 138 - 148.



En El Salvador, el diferencial salarial entre áreas urbanas y rurales es uno de los principales factores que alientan el movimiento poblacional interno. En 1997, se estimó que el salario modal en las zonas urbanas fue de ¢1,134. En cambio, estuvo en ¢770 en las áreas rurales, es decir, 68% del nivel correspondiente urbano. Aún tomando en cuenta la diferencia en los respectivos costos de vida, el ingreso urbano es el mayor (DIGESTYC). La brecha en el acceso a los servicios básicos es todavía mayor. En las zonas rurales, solamente el 55.7% de los hogares goza de acceso a energía eléctrica, versus 98.6% en el Area Metropolitana de San Salvador; en cuanto a los hogares que tienen cañería o acceso a un chorro público, las cifras son 39.9% y 92.6%, respectivamente; y para el servicio de alcantarillado son 16.2% y 86%, respectivamente.

En 1997, aproximadamente el 45% de la población salvadoreña vivía en las áreas rurales y el 30%, en el Area Metropolitana de San Salvador (AMSS). Durante lo que va de los años noventa, las áreas metropolitanas han estado recibiendo aproximadamente 22,000 migrantes nuevos<sup>15</sup> desde el campo cada año. Si bien las otras ciudades han experimentado un marcado crecimiento poblacional, la gran mayoría de estos migrantes se dirigen al AMSS. Dicho movimiento masivo de gente da lugar a la necesidad de efectuar inversiones sustanciales en la infraestructura urbana.

Se puede tomar el ejemplo de la capital para estimar el costo de la migración interna en términos de los requisitos para infraestructura. Comenzando con el costo adicional de la red vial, actualmente en el AMSS esa red consiste en 130 km. de carreteras, 691 km. de calles pavimentadas y 715 km. de calles no pavimentadas. El costo de construir un kilómetro en las avenidas principales es de aproximadamente ¢5.5 millones por kilómetro, mientras que el costo de un kilómetro de una calle pavimentada es aproximadamente ¢3.05 millones.<sup>16</sup> Si las calles de tierra fueran pavimentadas, el costo de un reemplazo total de la red vial metropolitana sería aproximadamente ¢5 mil millones. Ya que la población actual del AMSS llega a 1.48 millones de habitantes, la cifra anterior significa que el costo *per cápita* de reemplazar toda la red vial estaría en ¢3,390. Alternativamente, si no se incluyera la pavimentación de las calles de tierra, el costo total de la hipotética reconstrucción de la red se elevaría a ¢2.82 mil millones, ó ¢1,912 por persona. Por lo tanto, a la tasa anual de migración rural-urbana de 22,000 personas, el gasto anual en la adecuación de la red vial a ese movimiento de gente asciende al rango de ¢42 hasta ¢74 millones.

Desde luego, estos cálculos están basados en el supuesto de que la red vial existente es adecuada, lo cual es dudoso. Según el *Plan Maestro del Transporte Vehicular en el Area Metropolitana de San Salvador*, tomando en cuenta el crecimiento poblacional estimado (tanto biológico como el basado en migración), además de otros factores, se requiere de una inversión anual de ¢550 millones por un lapso de diez años para adecuar la red vial metropolitana.<sup>17</sup> La partida presupuestaria asignada a ese rubro en 1997 solamente fue de aproximadamente ¢150 millones.

Otro costo social sustancial atribuible a la migración interna es el de la vivienda y las urbanizaciones necesarias para alojar a los recién llegados a la ciudad. Se puede

<sup>15</sup> DIGESTYC, "Proyección de la Población de El Salvador 1995-2025".

<sup>16</sup> Rafael Menéndez Espinoza, Castañeda Ingenieros, comunicación personal, febrero, 1999.

<sup>17</sup> Instituto Israelí de Planificación e Investigación de Transportes, Lda., y Tahal Consulting Engineerism Ltd., *Plan Maestro del Transporte Vehicular en el Area Metropolitana de San Salvador*, Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Transporte, mayo de 1997.

calcular que la construcción de una casa modesta pero adecuada cuesta aproximadamente ¢70,000, cifra que incluye la cañería para el agua potable y las aguas negras, el tendido eléctrico, la adecuación del terreno, y la construcción de las calles internas, además de la misma estructura de la casa. Asumiendo cinco personas por casa en promedio, esto significa un gasto de ¢14,000 por migrante, es decir, ¢308 millones cada año para dar alojamiento a los migrantes a las ciudades.

En resumen, se puede estimar que el flujo de migración interna cuesta al país entre 350 y 382 millones de colones anualmente, solamente por concepto de dos tipos principales de infraestructura. Al incluir las demás formas de infraestructura y los problemas sociales generados por la migración, sin duda alguna el costo sería bastante mayor.

Se podría contrastar esta cifra con los costos de mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales, para aminorar la tasa de migración. Alrededor del 65% de los caminos rurales no pavimentados se encuentra en mal estado. La extensión de la red rural no pavimentada es de 7,896 km. y el costo por km. de su reparación y rehabilitación está estimado en ¢80,000 por km., lo que implicaría un costo de ¢632 millones para mejorar toda la red, monto que podría estar distribuido a lo largo de un período de hasta diez años, resultando en un costo anual bastante menor.

Por otro lado, a la mayoría de las viviendas rurales les falta agua potable y electricidad. En 1997, las inversiones realizadas por ANDA en agua potable sumaron a ¢251 millones, lo que significa un costo por persona beneficiada de ¢224. Entonces, el extender el servicio de agua al 60% restante de la población rural requeriría un gasto total de ¢331 millones, cifra que también podría ser distribuida entre varios años. Es importante hacer notar que esta magnitud podría ser subestimada, ya que las poblaciones sin acceso a agua tratada tienden a ser más aisladas que las otras y, por consiguiente, el costo de tenderles la cañería necesaria, sería mayor que el costo promedio por población. Sin embargo, el presente análisis señala que el costo de adecuar la situación habitacional y de transporte de los moradores de las áreas rurales sería sustancialmente menor que el costo de la nueva infraestructura ocasionada por la migración rural-urbana.

### *Las exportaciones agropecuarias*

Por otro lado, cabe destacar la importancia del sector agropecuario para la balanza de pagos del país. Las dos principales fuentes actuales de divisas —las remesas y las ventas de las fábricas de maquila— no son necesariamente duraderas. La industria de la maquila es notoria por ser volátil en todos lados. La tasa de crecimiento de los flujos de remesas ha disminuido ya y es posible que dichos flujos son sensibles, en parte, a la tasa real de interés en El Salvador. Por ambas razones, con el paso del tiempo y cuando la tasa real de interés baje a niveles más sostenibles para el largo plazo, podrían experimentar un descenso las remesas.

Amén de esta consideración, las remesas obedecen a una dinámica propia en el tiempo. Cuando los hombres casados emigran solos, obviamente envían remesas a sus familias. Cuando las familias se junten con ellos en el exterior, siguen mandando

fondos a otros parientes en El Salvador, pero en menor cantidad en promedio. Después de vivir varios años allá y después de muertos los padres que se quedaron aquí, las cantidades de las remesas bajan más drásticamente. Ya que la ola principal de emigración, que tuvo lugar en los años 1980, está envejeciendo en el exterior, y las olas subsiguientes han sido de menor tamaño, es de esperar que las remesas alcanzarían pronto sus niveles máximos y de ahí en adelante disminuirían, paulatina pero progresivamente (posiblemente sujetas parcialmente a altibajos en función de los intereses reales).

Estas realidades sugieren que en el futuro la balanza de pagos podría depender de la agricultura aún más que hoy en día.

### **3. La situación de la agricultura nacional**

#### **3.1. Apreciaciones a nivel global del sector**

Después de un crecimiento sostenido a tasas anuales mayormente halagadoras durante los años sesenta y setenta, el sector agropecuario cayó en un estancamiento del cual aún no se ha recuperado. Está de más decir que durante los años ochenta sufrió los efectos del conflicto bélico y el proceso de reestructuración de la tenencia de la tierra, la cual no dio todos los resultados esperados ni siempre fue acompañada por las políticas sectoriales más eficaces. Sin embargo, aún después de la superación de dichos obstáculos, el sector no ha podido salir de un bache caracterizado por bajos niveles de productividad, falta de rentabilidad y ausencia de dinamismo. Por supuesto, hay uno que otro rubro que no se conforma con este cuadro gris, sin embargo, el grueso del sector lo valida.

Según los estimados de las cuentas nacionales, el PIB real sectorial (ingreso real sectorial) creció lentamente entre los años 1989 y 1997, a una tasa anual del 2.1%. Empero, el estimado más directo de la producción sectorial, elaborado por el MAG con base en mediciones de la producción de 17 rubros, señala que la producción agropecuaria apenas creció, registrando un incremento anual de solamente el 0.2% durante el lapso desde el ciclo 1989/90 hasta el ciclo 1997/98. Si bien el ingreso no es el mismo concepto que la producción, no es probable que el primero pudo haber superado la última, ya que las tendencias en los precios agropecuarios han sido sumamente desfavorables durante toda la década actual. Evidentemente, además de la preocupación sobre el comportamiento real del sector, hay discrepancias importantes en las estadísticas que lo miden.

La falta de dinamismo del sector se observa con mayor nitidez a través de los rendimientos. El Cuadro 2 demuestra el comportamiento de los mismos, con base en períodos base y final que son promedios de tres años cada uno, para minimizar los efectos de las fluctuaciones sobre la medición de la tendencia. Para el lapso reciente de siete años mostrado en ese cuadro, el incremento promedio de los rendimientos de 13 cultivos principales quedó en 0.2%, cifra idéntica a la del crecimiento de la producción agropecuaria. Aunque la serie de producción cubre un mayor número de rubros, una conclusión de estos datos es que, a grandes rasgos, no ha habido cambio en la superficie cultivada durante el decenio actual.

**Cuadro 2  
Tendencias recientes de los rendimientos unitarios (qq./mz.)**

Cultivo	1988/89 -1990/91 promedio	1995/96 -1997/98 promedio	Tasa anual de crecimiento
Maíz	32.4	31.0	-0.6%
Frijol	12.1	12.8	-0.8%
Arroz	63.8	75.8	2.5%
Maicillo	19.0	23.5	3.1%
Caña de azúcar (1)	62.0	60.1	-0.4%
Café	14.2	13.2	-1.0%
Ajonjolí	10.6	10.9	0.4%
Banano	176.4	144.2	(2) -3.3%
Naranja	265.1	315.4	2.5%
Sandía	279.2	302.4	1.1%
Coco	205.0	191.0	-1.0%
Tomate	209.7	164.8	(2) -3.9%
Piña	188.3	175.0	-1.0%
Tasa promedio ponderada por superficies en 1988/89-1990/91:			0.2%

(1) Toneladas cortas/mz  
1996/97

(2) 1994/95-

Fuente: MAG/DGEA

En las condiciones de escasez de tierra en El Salvador, es de esperarse que el crecimiento agropecuario no se pudiera basar en una ampliación de la frontera agrícola. Por ende, los incrementos de la productividad tienen que jugar el papel preponderante para que el sector crezca. Los dos componentes de la productividad son los rendimientos unitarios y la composición de los cultivos (con respecto a su valor por hectárea). Tal como se ha mencionado, el desempeño de los rendimientos ha sido bastante decepcionante. Tampoco ha habido una evolución hacia los cultivos de más alto valor (una intensificación de la agricultura), en promedio. Es menester revertir estas tendencias en un futuro cercano.

### **3.2 El comportamiento de algunos productos principales**

Uno de los cultivos de más alto valor, el café, ha sufrido una reducción en el área sembrada desde finales de los 1970 y principios de los 1980 (Anexo A.7). Más aún, ha experimentado una marcada reducción de su producción con respecto a la de los países vecinos y del resto del mundo (Cuadro 3). En el ciclo 1970/71, El Salvador produjo 3.2 veces el café de Honduras; en 1997/98 los dos países produjeron casi la misma cantidad. Asimismo, la relación de producción de café El Salvador/Costa Rica fue de 1.6 en 1970/71 y de 0.9 en 1997/98. Con respecto a Nicaragua, que también pasó por una larga época de conflicto y confusión, dicha relación cayó de 3.2 a 2.0 durante el mismo lapso de 27 años (Cuadro 3).

El azúcar, que junto con la leche ha sido uno de los dos rubros principales con dinamismo en los últimos años, creció en área desde 56 mil manzanas en 1989/90 a más de 100 mil mz. en 1998/99 (Anexo A.8). Sin embargo, el rubro se encuentra encajonado por las condiciones agroecológicas y de los mercados y su rentabilidad es frágil. En las últimas dos zafras, en promedio, los productores han experimentado pérdidas económicas, v.g., ingresos netos negativos. El subsector ha venido enfrentando tres problemas básicos, de los cuales solamente uno es coyuntural:

- El aumento de las áreas dedicadas a la caña ha conllevado a que muchas de las nuevas plantaciones estén ubicadas en tierras marginales para la caña. Su productividad es menor que la de las zonas más apropiadas y esas plantaciones son las más susceptibles a sequías e inundaciones.
- En 1997/98 el rendimiento industrial del azúcar fue afectado por las lluvias tardías en noviembre de 1997 causadas por el fenómeno climatológico de El Niño, mientras que en 1998/99 los rendimientos tanto agrícolas como industriales fueron reducidos por los efectos del Huracán Mitch.
- En el lado de los mercados, el subsector azucarero es un ejemplo de la falacia de composición. Lo que es bueno para un ingenio es dañino para los ingenios en su conjunto, y lo que es bueno para un productor individual es negativo para el subsector en su conjunto. En la medida que un productor individual aumente su producción, obtiene mayores ganancias. Igualmente, en la medida que un ingenio aumente su producción, consigue una mayor asignación de la cuotas de venta nacional y preferencial (de los Estados Unidos) para la zafra siguiente, y ambos mercados gozan de precios superiores al del mercado mundial. Empero, cuando toda la producción salvadoreña del azúcar aumente, los excedentes tienen que ser vendidos en el mercado mundial, donde reciben un precio inferior. Por lo tanto, cuando la producción sube, se reduce el precio promedio recibido por el azúcar salvadoreña. Ultimamente este efecto ha sido agudizado por el deprimido nivel del precio mundial, resultado de una sobreoferta a nivel global.

•

### **Cuadro 3**

#### **Tendencias internacionales de la producción del café**

**(Miles de quintales en promedios móviles de 4 años hasta el año citado)**

País	1970/71	1980/81	1990/91	1997/98	Tasa de crecimiento 1970/71-1997/98
Honduras	801	1,539	2,131	2,708	4.6%
Guatemala	2,462	3,466	4,163	5,153	2.8%
Nicaragua	737	1,309	796	1,162	1.7%
Costa Rica	1,740	2,250	3,078	3,158	2.2%
México	3,926	5,009	6,646	6,477	1.9%
Mundo	84,785	104,849	123,908	120,008	1.3%
El Salvador	2,846	4,033	3,022	3,157	0.4%

Razones:				
ES/Honduras	3.6	2.6	1.4	1.2
ES/Guatemala	1.2	1.2	0.7	0.6
ES/Nicaragua	3.9	3.1	3.8	2.7

Fuente: Organización Internacional del Café (OIC).

Amén de estas consideraciones, hay que mencionar la incertidumbre que atañe a la cuota preferencial de los Estados Unidos. A pesar de que la cuota total de importación de azúcar ha experimentado aumentos anuales, conforme al acuerdo de ese país con la Organización Mundial de Comercio (OMC), la futura participación de El Salvador en dicha cuota es incierta. Bajo los acuerdos del NAFTA, cada año México percibe mayores oportunidades para exportar azúcar a los Estados Unidos, lo que podría perjudicar, a la larga, las perspectivas de acceder el mercado de los Estados Unidos por parte de otros países. Adicionalmente, varios expertos opinan que las cuotas de El Salvador y otros países centroamericanos y caribeños podrían reducirse significativamente al producirse algún cambio en el sistema político de Cuba, que ha sido excluido del sistema de las cuotas de importación de azúcar de los Estados Unidos desde 1960.

Por estas razones, no se debería pronosticar una continuación del reciente dinamismo del subsector azucarero, a menos que los países productores de azúcar centroamericanos que son menos eficientes aceptaran reducir su producción, a favor de mayores importaciones desde El Salvador, lo cual no pareciera ser una perspectiva muy realista.

En cambio, el subsector lechero ha registrado logros impresionantes y duraderos. La producción nacional creció desde 237,200 mil botellas en 1982/83 hasta 475,200 mil botellas en 1997/98, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 4.7%. Si bien el área de pastos para el hato lechero se ha incrementado desde 237,200 manzanas hasta 293,100 manzanas en ese mismo tiempo, la mayor parte del crecimiento se originó en aumentos de la productividad. Por manzana, la producción subió desde 1,264 botellas hasta 1,621 botellas durante ese período. La actividad lechera es una forma intensiva de la ganadería. Por ende, representa por excelencia las dos características que el sector como un todo debería mostrar en el futuro: **intensificación del uso de la tierra y aumentos de la productividad.**

La comercialización de los lácteos no enfrenta los mismos tipos de escollos que caracterizan el mercado para el azúcar. El primer lugar, el consumo nacional crece más rápido que el de muchos otros productos alimentarios, puesto que la demanda para la leche tiene una elasticidad-ingreso más alta que la mayoría de los alimentos. Segundo, todavía hay cantidades sustanciales de leche importada que podrían ser desplazadas por incrementos futuros de la producción nacional.<sup>18</sup> Tercero, las posibilidades de aumentar la exportación de quesos no son despreciables. Así que desde el punto de vista tanto de la producción como de los mercados, existen perspectivas halagadoras para que los lácteos sigan siendo un rubro dinámico.

<sup>18</sup> El valor de las importaciones de leche y quesos (incluyendo leche en polvo) ascendió a aproximadamente US\$55 millones en 1997.

Sin menospreciar el salto tecnológico experimentado por el sector lechero, cabe resaltar otro factor que ha venido condicionando el desempeño desbalanceado del sector en los últimos años, bajo el cual solamente han habido dos productos principales dinámicos. Se refiere al hecho llamativo de que aquellos dos rubros gozan de un nivel de protección arancelaria bastante superior a la del resto del sector.

Para la principal forma de leche líquida importada, el arancel está en 40%; para la leche en polvo y condensada, 20%; para la mantequilla, 30%; y para la mayoría de los quesos, 40%. Asimismo, el arancel sobre la importación del azúcar está en 40% y para la mayoría de los jarabes, glucosas, fructosas y maltosas también está en 40%.

En cambio, el arancel promedio para el sector es de un 12.9% y para la economía en conjunto, un 10.7% (promedios ponderados<sup>19</sup>). Para la mayoría de las hortalizas, está en un 15%. Maíz blanco y sorgo importados pagan 15%, pero el maíz amarillo, que compite directamente con el sorgo nacional en los concentrados, entra al país libre de aranceles. El trigo, que viene socavando el papel del maíz blanco en la dieta nacional, también entra libre de derechos arancelarios. El arroz es el único grano que tiene niveles de protección por encima del promedio, en un 35%.

Además de señalar que todavía existen inconsistencias en la estructura arancelaria para el sector agropecuario, estas circunstancias plantean un interrogante fundamental e incómodo para las políticas sectoriales: ¿Es un nivel alto de la protección arancelaria, la única circunstancia en la cual se podría esperar una reactivación de la producción agropecuaria?

Una contestación afirmativa apuntaría a una política contradictoria a lo pactado por El Salvador en los foros internacionales. También contravendría uno de los principios básicos de la política macroeconómica nacional. Sin embargo, esta evidencia empírica parece ser un fuerte indicio de que de otra forma podría ser difícil sacar al sector de su estancamiento y, por consiguiente, reducir la pobreza rural, al menos dentro del marco de la política actual. El reto principal para la política sectorial, entonces, está claro: consiste en **hallar otro rumbo diferente al proteccionismo que pudiera efectuar una reactivación del agro.**

### **3.3 Otros aspectos de la situación actual del sector agropecuario**

La falta de dinamismo ha caracterizado la mayoría de los cultivos menores y de alto valor, además de los granos y cultivos tradicionales de exportación. Puesto que la demanda para las hortalizas y frutales es más elástica con respecto al ingreso que la de los granos, quedaba la posibilidad de que hubieran experimentado mayores tasas de crecimiento. Sin embargo, el desempeño de estos cultivos ha sido igualmente decepcionante. Siempre su producción fluctúa mucho más que la de los granos, empero, la sandía y el tomate han estado en franca picada en los últimos tres ciclos agrícolas. El henequén ha bajado desde niveles de producción alrededor de 200,000 qq. en los tres ciclos 1990/91 a 1992/93, hasta apenas 120,000 qq. en los ciclos

---

<sup>19</sup> Michael J. Finger, Merlinda D. Ingo y Ulrich Reinecke, *The Uruguay Round: Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, Banco Mundial, Washington, D. C., 1996.

1996/97 y 1997/98. El pollo y los huevos de gallina constituyen una excepción a esa tendencia; sin embargo, esos productos son otro ejemplo de un subsector que ha gozado de medidas de protección especial, ya que el maíz amarillo que usan en grandes cantidades recibió una exoneración completa al pago de aranceles.

En pocas palabras, el estancamiento del sector es generalizado, con unas cuantas excepciones en forma de los rubros que se les ha otorgado un tratamiento excepcional en la política arancelaria. De ser así el comportamiento del sector, habría que buscarle explicaciones generales.

### **3.4 La política de comercio exterior y la agricultura**

Junto con otras reformas de la política económica, a partir de 1989 se impulsó una decidida liberalización y apertura comercial en el sector agropecuario, con reducciones significativas de los aranceles y, más importante aún, la eliminación del requisito de licencias o permisos de importación. A la vez, se eliminó el impuesto sobre la exportación del café y los trámites para exportar fueron simplificados. Sin embargo, en los años recientes este espíritu de reforma y apertura ha perdido *momentum* y ahora la política comercial salvadoreña se caracteriza más por su inestabilidad en el tiempo y una falta de congruencia interna.

En 1998 la estructura general de los aranceles para los productos agrícolas y no agrícolas fue de 17% para los productos finales, de 5 al 10% para los productos intermedios y cero para los insumos y bienes de capital. Estos rangos de aranceles son comunes entre los cinco países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y todos han seguido un programa de desgravación arancelaria progresiva. Hasta la fecha, más del 55% de todos los aranceles han sido eliminados. Para los demás, el programa los ha venido reduciendo en un punto porcentual cada seis meses, bajo la meta de establecer para junio de 1999 una estructura arancelaria con un máximo de 15%, aunque hay excepciones a esta regla.

Esta estructura arancelaria, diferenciada por el supuesto grado de elaboración de los bienes, ha originado problemas para el sector agropecuario, ya que algunos productos del sector resultan ser productos intermedios para otros sectores de la economía, como lo es el sorgo para la industria avícola. El esquema arancelario del MCCA fue diseñado bajo la óptica de un modelo económico basado en la hipótesis de que la industrialización es la única vía de desarrollo.

Este enfoque ha sido extendido a la agroindustria. Se mencionó ya la industria avícola, la cual no tiene que pagar un derecho arancelario sobre un insumo básico, el maíz amarillo, por ende, goza de protección efectiva alta. Por otro lado, las importaciones de arroz granza están tasadas con aranceles de 20% mientras que el arroz procesado paga 35%. Esta estructura fue desarrollada específicamente para proteger a los beneficios de arroz que, además de industrializar la producción nacional, importan arroz granza desde otros países para procesarlo. Por ende, las tasas de protección efectiva del arroz elaborado es mayor del 35%.

En enero de 1998, se elevaron los aranceles sobre la leche fresca, yogur y varios quesos al 40% y el de mantequilla hasta 30%. Debido a una cláusula de los compromisos del país ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a su rol en la



dieta, se dejó el arancel sobre la leche en polvo en 15%. Si bien esta estructura favorece a los ganaderos productores de leche, brinda beneficios mayores a los procesadores de leche, porque tienen la opción de comprarla en polvo como la base para la elaboración de varios productos lácteos como los quesos y la crema que reciben un nivel de protección más alto, por lo tanto, la tasa de protección efectiva para las plantas que industrializan la leche es mayor que el 40%.

En la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, El Salvador acordó en dejar de utilizar las barreras no arancelarias, tales como las licencias y cuotas de importación. Para varios productos de importancia el país convirtió el anterior nivel de protección, que provenía de las restricciones no arancelarias, en sus equivalentes niveles de aranceles. Para los productos que fueron arancelados así, se establecieron cuotas de acceso mínimo al mercado salvadoreño que tienen que ser puestas en operación en caso de que los aranceles se suban hasta o por arriba de un determinado nivel de contingencia, el cual generalmente queda en el 40%. Actualmente, El Salvador debe abrir cuotas de acceso mínimo para la leche fresca y ciertos quesos, sin embargo, el Gobierno aún no ha aprobado un reglamento para administrar dichas cuotas.<sup>20</sup>

Cuando el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) fue disuelto en 1990, se inició una nueva etapa de la política comercial de los granos básicos, estableciendo un sistema de bandas de precio para el sorgo, maíz y arroz. Dicho sistema fue armonizado con estructuras parecidas en Honduras, Guatemala y Nicaragua el 3 de diciembre de 1992. Consiste en reglas de operación que hacen fluctuar el arancel para compensar los vaivenes más extremos de los precios internacionales, tanto hacia arriba como hacia abajo. El nivel de protección arancelaria proporcionado por la banda de precios durante su período de aplicación no fue muy diferente al arancel de base, que estuvo en el 20% para maíz y sorgo. A raíz de las fluctuaciones del precio internacional del arroz, el arancel aplicado a ese cultivo mostró mayor variación.

A pesar de que los aranceles no fluctuaron marcadamente bajo el esquema de las bandas, la evidencia empírica demuestra que los precios internos de los granos básicos fueron más estables durante el período del funcionamiento de las bandas que en el decenio anterior. El coeficiente de variación del precio nominal del sorgo al productor bajó desde 37.4% durante 1980-89 a 19.4% durante 1990-92, del sorgo al por mayor desde 35.8% a 18.8%, del maíz blanco a nivel de productor desde 37.5% a 22.8%, del maíz blanco al por mayor desde 36.6% a 22.1%, del arroz al productor desde 39.4% a 18.3%, y del arroz al por mayor desde 31.0% a 7.3%.<sup>21</sup>

El período de las bandas, 1990-94, fue el más largo lapso bajo un solo régimen comercial para los granos durante la década actual. Los años más recientes han sido caracterizados por frecuentes cambios en esa política, tal como se muestra en el siguiente resumen:

<sup>20</sup> En las negociaciones con la OMC se establecieron también techos arancelarios que normalmente quedan muy por encima de los niveles arancelarios vigentes. Cada año los techos se bajan en 1% y las cuotas de acceso mínimo suben levemente.

<sup>21</sup> Manuel Vanegas, Sr., Mark D. Wenner y Amy Angel, *Políticas para el Comercio y las Inversiones Agrícolas en El Salvador: Evaluación y Recomendaciones, 1970-1993*, Agricultural Policy Analysis Project, Fase II, USAID/El Salvador, Informe Técnico No. 135, septiembre, 1993.

- Debido a los efectos de una sequía, en febrero de 1995 se redujeron el arancel del maíz blanco al 5% y el de maíz amarillo al 10%. En julio del mismo año éste último fue rebajado aún más, hasta el 5%.
- También en 1995 y bajo presión de los beneficiadores de arroz, se acordó en aumentar el arancel de los arroces beneficiados al 35%, dejando el arroz granza en 20%.
- A finales de 1995 los aranceles para el maíz blanco y maíz amarillo fueron recortados al 1%.
- El Acuerdo No. 303 bis, del 2 de mayo de 1997, dio otra vuelta a la política comercial de los granos, poniendo en vigencia un sistema de precios de activación. El sistema constaba de un arancel base de 15% para el maíz amarillo, maíz blanco y sorgo y un mecanismo para rebajar el arancel de cualquier de esos productos al 1% siempre y cuando el correspondiente precio internacional CIF superara el establecido límite de activación. Una vez bajado al piso del 1%, el arancel quedaba ahí al menos 45 días, y por más tiempo en caso de que el precio CIF continuara arriba del límite de activación. El sistema tenía las ventajas de ser transparente, no discrecional y fácil de administrar, empero, en contraste con el sistema de las bandas, no brindaba protección para los agricultores contra fluctuaciones hacia abajo de los precios internacionales.

Para la fijación del precio de activación se creó una subpartida aduanera para el maíz amarillo U.S. No. 1, que supuestamente iba a ser industrializado sólo para uso humano, y este maíz de calidad superior estaba libre de cualquier arancel. Sin embargo, puesto que la diferencia de precio entre los maíces U.S. No. 1 y No. 2 era menos del 6%, les convenía a las fábricas de concentrados importar el No. 1 en vez de pagar el arancel normal del 15% sobre el No. 2, mezclándolo con el maíz inferior o sorgo nacional en la elaboración de sus productos fabricados. Efectivamente, esta disposición aduanera dio mayores incentivos para usar el maíz importado, con la consecuencia de debilitar el mercado para el sorgo nacional.

- La política comercial de los granos dio otro giro en 1998 cuando se firmó una Carta de Entendimiento entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería, representantes de los productores de sorgo y la industria de alimentos concentrados. Bajo este acuerdo, la industria se comprometió a suscribir contratos de opción de venta del sorgo nacional, amparados en la Bolsa de Productos Agropecuarios de El Salvador (Acuerdo No. 486 del 31 de julio de 1998). Dichos contratos tienen un precio acordado entre la industria y los sorgueros, el cual está basado en el precio internacional del maíz amarillo menos un factor de ajuste por la calidad. El acuerdo también dispone que el maíz amarillo U.S. No. 1 que se importa debe destinarse únicamente para el consumo humano y rebaja el arancel de los otros tipos de maíz a cero, bajo el compromiso de los fabricantes de concentrados de comprar todo el sorgo nacional ofrecido a ellos por la BOLPROES a los precios de los contratos arriba mencionados. Sin embargo, los sorgueros no quedan obligados a aceptar esos precios; si el precio internacional del maíz sube, podrían tratar de vender su sorgo a un precio mayor. Por otro lado, en caso de incumplimiento con estas

disposiciones por parte de la industria de concentrados, el arancel del maíz amarillo, excepto U.S. No. 1, subiría al 15% y se mantendría ahí al menos por un año.

Obviamente la búsqueda de un sistema equitativo de aranceles sobre los granos ha conllevado a formulaciones complicadas y a veces difíciles de administrar y monitorear (como en el caso de destinar todo el maíz U.S. No. 1 a productos de consumo humano). Aunque el nivel real del precio en promedio importa más que su estabilidad desde el punto de vista de incentivar la producción, la mera incertidumbre sobre el marco de políticas desalienta la inversión en el sector. Por lo tanto, se reviste de creciente urgencia el objetivo de encontrar y poner en marcha un sistema arancelario y de comercio exterior para el sector que sea duradero. Dicha urgencia es reforzada por la coyuntura actual de deflación mundial, la cual está arrastrando hacia abajo casi todos los precios de los productos primarios.

#### **4. Los principales orígenes de la problemática del sector**

Para identificar los orígenes del desempeño poco satisfactorio de sector agropecuario, habría que revisar los obstáculos a su desarrollo en tres áreas fundamentales: la **dotación de recursos productivos del sector**, los mecanismos de **acceso a mercados y tecnologías**, y los **incentivos a la producción**. Todos estos factores juegan un papel esencial en una agricultura moderna y dinámica.

Difícilmente se podría modificar el primer factor en el corto plazo, aunque valdría la pena poner en marcha programas para efectuar las mejoras necesarias. Los últimos dos factores podrían ser mejorados más rápidamente a través de políticas y programas adecuados. El segundo factor, de acceso, tiene un alto componente institucional, lo que lo hace algo lento en responder a modificaciones de la política, empero, los cambios definitivamente podrían hacerse sentir en este campo dentro de un lapso de unos cuantos años. El tercer factor de los incentivos es particularmente susceptible a cambios bruscos mediante nuevas orientaciones de las políticas económicas.

##### **4.1 Los recursos productivos**

En lo que se refiere a los recursos productivos, el agro salvadoreño padece de algunas desventajas estructurales importantes, como son: **el tamaño reducido de la mayoría de las explotaciones**, aludido anteriormente; **los bajos niveles promedio de escolaridad** (capital humano) de las familias rurales; **el estado degradado de la mayor parte de los suelos**; y **el leve aprovechamiento hasta la fecha del potencial de riego**. La baja escolaridad se manifiesta en el hecho de que 31% de la población rural mayor de diez años de edad es analfabeta, versus solamente 11.5% de la población urbana.<sup>22</sup> La causa principal de esta situación es la baja asistencia a las escuelas: 48% de la población rural económicamente activa no ha completado la educación primaria y sólo 6% de ellos se han graduado de la secundaria.<sup>23</sup> Esta

<sup>22</sup> C. San Sebastián, A. Angel y H. Ramos, 1997, pág. 20.

<sup>23</sup> IICA, 1997, pág. 5.

deficiencia ha sido plenamente reconocida, sin embargo, el programa EDUCO aún no alcanza una proporción significativa de los pobres rurales.<sup>24</sup>

En lo que se refiere a la apretada disponibilidad de tierra de vocación agropecuaria, quizás la cifra más indicativa es que 80% de los productores poseen menos de 3 hectáreas de tierra. El predominio de la extrema minifundia es más extenso que en cualquier otro país de América Latina con la excepción de Haití. La ventaja principal que tiene El Salvador con respecto a la tierra es el hecho de que **el proceso de titulación de las fincas está bien avanzado**, gracias a los grandes esfuerzos empeñados en este campo en los años recientes. No es solamente una ventaja para los productores sino que proporciona una base para emprender programas dirigidos a mejorar la calidad de la tierra y su productividad, como se verá más adelante.

En cuanto a la calidad del recurso tierra, debido a la poca cobertura boscosa y la falta de prácticas conservacionistas de cultivación de tierras, la degradación de los suelos presenta un desafío enorme para la productividad futura del sector agropecuario. Aproximadamente el 45% de todos los suelos y el 75% de los suelos de clase III a VII presentan condiciones de erosión severa.<sup>25</sup> El Salvador tiene el porcentaje de degradación de suelos más elevado en Centroamérica. Se ha estimado que la erosión causa una pérdida anual de suelo equivalente a 4,545 hectáreas de un metro de grosor (Perdomo Lino, *op. cit.*). Sin embargo, los efectos de la erosión no son sentidos únicamente por el sector agropecuario. La sedimentación acelerada de los embalses artificiales merma su horizonte de producción de energía hidroeléctrica y de control de inundaciones.

Un ejemplo llamativo es la represa del Cerrón Grande en la Cuenca del Río Lempa. Dicha cuenca es la más importante del país y produce el 70% de la energía consumida a nivel nacional y el embalse ha experimentado un asolvamiento rápido. Su vida útil, estimada originalmente en 250 años se ha reducido drásticamente, hasta el rango de 80 a 170 años, según las estimaciones, y podría seguir reduciéndose, si el problema de la erosión empeorase.

Las zonas agropecuarias que demuestran el mayor grado de erosión y susceptibilidad de erosión son las tierras dedicadas al cultivo de granos básicos. La misma presión poblacional, que a su vez ha conducido a un uso intensivo de agroquímicos, es responsable en gran parte del deterioro de estos suelos.

En lo concerniente al riego, se ha estimado que menos del 14% del potencial ha sido aprovechado. Para este cálculo, el potencial se define como el área realmente regable según el Plan Maestro de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos Hídricos, tomando en cuenta tanto los aspectos físicos como los económicos. Dicha área suma aproximadamente 190,000 hectáreas.<sup>26</sup> No obstante los bajos montos de inversión en riego, algunos usuarios se han dedicado a la producción de cultivos de alto valor por manzana, mostrando efectivamente el potencial productivo que brinda la utilización del agua.

<sup>24</sup> C. San Sebastián, A. Angel y H. Ramos, 1997, pág. 20.

<sup>25</sup> Francisco Perdomo Lino, Estrategia nacional para la conservación y manejo de los recursos ambientales de El Salvador, volumen II, anexo B.4, Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1991; y H. Jeffrey Leonard, Recursos naturales y desarrollo económico en Centro América: Un perfil ambiental regional, Instituto Internacional para el Ambiente y Desarrollo (IIED), 1985.

<sup>26</sup> IICA, 1997, pág. 21.

En la sección 6 -más adelante- se presentan algunos posibles enfoques de la política sectorial que ayudarían a superar las restricciones impuestas por la limitada dotación de recursos humanos y físicos y su degradación.

## **4.2 El acceso a mercados y tecnologías**

Al inicio de los años noventa se realizó un paso fundamental al eliminar las distorsiones al proceso de comercialización que habían sido introducidas por el accionar del IRA. Más adelante en la década se puso bastante énfasis en el mejoramiento de la red de carreteras y caminos de acceso. Otras reformas de fondo que han mejorado el acceso a los mercados, por parte de los productores, incluyen el establecimiento de un sistema de normas de calidad y un sistema de bonos de prenda.

Los principales escollos restantes que impiden el acceso del producto a mercados, insumos y tecnologías adecuadas son **el débil funcionamiento del sector financiero rural y del sistema de extensión agrícola**. Se puede ver el progresivo debilitamiento del financiamiento agropecuario a través de la relación entre el volumen de crédito destinado al agro y el PIB agropecuario, ambos conceptos expresados en precios corrientes (Anexo A.9). En 1981 dicha relación estuvo en 8.7%; en 1986, en 6.7%; en 1990, en 4.6%; en 1994, en 3.4%; y en 1997, en 3.7%. En el mismo período, la relación entre la cantidad global de crédito en la economía y el PIB total se ha mantenido aproximadamente constante, con la excepción de un incremento abrupto experimentado en los años 1983-85, a través de políticas inflacionarias, después del cual el monto de crédito bajó paulatinamente a sus niveles anteriores, en relación con el PIB. (El agro también fue beneficiario de un ensanchamiento eventual de la disponibilidad de crédito, comenzando en 1982, pero de menor magnitud).

Al nivel internacional se ha venido consolidando el consenso de que el crédito manejado a través de instituciones estatales no es un modelo viable, sin embargo, la estructura jurídica del BFA no ha sido reformada, a pesar de la alta tasa de morosidad en su cartera de préstamos, y la institución sigue dependiendo en subsidios del fisco.<sup>27</sup> El enfoque de la banca estatal ha caducado en toda América Latina, ya que adolece de algunas debilidades inherentes, como son:

- Aunque siempre hay uno que otro período de buena gerencia, la administración de los activos de un banco estatal no puede salir permanentemente de la sombra de una posible injerencia política en sus operaciones.
- Los prestatarios de fondos estatales no demuestran la misma actitud de responsabilidad de pago que demuestran en su trato con bancos comerciales, a sabiendas de que el Gobierno está dispuesto a recapitalizar un banco estatal de vez en cuando. Esta actitud, que es bien arraigada, dificulta la administración de la cartera en una institución financiera estatal.

---

<sup>27</sup> Entre 1989 y 1994 la institución recibió transferencias del fisco por un monto de C./1,085 millones.

- Los bancos estatales no tienen los mismos incentivos que tienen los bancos comerciales, para minimizar los costos de operación y reducir así los márgenes de intermediación financiera.
- Debido también a la estructura de incentivos, los bancos estatales normalmente demuestran menos claridad que los bancos comerciales en la captación de depósitos, es decir, la movilización de recursos financieros.

Efectivamente, la banca estatal es un modelo que nació cojo y las consecuentes deficiencias en su funcionamiento son cada vez más manifiestas. Respondía a un deseo de *canalizar fondos* a sectores juzgados prioritarios, lo cual no creaba una mentalidad adecuada en cuanto al manejo de créditos ni para la movilización de recursos financieros. El enfoque más productivo es el de establecer las instituciones que sean *viabiles* y adecuadas para la captación de depósitos, y que no dependan en subvenciones del Estado. Dicho enfoque debe ser complementado por normas apropiadas para el financiamiento rural. Sólo de esta manera se podría garantizar la disponibilidad de financiamiento para la agricultura a la larga.

Por otro lado, la experiencia ha hecho patente que la banca comercial no es capaz de responder a todas las necesidades financieras para la producción de los pequeños y medianos agricultores. Se buscan estructuras institucionales idóneas y las respectivas modalidades de regulación y supervisión bancaria, para atender a los requisitos financieros de los finqueros típicos. Se ha tomado un paso inicial hacia tal objetivo mediante la experiencia de la financiera Calpiá y algunos aspectos del trabajo de FEDECREDITO y FEDECACES, aunque se reconoce que el enfoque institucional de estos últimos requiere de reformas.<sup>28</sup>

En cuanto al sistema de generación y transferencia de tecnología, cabría señalar que el énfasis principal ha sido puesto en los granos básicos, sin embargo, a nivel nacional esos productos han experimentado poca o nula mejora en sus rendimientos, desde hace dos décadas ya. Otra indicación de la baja efectividad de este sistema es el hecho de que el CENTA ha atendido solamente al 28% de los agricultores del país (según su informe de actividades para 1997) y que los niveles de cobertura son menores en las zonas donde la pobreza es mayor. La cobertura fue de 18% en el Centro de Generación y Transferencia de Tecnología de Santa Cruz Porrillo (los Departamentos de La Paz, San Vicente, Usulután y Cabañas) y de 16% en el Centro de Morazán (los Departamentos de Morazán, San Miguel y La Unión).

Más preocupante aún son los resultados de la atención brindada por el CENTA. "Además, los resultados positivos de los programas de introducción de nuevas variedades de semillas y nuevos métodos de cultivo, en un gran número de casos han sido temporales, ya que por falta de concientización sobre las ventajas y las mayores ganancias que representa para el agricultor la incorporación de nueva tecnología, al dejar de recibir la asistencia y los incentivos los beneficiarios del programa se vuelven a las viejas técnicas de cultivo".<sup>29</sup>

Estos resultados poco satisfactorios se siguen dando pese a las reformas institucionales efectuadas en el CENTA. El informe del Banco Mundial, citado

<sup>28</sup> Ver, por ejemplo, The World Bank, 1998, págs. 14-21.

<sup>29</sup> The World Bank, 1998, pág. 64.

anteriormente, añade que “El CENTA todavía enfrenta los problemas de destinar parte de sus presupuestos para sufragar gastos administrativos, lo que limita la asignación de recursos a actividades propiamente de investigación. Asimismo, sólo un número muy reducido de personal posee título de maestría o de doctorado, lo que evidencia la falta de personal adecuadamente capacitado para realizar tareas de investigación”.<sup>30</sup>

Obviamente los problemas del sistema de generación y transferencia de tecnología son más profundos de lo que se pensaba.

### **4.3 Los incentivos a la producción**

Encima de los obstáculos mayores que el sector tiene que arrastrar en materia de recursos productivos y acceso a mercados y tecnologías, la rentabilidad de los productos agropecuarios ha estado en una trayectoria declinante desde los años ochenta. Los incentivos para la producción pueden ser medidos de distintas maneras, tales como la relación entre el valor de la producción y los costos de la misma o la relación entre los precios agropecuarios y los no agropecuarios del país. Desde cualquier punto de vista, los incentivos se han reducido marcadamente.

La relación entre los precios agropecuarios y no agropecuarios, los llamados precios reales agropecuarios, demuestra el poder adquisitivo de una unidad de producción del sector. Una común aproximación aritmética a dicha relación es la razón entre los precios al productor y el índice de precios al consumidor (IPC).<sup>31</sup> Tal como se enseña en el Cuadro 4, **los precios reales de la vasta mayoría de los productos del sector han sufrido un descenso marcado** desde comienzos del decenio hasta la fecha: maíz, 22.6%; frijol, 26.1%; sorgo, 35.0%; ajonjolí, 42.3%; caña de azúcar, 29.8%; naranja, 35.5%; yuca, 37.5%; henequén, 35.3%; leche, 31.4%; etc. Las únicas excepciones de importancia son el café, que siempre obedece a su propia dinámica muy fluctuante de mercados,<sup>32</sup> y el plátano.

El índice de los precios reales de los principales productos agropecuarios bajó en 13%, incluyendo el café, y en 25.4% sin el café, en el mismo tiempo de 1989/90 hasta 1997/98 (Gráfica 2). Ante este cuadro sombrío de precios, desde luego los productores se han esforzado para controlar los costos, para mantener los márgenes de ganancia en algunos casos. Sin embargo, no lo han logrado hacer en todos los casos. El Cuadro 5 presenta los márgenes de rentabilidad para maíz y sorgo, con base en los estimados de costos, precios y rendimientos proporcionados por la Dirección General de Economía Agrícola del MAG. Se observa que durante la década se ha profundizado la tendencia de incurrir en pérdidas. El caso del maíz está presentado en la Gráfica 3.

Cabe notar que las estimaciones de los costos se basan en una valorización de la mano de obra a los salarios vigentes en el campo. Cuando el productor depende mayormente de la mano de obra familiar, el resultado de las ganancias negativas significa que los

<sup>30</sup> *Op. cit.*, pág. 63.

<sup>31</sup> De hecho, el uso de esta razón subestima la baja de los precios reales agropecuarios, ya que los mismos están incluidos tanto en el numerador como en el denominador de la razón.

<sup>32</sup> Sin embargo, las perspectivas en el futuro cercano no son optimistas para el precio del café. El consumo per cápita mundial está estancado y se esperan fuertes aumentos de la oferta mundial, particularmente a raíz del establecimiento de plantaciones de café en nuevas áreas en Vietnam y Brasil.

salarios de él y sus familiares están quedando debajo del nivel del mercado rural de mano de obra.

**Cuadro 4. Índices de precios reales al productor por ciclo agrícola**

<b>Producto</b>	<b>89/90</b>	<b>90/91</b>	<b>91/92</b>	<b>92/93</b>	<b>93/94</b>	<b>94/95</b>	<b>95/96</b>	<b>96/97</b>	<b>97/98</b>	<b>% camb.</b>
Maíz blanco	78.73	74.74	83.23	60.99	57.07	82.09	44.29	71.60	60.91	<b>-22.6</b>
Frijol	285.52	310.82	254.74	125.19	353.60	196.99	151.96	286.37	211.13	<b>-26.1</b>
Arroz granza	74.52	91.58	108.41	74.78	55.42	62.89	64.47	78.57	70.70	<b>-5.1</b>
Sorgo	69.47	70.77	64.71	52.71	53.22	58.25	44.30	52.04	45.13	<b>-35.0</b>
Ajonjolí	183.51	306.46	288.58	244.37	159.63	230.17	267.86	265.23	105.95	<b>-42.3</b>
Caña de azúcar	144.49	145.63	141.32	120.29	127.91	128.68	122.57	117.09	101.37	<b>-29.8</b>
Plátano	55.93	n.a.	125.14	72.09	57.98	101.34	91.02	67.64	96.95	<b>+73.3</b>
Guineo	62.92	54.00	53.18	54.10	45.90	46.04	46.99	43.57	41.76	<b>-33.6</b>
Naranja	43.69	38.20	43.29	34.97	33.21	30.06	18.59	28.81	28.18	<b>-35.5</b>
Yuca	80.40	63.08	36.58	53.99	39.38	41.50	33.84	38.41	50.28	<b>-37.5</b>
Sandía	59.19	48.02	119.42	31.23	31.96	36.33	42.05	33.75	31.48	<b>-46.8</b>
Coco	40.82	35.21	29.35	26.83	28.07	32.21	32.79	32.55	27.72	<b>-32.1</b>
Tomate	115.35	167.87	143.86	204.56	119.58	240.41	207.96	174.49	218.18	<b>+89.2</b>
Piña	87.39	77.54	67.69	59.15	54.04	59.61	63.55	40.73	49.40	<b>-43.5</b>
Henequén	265.39	250.73	231.10	206.91	185.81	181.58	163.90	154.77	171.80	<b>-35.3</b>
Leche	2.55	2.17	2.16	2.13	1.95	1.89	1.75	1.67	1.75	<b>-31.4</b>
Café	596.92	467.22	307.45	259.71	571.78	806.29	472.34	576.90	639.30	<b>+7.1</b>
<b>Subtotal granos</b>	100.0	101.66	104.93	74.37	82.11	94.83	60.78	92.48	75.73	<b>-24.3</b>
<b>Total sin café</b>	100.0	94.79	101.50	79.57	79.90	88.27	69.29	81.69	74.60	<b>-25.4</b>
<b>Total con café</b>	100.0	88.51	82.48	65.85	85.95	106.08	73.03	87.38	86.97	<b>-13.0</b>

**Notas:**



- a) Los precios son nominales para el primer año de la serie. De ahí en adelante son deflactados por el IPC.
- b) En 1989/90, los precios están en colones por qq., excepto azúcar (colones/tonelada corta) y leche (colones/botella).
- c) Los precios anuales son ponderaciones de los mensuales, basadas en la producción mensual, con las excepciones de yuca, piña, leche y ajonjolí, cuyos precios anuales son ponderaciones simples de los mensuales.
- d) Las ponderaciones de los índices para los conceptos globales al pie de la tabla son volúmenes de producción anual.
- e) El cambio porcentual se refiere a la comparación del ciclo 1997/98 con 1989/90.
- f) Fuente de datos: DGEA/MAG.

**Cuadro 5. Costos versus precios: los casos de maíz y sorgo**

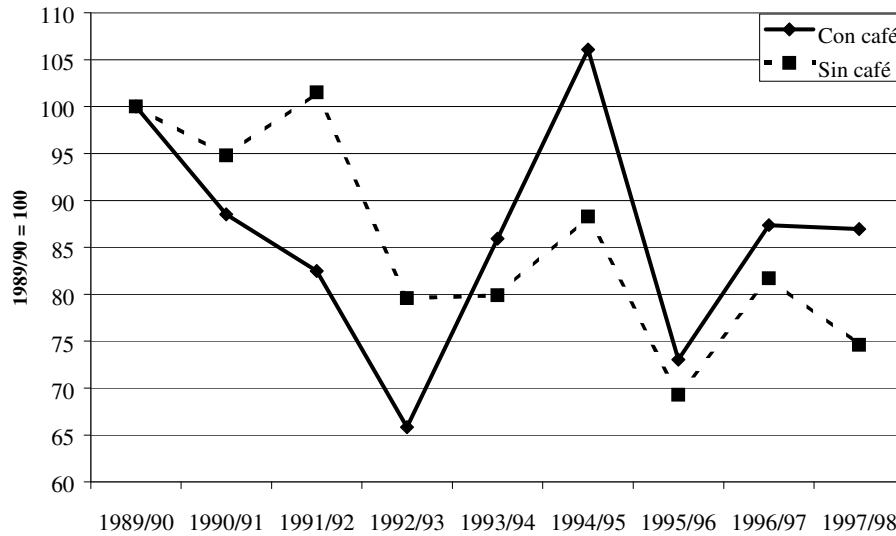
Ciclo	Costo de Producción (col./mz)	Rendimiento (qq/mz)	Costo por qq	Precio en finca (col./qq)	Ganancia = Precio - Costo	
					por mz	por qq
<b>maíz blanco</b>						
1990/91	2,166.87	34.52	62.77	55.07	-265.82	-7.70
1991/92	2,170.19	28.91	75.07	69.24	-168.52	-5.83
1992/93	2,291.50	35.02	65.43	59.39	-211.78	-6.05
1993/94	2,475.48	30.00	82.52	63.21	-579.15	-19.30
1994/95	2,753.63	24.63	111.80	99.48	-303.38	-12.32
1995/96	2,947.28	31.84	92.57	59.86	-1,041.21	-32.70
1996/97	2,882.25	30.00	96.08	104.60	255.74	8.52
1997/98	3,121.84	29.08	107.35	90.77	-482.32	-16.59
<b>sorgo</b>						
1990/91	1,247.26	23.90	52.19	54.04	44.27	1.85
1991/92	2,097.50	49.86	42.07	54.08	599.12	12.02
1992/93	1,321.55	23.47	56.31	53.06	-76.32	-3.25
1993/94	1,686.04	28.14	59.92	60.24	8.99	0.32
1994/95	2,033.97	24.25	83.88	71.31	-304.65	-12.56
1995/96	1,824.96	26.78	68.15	60.71	-199.11	-7.44
1996/97	2,087.39	26.15	79.82	76.67	-82.48	-3.15
1997/98	1,896.47	24.07	78.79	67.62	-268.95	-11.17

Fuente: MAG/DGEA

Estas tendencias en los precios reales agropecuarios son generalizadas en el sentido de que afectan a diversas clases de productos dentro del sector y, además, tienen largas raíces. Se remontan hasta principios de la década de los ochenta. El auge del

sector de servicios ha mostrado la potencia del efecto de estos cambios globales de los

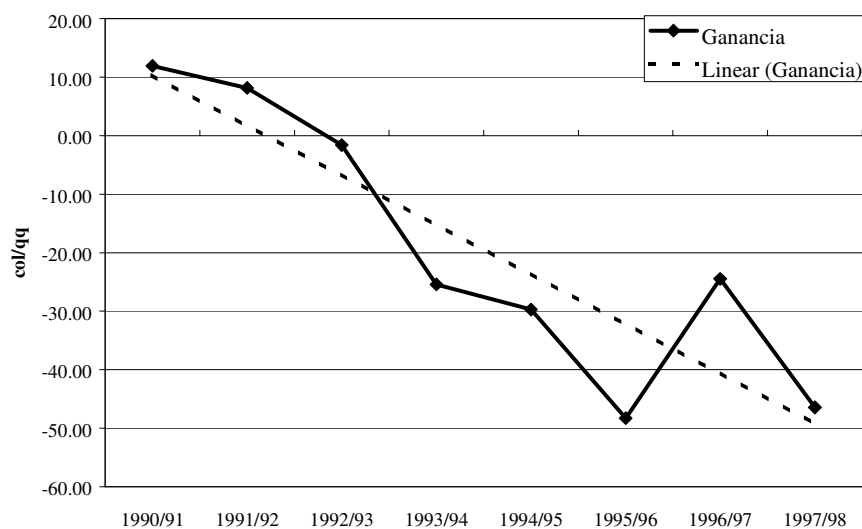
**Gráfica 2. INDICE DEL PODER ADQUISITIVO  
AGROPECUARIO**



incentivos económicos.

Sesgos sostenidos de los precios relativos, entre un sector y otro, no solamente inciden

**Gráfica 3. GANANCIAS EN PRODUCCION DE MAIZ  
TRADICIONAL**



en los incentivos a la producción sino que también representan un efecto redistribuidor de ingresos entre sectores (Anexo A.10). A través del mecanismo de los cambios en los precios relativos, cantidades muy sustanciales de recursos económicos han sido trasladadas fuera del agro y hacia los otros sectores, mayormente hacia los servicios. El Cuadro 6 muestra los resultados de los cálculos de dichas transferencias económicas. La base de los cálculos son los precios relativos del año 1979. Es decir, si los precios relativos entre sectores<sup>33</sup> no hubieran experimentado ningún cambio desde aquel año, entonces el ingreso agropecuario en 1997 habría sido mayor en el monto de 19,292 millones de colones, lo que representaría un incremento de más del doble con los niveles de ingreso prevalecientes en el sector. Mediante este mecanismo de transferencias, el sector de servicios ganó, en 1997, 14,724 millones de colones, lo que representó un incremento de 31% sobre el nivel de ingreso que este sector hubiera percibido en ausencia de los cambios en los precios relativos.

**Cuadro 6. Transferencias entre sectores de la economía, 1970-1997**

(transferencias originadas por los cambios en precios relativos, en millones de colones)

Sector	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<b>Agropecuario</b>	(10.7)	(40.6)	(43.4)	29.2	(92.5)	(227.4)	178.4
<b>de industria</b>	22.0	33.6	42.6	1.8	34.9	108.8	(57.0)
<b>de servicios</b>	(11.3)	7.1	0.9	(31.0)	57.6	118.6	(121.4)

Sector	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<b>Agropecuario</b>	541.9	(22.2)	0.0	(240.8)	(530.4)	(644.6)	(888.2)
<b>de industria</b>	(225.1)	(72.5)	0.0	86.6	191.1	158.2	201.6
<b>de servicios</b>	(316.8)	94.7	0.0	154.2	339.2	486.4	686.6

Sector	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Agropecuario</b>	(1285.7)	(1765.9)	(2118.8)	(3784.8)	(4323.7)	(5665.2)	(7934.7)
<b>de industria</b>	324.7	498.1	514.1	1038.6	1115.5	1480.5	2216.9
<b>de servicios</b>	961.0	1267.8	1604.7	2746.2	3208.2	4184.7	5717.8

Sector	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Agropecuario</b>	(8801.8)	(11899.2)	(13064.0)	(13816.5)	(16202.2)	(18027.4)	(19292.4)
<b>de industria</b>	2528.9	3619.7	4102.0	4029.8	4231.9	4224.8	4568.5

<sup>33</sup> Este análisis no se refiere a la inflación (precios absolutos) sino a la relación entre los precios de un sector y otro. El escenario hipotético de ausencia de cambios en los precios relativos no significa inflación de cero.

de servicios	6272.9	8279.5	8962.0	9786.7	11970.3	13802.7	14723.9
--------------	--------	--------	--------	--------	---------	---------	---------

Obviamente esto es un escenario hipotético y no soportaría conclusiones muy exactas, sin embargo, indica que **la agricultura ha sufrido consecuencias negativas muy considerables a raíz de los cambios en los precios relativos dentro de la economía.** (El estimado de dichas consecuencias podía haber sido bastante mayor, al haber tomado en cuenta la respuesta de la producción ante precios más favorables). No cabe duda de que el camino trazado por la economía durante las últimas dos décadas ha sido bastante sesgado contra la agricultura. Las causas de este fenómeno son analizadas en la siguiente sección.

## 5. El entorno macroeconómico y los incentivos sectoriales

En principio, los precios reales agropecuarios internos pueden estar influenciados por varios factores, tanto de la política nacional como el entorno internacional. Procediendo paso por paso, la primera pregunta sobre estas tendencias en los precios relativos es: ¿En qué medida se han originado en el comportamiento de los precios internacionales? Para dar una contestación a esta interrogante, hay que analizar la correlación entre el índice de los precios reales internos y el de los precios externos en dólares. Dicho análisis fue hecho en forma empírica y, en ambos casos, los mismos se refieren a los principales productos agropecuarios, o sea café, azúcar, arroz, y maíz blanco y amarillo.

Para los fines de este análisis, en la construcción del índice de los precios agropecuarios internacionales se usaron dos sistemas alternos de ponderaciones: primero, con ponderaciones representando el peso relativo del producto en la canasta nacional de producción y, segundo, con ponderaciones que correspondieron a los pesos de los productos en el comercio exterior de El Salvador. Luego se calculó el coeficiente de correlación (tipo Pearson) entre el índice de los precios externos y el de los precios reales internos. Cuando se hizo el análisis para todos los productos exceptuando el café, los resultados, bajo ambas definiciones del índice de precios externos, confirmaron una ausencia de correlación. Los coeficientes de correlación  $R^2$  salieron cerca de cero, en 0.075 y 0.011 para los dos sistemas de ponderación, respectivamente.

Para el café sí hubo un alto grado de correlación entre los índice internos y externos, ya que el grueso de la cosecha es exportada y los exportadores nacionales reciben el precio determinado en el mercado mundial. Empero, para los demás productos en conjunto, el análisis significa que **el prolongado descenso de los precios agropecuarios reales se ha debido a factores internos.**

Si El Salvador tuviera un mercado agropecuario cerrado al comercio exterior y un excedente de oferta de productos agropecuarios, entonces se podría pensar que la baja de los precios reales ha sido atribuible al puro juego de demanda y oferta. Pero obviamente tales condiciones no se dan en la actualidad ni se han dado en el pasado. Por lo tanto, hay que mirar al lado de las políticas económicas. Ahí el factor que llama la atención es la apreciación continuada del tipo de cambio. El Cuadro 7 presenta la evolución del tipo de cambio real desde 1988 hasta 1997. El aspecto más

sobresaliente es la prácticamente constante tendencia hacia una apreciación cambiaria con respecto a los cambios de todos los países socios (primera columna del cuadro), con las excepciones de un aumento leve en 1989 y uno más sustancial en 1990. En total, la tasa de cambio experimentó una apreciación de más de 20% entre 1988 y 1997.

**Cuadro 7. Índices del tipo de cambio efectivo real para El Salvador**  
(Ponderados para que estén aproximadamente en 100 en el año base de 1988)

<b>Año</b>	<b>Global</b>	<b>vs. Centroamérica</b>	<b>vs. Resto del Mundo</b>	<b>Bilateral vs. Estados Unidos</b>
1988	100.40	100.81	100.55	100.21
1989	102.46	101.64	95.77	104.75
1990	109.61	94.20	113.63	115.70
1991	107.50	95.56	108.21	111.11
1992	107.01	96.31	111.69	108.23
1993	96.70	86.62	100.93	97.61
1994	91.41	82.19	97.28	90.77
1995	88.33	79.00	101.48	84.90
1996	81.61	73.76	85.74	79.37
1997	78.99	74.66	73.18	77.69
<b>Cambio % 1988- 1997</b>	<b>-21.3</b>	<b>-25.9</b>	<b>-27.2</b>	<b>-22.5</b>

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Hoy en día está plenamente reconocido de que una creciente valorización real del tipo de cambio conlleva a una disminución de los precios reales agropecuarios, es decir, términos de intercambio intersectoriales adversos desde el punto de vista de la agricultura. Dicho efecto ha sido comprobado en muchos países<sup>34</sup> y se origina en el hecho que los productos agropecuarios, en general, participan, o pueden participar, en el comercio exterior más que los productos de otros sectores, especialmente los

<sup>34</sup> Uno de los primeros estudios que mostraron este efecto empíricamente para varios países fue el artículo de Anne O. Krueger, Maurice Schiff y Alberto Valdés, "Agricultural Incentives in Developing Countries: Measuring the Effect of Sectoral and Economy-wide Policies," *The World Bank Economic Review*, vol. 2, No. 3, September, 1988.

servicios. Y los productos agropecuarios que no son exportados o importados son sustitutos, ya sea en el consumo o en la producción, para otros productos que figuran en el comercio exterior. Prácticamente ningún producto del sector puede evitar la influencia del comercio exterior en su precio. En la jerga de economía, los productos agropecuarios son altamente "transables".

Esa condición significa que los precios agropecuarios son muy sensibles a los precios internacionales y al mecanismo que los traduce a la moneda nacional, el cual es precisamente el tipo de cambio. Una apreciación real del tipo de cambio merma la rentabilidad de los rubros de exportación. Ya que los exportadores no pueden subir sus precios en dólares, porque correrían así el riesgo de perder parte del mercado, no tienen forma de compensar los incrementos en sus costos de producción.

Por otro lado, una apreciación cambiaria afecta los precios recibidos por los productores de granos básicos y otros productos que compiten con las importaciones, puesto que abarata las mismas en moneda nacional. De hecho, en el mencionado estudio del Banco Mundial (1998, anexo 2, páginas 92-93) se llega a la conclusión de que más de la mitad del descenso de los precios reales agropecuarios es atribuible a la apreciación real del tipo de cambio.

Una política cambiaria de apreciación real da lugar a una situación paradójica para los agricultores del país: los precios de sus productos comienzan a percibirse simultáneamente como demasiado altos y demasiado bajos. Por el efecto directo de la tasa de cambio, dichos precios son altos en comparación con los precios externos, lo que viene socavando la competitividad internacional de los productos nacionales. Por el efecto indirecto del cambio en los términos de intercambio entre sectores, esos precios son bajos en comparación con los demás precios nacionales, incluyendo los insumos requeridos para la producción agropecuaria, resultado que resta rentabilidad a la producción. En resumen, como consecuencia de las fuerzas económicas desprendidas por la apreciación cambiaria, el sector se halla en cada vez mayores aprietos. Esa circunstancia es precisamente lo que se ha visto en las cifras sobre el descenso de los precios reales y las ganancias que se han vuelto negativas. Efectivamente, ha habido, sin intención, un marcado sesgo antiagrícola en la política macroeconómica. La búsqueda de la estabilidad macroeconómica ha producido consecuencias negativas para el sector, aunque no fue planeado así necesariamente.

Con base en la información que el Cuadro 6 presenta sobre las transferencias intersectoriales originadas por los cambios en los precios relativos, se observa que en la década de los años setenta no hubo patrón sistemático, ni en contra ni a favor de la agricultura. En los años 1974 y 1975 la agricultura sufrió temporalmente cuando el tipo de cambio no se ajustó al brote inflacionario ocasionado por la crisis petrolera mundial, sin embargo, en la década como un todo no hubo tendencia alguna. Empero, comenzando en 1980 y perdurando hasta la fecha ha habido una gravación efectiva al sector cada vez más fuerte, mediante el mecanismo de movimientos en los precios relativos. Inclusive, a partir de la segunda mitad de los años ochenta el monto de ingreso transferido afuera del sector por medio de este gravamen implícito fue mayor que el ingreso que quedaba al sector.

A la luz de estos datos, no es exageración afirmar que en los años ochenta se iniciaron dos políticas centrales para el sector: una de expropiación de la tierra y la otra de

gravación de los ingresos, aunque esta última no haya sido un enfoque explícito. La de la tierra fue dirigida a beneficiar a un grupo del mismo sector, a expensas de otro, y se culminó ya. La de los ingresos ha castigado a todo el sector y sigue en vigencia. Si bien tuvo raíces históricas, sociales y políticas, se puede decir que la expropiación de la tierra se originó en parte en la misma escasez de tierra a escala nacional. Sin embargo, la gravación implícita de los ingresos no tuvo semejante justificación y ha entregado sus beneficios al sector de servicios, mediante una mayor rentabilidad, y a los consumidores, principalmente urbanos, mediante el abaratamiento de toda clase de productos importados.

Estos son los principales hechos económicos históricos desde el punto de vista de los agricultores, en materia de los incentivos a la producción agropecuaria. Ahora, la pregunta pendiente de contestación es, ¿Qué se debería hacer para remediar o compensar el sesgo contra el desarrollo agropecuario? Dadas las condiciones deprimidas en el agro, la respuesta tiene que augurar mejoras sustanciales para el sector y, a la vez, ser consistente con una sana postura hacia la política macroeconómica. O sea, tal como fue planteado anteriormente, habría que buscar una vía que no recaiga en las costumbres de proteccionismo de antaño.

## **6. Vías de solución**

Ante la complejidad del sector agropecuario, una lección que surge de las experiencias de muchos países es que no hay un solo instrumento de políticas que sea capaz de dinamizar el sector. No hay una varita mágica. Cualquier solución siempre dependería en los arduos esfuerzos de los mismos productores, por lo tanto, tiene que ofrecerles respiro en cada una de las tres áreas básicas de la dotación de recursos, el acceso a mercados y tecnología, y los incentivos. En pocas palabras, habría que buscar la solución tanto en forma de medidas que promuevan **mayores niveles de productividad** como en forma de políticas para instrumentar **mejores incentivos económicos**. Por ende, las opciones de políticas para una nueva estrategia sectorial son presentadas a continuación bajo esos dos rubros grandes.

### **6.1 Aumentando la productividad agropecuaria**

#### **La dotación de recursos físicos**

##### Tierra y población

La escasez de la tierra en relación con la población rural es el punto de partida de muchas de las discusiones de la agricultura de El Salvador. Si bien impone una restricción dura a la actividad sectorial, es importante reconocer que no siempre va a ser así. En el pasado, el crecimiento poblacional significó una reducción continuada de la disponibilidad de tierra por familia. Esa disminución de la relación tierra-personas fue traducida concretamente en menores tamaños de finca por la Reforma Agraria. Empero, de aquí en adelante no crecerá la presión sobre la tierra sino que disminuirá progresivamente.

La rápida urbanización es una característica de prácticamente todos los países en vías de desarrollo. A través de dicho proceso, la población de los centros urbanos ha pasado ya de un pequeño porcentaje de la población total hasta convertirse en la mayor parte, en casi todos países. Aún en los países cuya población es mayormente rural todavía, la participación relativa de la población urbana crece, lo que quiere decir que siempre la población urbana aumenta más rápidamente que la rural.

Ahora, las urbes funcionan como imanes para las familias rurales en busca de mejoras de su nivel de vida. En la medida en que crecen los centros urbanos, tienden a atraer mayores números de migrantes cada año. Eventualmente, posiblemente después de décadas, las tasas de crecimiento de las poblaciones urbanas comienzan a reducirse (sin volverse negativas), efecto que podría conducir a una reducción en el número absoluto de migrantes llegando anualmente. Sin embargo, la experiencia enseña que dicho efecto no se manifiesta en el corto o mediano plazo, sino después de varias décadas de crecimiento urbano continuo.

La población rural también se incrementa en las primeras etapas de desarrollo económico, empero, siempre se llega a un momento cuando un número anual de migrantes atraídos por las ciudades es lo suficientemente grande de forma que la tasa de crecimiento rural comienza a frenarse. En una etapa posterior, ese flujo de migrantes, aún más grande ahora, se torna suficientemente voluminoso para que la población rural empiece a bajar. Cuando sucede eso, se ha llegado a la fase en que el número anual de emigrantes desde las áreas rurales es más grande que el incremento biológico de la población rural. De ahí en adelante, normalmente el descenso de la población rural se acelera, debido al siempre creciente tamaño del imán urbano con respecto a esa población rural.

Desde luego, las políticas de desarrollo pueden influenciar estas tendencias. Políticas que promueven incrementos en el nivel de vida rural postergan la fecha en que la población rural comienza a reducirse. No obstante, tarde o temprano este patrón se desenvuelve.<sup>35</sup>

Las estadísticas poblacionales de DIGESTYC indican que El Salvador llegó ya a la etapa de una población rural decreciente, sin que haya sido comentado (Anexo A.2). La implicaciones para el desarrollo rural son enormes, pero primero se presentan los datos del caso. En el período 1991-96, la población urbana creció en 5.2% anualmente, llegando a una cifra absoluta de 3,167,500, lo que representó 55% de la población total. En el mismo período, la población rural disminuyó a una tasa anual de 0.6% (negativa), reduciéndose de 52% a 45% de la población total. En cifras absolutas, las áreas rurales perdieron 81,200 personas durante ese quinquenio.

Algunas simples proyecciones ilustrativas servirían para indicar la naturaleza de las tendencias que se están dando y sus consecuencias para las áreas rurales. La población total del país ha estado creciendo en 2.3% durante los últimos cinco años. Por lo tanto, para establecer el marco global de las proyecciones, se plantean los dos siguientes supuestos alternos sobre la tasa anual de incremento de toda la población:

---

<sup>35</sup> Para mencionar un caso relativamente cercano, la población rural de Panamá ha estado decreciendo desde hace años ya.



*Escenario A:* 2.1% durante 1996-2010 y 1.9% para 2010-2020.<sup>36</sup>

*Escenario B:* 1.9% durante 1996-2010 y 1.7% para 2010-2020.

Puesto que la población urbana ha estado incrementándose en 5.2% al año, se usan los siguientes supuestos para su crecimiento futuro:<sup>37</sup>

*Escenario C:* 4.2% durante 1996-2010 y 3.5% para 2010-2020.

*Escenario D:* 3.8% durante 1996-2010 y 3.2% para 2010-2020.

Estos supuestos son conservadores en el sentido de que representan una desaceleración abrupta del crecimiento urbano, desde la perspectiva de experiencias internacionales.

En este ejercicio simple, la futura población rural será el resultado del crecimiento poblacional total y el urbano. Los escenarios dan las siguientes proyecciones (en miles de personas):

*Escenario A sobre la población total, escenario C sobre la urbana*

	<u>Población total</u>	<u>Población urbana</u>	<u>Población rural</u>	<u>Tasa crec. rural</u>
1991	5166.2	2464.5	2701.7	
1996	5787.8	3167.5	2620.3	
2010	7742.4	5634.6	2107.8	-1.5%
2020	9345.8	7948.2	1397.6	-4.0% <sup>38</sup>

*Escenario A sobre la población total, escenario D sobre la urbana*

2010	7742.4	5339.2	2403.2	-0.6%
2020	9345.8	7316.0	2029.8	-1.7%

*Escenario B sobre la población total, escenario C sobre la urbana*

2010	7532.7	5634.6	1898.1	-2.3%
2020	8915.8	7948.2	967.6	-6.5%

*Escenario B sobre la población total, escenario D sobre la urbana*

2010	7532.7	5339.2	2193.5	-1.3%
2020	8915.8	7316.0	1599.8	-3.1%

Cabría reiterar que éstas son proyecciones hipotéticas. Sin embargo, demuestran la primera conclusión de que bajo un rango plausible de posibles valores de las tasas de incremento poblacional, la población rural se reduciría sensiblemente. El rango de los

<sup>36</sup> DIGESTYC proyecta una desaceleración más rápida del crecimiento total de la población. Supone una tasa de crecimiento total de 1.8% entre 1996 y 2010 y de 1.4% entre 2010 y 2020.

<sup>37</sup> Se reconoce que, en un modelo más completo, la tasa de crecimiento de la población urbana no sería independiente de la tasa global, pero estas cifras tienen propósitos solamente ilustrativos.

<sup>38</sup> En cada caso, la segunda tasa se refiere al período 2010-2020.

resultados es amplio, sugiriendo que la población rural podría caer en 23% hasta 63%, en un lapso de poco más de veinte años.

Como consecuencia de una reducción de la población rural, habrá una consolidación de parcelas en fincas más grandes. Entonces la segunda conclusión es que el tamaño promedio de las fincas en El Salvador podría incrementarse en un mínimo de 30% hasta un máximo de 270%,<sup>39</sup> en ese mismo lapso de poco más de veinte años. El estimado mínimo de incremento de 30% proviene de un escenario en el cual la tasa de descenso de la población rural no se intensifica sino que queda en su magnitud actual de -0.6% por un lapso de 14 años, 1996-2010. Ese comportamiento es poco probable; es casi cierto que habría una aceleración en la tasa de descenso, por ende, se podría decir con confianza que el tamaño promedio de finca aumentaría en más de 30%, por un amplio margen.

Obviamente una tercera conclusión es que se necesita más investigación sobre los posibles escenarios poblacionales, empero, con base en estas ilustraciones preliminares se puede decir que es evidente que habrá mayores posibilidades en el futuro para desarrollar una agricultura moderna.

Las consecuencias de una reducción de la población rural serán variadas. Por un lado, conducirá a un incremento en la edad promedio de los moradores del campo, ya que son las personas más jóvenes que tienen la mayor propensión a migrar. Por otro lado, los que quedan en las áreas rurales serán los que típicamente tienen una mayor vocación agrícola. Pero la mayor edad sugiere que **los esfuerzos futuros para superar el analfabetismo rural tendrán que hacer más énfasis que ahora en la educación de adultos.**

Surge también de estas reflexiones una recomendación sobre las políticas agropecuarias: puesto que va a haber una tendencia en aumento de la actividad de traspasos de propiedades, **será importante tomar medidas para agilizar el mercado de tierras.** Específicamente, será necesario contar con mayores facilidades de financiamiento hipotecario de tierras agrícolas, ya sea a través de líneas especiales de redescuento en la banca comercial o un fondo privado de tierras.

La progresiva ampliación de la base de tierra disponible, en relación con la población rural, abrirá nuevas oportunidades para fomentar la creación de polos de desarrollo agropecuario, vinculando los productores emergentes con cadenas más sofisticadas de comercialización e industrialización. Sin embargo, para poder realizar estas oportunidades, habrá que efectuar algunas reformas de fondo, tales como las que son planteadas a continuación en el presente estudio.

Otro aspecto de la disponibilidad de tierra que merece comentario es el hecho de que todavía existe un número considerable de cooperativas agrícolas con tierras ociosas. Ante la escasez del recurso que todavía prevalece, es urgente buscar maneras de hacer más asequibles a esas cooperativas las opciones de arrendamiento y venta de parte de sus tierras. Una ley relativamente reciente, el Decreto 719 de mayo de 1996, autoriza la venta por parte de las cooperativas pero sólo bajo la condición de que esté cancelada la hipoteca existente sobre los activos a ser traspasados. En principio,

---

<sup>39</sup>  $1.0/(1.0-0.23) = 1.30$ .

dichas hipotecas podrían ser canceladas en el momento de la transacción, siempre y cuando el comprador pague en efectivo. Empero, no todos los compradores interesados estarán en condiciones de efectuar la transacción en efectivo y dado el débil desarrollo de las facilidades de financiamiento de largo plazo, no les sería fácil sustituir la hipoteca inicial con otra. De hecho, hasta la fecha solamente 13 se han valido de esta disposición, vendiendo 1,860 manzanas en total. Entonces, otra recomendación para la política sería ***hacer más flexible la legislación para que la parte correspondiente de la hipoteca sobre una cooperativa pueda ser asumida por el nuevo comprador***, o sea, disponer que la hipoteca pueda ser modificada para ese propósito. El mismo desarrollo de mejores facilidades de financiamiento de largo plazo ayudaría a resolver esta clase de problema, empero, costaría tiempo hasta que estén en pleno funcionamiento y mientras tanto se requiere de soluciones más inmediatas.

Recomendaciones detalladas sobre el desarrollo de los sistemas de riego estarían fuera del alcance de este informe. Sin embargo, se debe subrayar la importancia de ***ampliar la red de riego*** y de ***modernizar los conceptos que rigen el aprovechamiento del recurso agua***. En particular, sería importante seguir aclarando los derechos de uso del agua, hasta establecer mercados para tales derechos. Chile y México vienen acumulando ya bastante experiencia en dichos mercados y sus logros demuestran la factibilidad de ese enfoque y su eficiencia en efectuar las reasignaciones de los derechos de agua que el paso del tiempo exige de vez en cuando. El suministro de agua de riego, hecho atinadamente, es la intervención que más aumenta la productividad y rentabilidad de las actividades agrícolas. Por consiguiente, un sólido plan de acción en esta área tiene que ser una de las principales prioridades de la política sectorial.

#### *La calidad de los suelos*

La preocupante condición de los suelos erosionados fue mencionada en el inciso 4.1 arriba. Ante tal situación han habido esfuerzos, a través del CENTA y algunos proyectos financiados desde el exterior, dirigidos a adiestrar a los agricultores en las modalidades del manejo y la conservación del recurso suelo. Sin embargo, en un plano nacional el problema sigue agudizándose.

En vista del empobrecimiento del sector, pareciera indicado encarar el problema directamente mediante ***un enfoque que sea comprensivo y que lleve incentivos económicos al buen manejo del suelo***. Un modelo interesante se encuentra en Europa Occidental, donde se mantienen registros de los productores y sus técnicas de cultivo y las últimas son regidas por reglamentos ambientales. Desde luego, las condiciones institucionales son diferentes en Centroamérica, no obstante, El Salvador posee la senda ventaja de que prácticamente toda la tierra agropecuaria es titulada.

Adaptada a El Salvador, la propuesta consistiría en entregar subvenciones anuales, en forma de cupones redimibles, a los productores quienes escojan uno de varios planes alternos de manejo de suelos y lo ejecuten. El valor del cupón variaría conforme al tamaño de la explotación. Las opciones de manejo incluirían técnicas de reforestación y la agroforestería, además de las barreras vivas, la labranza mínima y otras opciones calificadas por los expertos técnicos de esta área. Al acceso continuado a los cupones

en los años subsiguientes dependería en la medida en que el productor siga aplicando la técnica escogida o una que sea equivalente.

Para asegurar el buen funcionamiento del programa, se necesitarían comisiones de monitoreo, integradas tanto por funcionarios como por expertos de agrupaciones no gubernamentales, quienes todos participarían en turnos, para hacer las averiguaciones del caso. Además, se requerirían comisiones especiales de fiscalización del programa, cuyos integrantes revisarían al azar los trabajos de las anteriores comisiones de monitoreo y las experiencias a nivel de campo.

En adición al ejemplo de Europa, se puede mencionar que México ha puesto en marcha un programa de transferencias directas a los productores en función de las extensiones cultivadas (PROCAMPO), empero, dicho programa no está vinculado con la adopción de prácticas favorables al medio ambiente y su ejecución muestra la importancia de contar con un buen sistema administrativo y gerencial. Para poder administrar adecuadamente un programa de esta índole, sería imprescindible fortalecer las instancias regionales agropecuarias del Gobierno, sobre todo en los aspectos contables y administrativos.

Estas instancias podrían ser las regionales de CENTA u otra oficina especializada que fuere establecida para el programa. De cualquier forma, jugarían un rol clave de mediar la participación de los productores en el programa. Efectivamente, ***se necesitaría un grado de descentralización de la administración de intervenciones agropecuarias.***

El meollo del asunto es que un ente centralizado del Gobierno no está dotado de la capacidad para acercarse directamente a los productores en forma masiva y guiar su participación en un programa de transferencias hacia el sector. Al tratar de hacerlo quedaría coartado por impedimentos estructurales. Por lo tanto, incumbe a las instancias descentralizadas efectuar dicho acercamiento, llevando a cabo los siguientes papeles:

- diagnosticar el estado de los suelos y las prácticas actuales para su conservación en cada área bajo su jurisdicción;
- trabajar conjuntamente con los productores y los expertos de proyectos en identificar un abanico apropiado de técnicas de manejo de suelos para su región, y desarrollar los manuales correspondientes;
- concientizar a la población rural sobre el contenido y los alcances del programa;
- facilitar la participación de los agricultores en el programa;
- dar el seguimiento del caso y participar en la realización de las evaluaciones posteriores de los efectos del programa.

En lo que se refiere al financiamiento del programa, el costo sería justificado por las externalidades que emanan de la conservación del suelo. Amén de ese aspecto, anteriormente se presentó un argumento general que respalda un enfoque de efectuar transferencias al sector, en compensación por el sesgo en su contra que surge del marco macroeconómico y en vista del papel social y económico fundamental que juega el sector. Instrumentar tales transferencias en forma tal que mejoren la base de suelos del sector coadyuvaría a restaurar sus perspectivas de desarrollo de largo plazo.

El reto de poner en marcha esta clase de programa no sería fácil pero actuando con empeño debería ser factible. Luego de la etapa de diseño del programa, que debe ser concertado con las asociaciones de productores, habría que iniciar su ejecución por medio de ensayos piloto en unas cuantas zonas seleccionadas y evaluar el funcionamiento del programa antes de ampliar su alcance.

Efectivamente, el desarrollo y ejecución de un programa de esta naturaleza requiere labores en los siguientes módulos de acción:

- el módulo de diseño operativo del programa, incluyendo los decretos administrativos o legislativos necesarios para autorizarlo;
- el módulo de financiamiento, asegurando que haya un presupuesto suficiente;
- el módulo de fortalecimiento institucional regional, aumentando la capacidad para ejecutar el programa;
- el módulo de ensayos en el campo, evaluación de los resultados y ajustes consecuentes al diseño operativo;
- el módulo de plena ejecución;
- el módulo de supervisión y fiscalización; y
- el módulo de evaluación anual de resultados a nivel nacional.

Antes de iniciar un esfuerzo de esta naturaleza de transferencias para la conservación del suelo, habría que anticipar y planear los trabajos en todas estas áreas operativas.

## **El capital humano**

### *La generación de la tecnología agropecuaria*

La problemática del sistema de generación y transferencia de la tecnología agropecuaria fue resumida en la sección 4.2 arriba. A la luz de los pobres resultados generados hasta la fecha en materia de cambio tecnológico e incrementos de productividad, ya no se puede soslayar la necesidad de idear y emprender nuevos enfoques en esta área.

Una indagación detenida del tema de la investigación agrícola queda fuera del alcance del presente estudio, sin embargo, cabe mencionar que aparentemente hay dos problemas de fondo: i) la falta de **capacidad profesional** suficiente en el equipo de investigación; y ii) la falta de **una adecuada orientación de la investigación**, sobre las líneas potencialmente más productivas. En cuanto a este último aspecto, se podría notar la necesidad de:

- orientar la investigación de tal manera que **responda a los problemas prioritarios percibidos por los productores**;
- asegurar que las tecnologías desarrolladas no solamente prometen incrementos en los rendimientos físicos, sino que también **sean más redituables para los productores**, tomando en cuenta todos los costos, incluyendo el de la mano de obra familiar, y que **no sean más riesgosas que las alternativas conocidas por los productores**;

- asignar prelación en la investigación a ***los cultivos no tradicionales***, ya que es obvio que los granos básicos no representarían una salida viable para la vasta mayoría de los productores, bajo las condiciones de escasez de tierra y costos altos que prevalecen en El Salvador.

En el contexto de repensar los enfoques actuales del CENTA, hay dos modelos de investigación agrícola en los países vecinos que probablemente merecen una revisión y evaluación: la FHIA en Honduras y el programa reciente llamado FAITAN en Nicaragua. La FHIA tiene el carácter jurídico de una fundación, con su propio fondo dotal, que le garantiza cierta autonomía operativa. Sin embargo, los gremios de los productores están representados en su junta directiva, además del Gobierno. Tal vez lo más interesante del programa del FHIA es que está dedicado solamente a los cultivos no tradicionales y que lleva a cabo ensayos con los productores que incorporan las fases de postcosecha y mercadeo del producto. La misma FUSADES ha tenido experiencias semejantes, a través del programa DIVAGRO.

El objetivo del programa FAITAN en Nicaragua es diversificar la investigación agrícola en el sentido institucional, a través de la provisión de apoyo financiero para ese propósito a cualquier institución calificada y que tenga propuestas de investigación adecuadas, ya sea una universidad, una ONG o un gremio de los productores. Actuando de esta manera, el FAITAN procura fomentar la competencia entre las entidades interesadas en la investigación agrícola e involucrar a los usuarios de la misma más directamente en las decisiones sobre la investigación.

Más que todo, estos ejemplos demuestran que existen enfoques alternos hacia la investigación agrícola que deben ser sopesados en una evaluación del sistema salvadoreño de investigación. Se recomienda la constitución de un equipo de tarea de alto nivel, respaldado por expertos internacionales, para llevar a cabo tal evaluación.

#### *La transferencia de la tecnología agropecuaria*

Los resultados del sistema de extensión agropecuaria han sido igualmente decepcionantes, con la excepción sobresaliente de la producción lechera. En vista de los pobres resultados alcanzados, se puede preguntar si existen las bases adecuadas para que la asistencia técnica agrícola tenga éxito. ¿Será que los intentos de promover la adopción de las nuevas tecnologías agrícolas asumen que los agricultores, o sea los clientes del sistema, saben leer y escribir y al menos dominan los conceptos de contabilidad de costos? La resistencia ante los enfoques desconocidos siempre es mayor entre los analfabetos, sobre todo si requieren de mayores erogaciones para la adquisición de insumos. Por otro lado un genuino salto tecnológico que trae obvios incrementos de ingresos para los que lo adopten, casi se difunde automáticamente, tal como ha sido demostrado por el éxito a nivel de toda América Latina del nuevo pasto con leguminosas que fue desarrollado en CATIE. Sin que hubiera un programa para difundirlo desde Turrialba, llegó a casi todas las partes del trópico húmedo de la región, hasta que mil campesinos bolivianos formaron una cooperativa para producir y vender *la semilla* de ese pasto.

Entonces no se pueden separar completamente los resultados de la extensión agrícola de los de la investigación, sin embargo, se puede plantear otra pregunta fundamental: ¿Fomentaría un ritmo más alto de adopción de nuevas tecnologías, un programa de extensión que fuere dirigido exclusivamente a campañas de alfabetización, enseñanza en materia de contabilidad de costos, y asistencia técnica en administración de fincas (incluyendo la etapa de postcosecha)? En otras palabras, tal vez los productores estarían más anuentes a realizar cambios en su manera de producir, hasta buscar ellos mismos la información sobre tecnologías alternas, si tuvieran estos elementos básicos de capital humano.

Incubar un espíritu empresarial podría ser más impactante que tratar de entregar nuevas técnicas de cultivo a los productores bajo su estado de formación actual. Actualmente, las operaciones del CENTA radican en "los mensajes" que entregar; tal vez el enfoque debe ser **augmentar las capacidades de los mismos productores para diagnosticar y mejorar sus propias situaciones.**

Ahora, no necesariamente se recomienda efectuar un cambio cabal hacia este enfoque en el programa de CENTA, sin embargo, valdría la pena pensar en dar un énfasis bastante mayor a estos elementos de mejoramiento del capital humano, en el programa nacional de extensión.

Un enfoque sobre la extensión que ha sido planteado pero en cuya ejecución no se ha avanzado mucho, es la privatización del servicio. Tal como en el enfoque anterior de mejorar las capacidades de los productores, la esencia de la propuesta de **privatización de la extensión** está orientada al sujeto de la asistencia técnica: el agricultor. La hipótesis operativa es que el servicio sería más eficaz si los extensionistas trabajaran respondiendo a la necesidad de complacer a los productores en vez de sus jefes en una burocracia. En el fondo, es una cuestión de los incentivos institucionales para seguir mejorando el desempeño de los agentes de extensión. Bajo el esquema actual, un extensionista que no tuviera mucha habilidad de convencimiento a los productores o de escuchar sus apreciaciones de los problemas, probablemente seguiría siendo empleado en su campo, siempre y cuando entregue buenos informes a sus supervisores sobre los "mensajes" difundidos. En cambio, un extensionista privado que no trabajara de manera eficaz en solucionar los problemas de los productores dejaría de tener empleo.

Cabría apuntar que, a nivel de toda América Latina, una proporción significativa y creciente de la asistencia técnica agrícola es suministrada por extensionistas privados. Mayormente son los representantes técnicos de las casas proveedoras de insumos, de la agroindustria compradora de productos primarios, y de los agroexportadores. También algunas ONG tienen un papel importante en esta área. Incluso, algunos productores de escala comercial en varios países de la región compran ya su propio extensionismo, y hasta traen desde el extranjero a asesores técnicos. Lo inequitativo de esta onda positiva es que los productores más pobres típicamente quedan excluidos del acceso al servicio privado de extensión.

Para poder seguir adelante con un programa de privatización de la extensión agropecuaria, habría que emprender dos tareas: i) una transformación institucional del CENTA, tal vez asignándole la nueva responsabilidad de administrar el programa aludido anteriormente de hacer transferencias económicas vinculadas con el mejor

manejo de los suelos; y ii) habilitar a los pequeños productores para que puedan participar en el mercado de servicios de extensión privada. Los dos retos están íntimamente entrelazados, ya que los agentes de extensión "privatizados" necesitarían un mercado más allá que lo que podrían representar unos cuantos productores de mayor escala.

Un posible enfoque al respecto involucraría otro sistema de cupones, dado que la factibilidad administrativa de tales sistemas ha sido demostrada por los programas de bonos alimenticios que han sido ejecutados en varios países. Habría que pensar bien la estructura administrativa, por ejemplo, solamente otorgar la entrega de los cupones a grupos de diez o más (o quince o más) pequeños productores, poner el nombre del grupo y la fecha de emisión en el cupón e igualmente en el talonario, requerir que tanto el extensionista como un representante de los productores firme el talonario y ponerle la fecha una vez completado el módulo de servicio, y exigir que el extensionista lo firme de nuevo en el momento de canjearlo en un banco.

Habría que montar un buen sistema de supervisión al esquema, por el cual tal vez el CENTA otra vez podría responsabilizarse. Siempre es importante que los productores aporten una parte del costo del servicio, aunque sea pequeña. Los abusos tendrían que ser severamente sancionados, hasta prohibir la participación futura en el sistema de extensionistas que cometan fraude y excluir del programa por un lapso de cinco años o más a los productores que participen en estafas.

Otra opción sería la modalidad de subvencionar la contratación de los extensionistas por parte de asociaciones más abarcadoras de los pequeños productores, las cuales serían responsables de la supervisión del desempeño de los agentes contratados bajo el esquema. Existirían posibilidades de abusos en cualquier esquema, ya que a veces las agrupaciones grandes llegan a ser dominadas por unos cuantos individuos, por lo tanto, habría que realizar una investigación cuidadosa sobre las modalidades administrativas alternas. Sería importante iniciar el programa en muy pequeña escala, limitándolo a los productores que manifiesten un interés genuino en conseguir una asistencia técnica de buena calidad y andar así creando una mística alrededor del programa. Independientemente de cuestiones de cómo administrar el programa de la habilitación a los pequeños productores para la adquisición de asistencia técnica privada, el principio de suministrar ese servicio a través del mercado retiene su validez.

Además de colocar el énfasis en la persona del productor, será importante que la asistencia técnica agrícola promueva con beligerancia el cambio de las cédulas de producción hacia **los cultivos de más alto valor**. Para eso, sería necesario fortalecer el entrenamiento de los extensionistas en esa área, subrayando **el manejo postcosecha y el factor de la calidad de los productos**. Otro instrumento eficiente sería una serie de cursillos de capacitación a grupos de productores en materia de los cultivos de más alto valor y todos los aspectos de su manejo. Este énfasis es tan importante que no es exageración decir que una manera de medir el éxito del futuro desarrollo agropecuario de El Salvador podría consistir en monitorear el número de productores que cada año dejen de producir granos básicos, a favor de cultivos de más alto valor.

En relación con esta observación, valdría la pena mencionar que la renombrada estrategia de desarrollo rural de Andalucía, España, tiene el objetivo primordial de:



"Incrementar los valores añadidos atribuibles a la calidad de los productos . . . de forma que este valor añadido repercute directamente en la renta de los productores".<sup>40</sup>

Correspondientemente, plantea entre sus líneas estratégicas "la diversificación productiva de las áreas rurales frágiles" y "la concentración de la oferta de producciones de calidad".

Al fin y al cabo, un sistema eficaz de asistencia técnica tiene que adoptar **un enfoque integral**, de la finca en su contexto de recursos naturales y del productor en el contexto de sus deseos y habilidades. En la medida que los extensionistas internalicen e impartan ese enfoque, los resultados de sus labores mejorarían.

### **Superando la restricción de acceso limitado a mercados**

#### *La comercialización de los productos agropecuarios*

En el tren de la privatización de activos estatales, tales como las facilidades de almacenamiento del IRA y los ingenios azucareros, la cadena de comercialización e industrialización se ha agilizado y responde mejor a las señales del mercado. Las cuantiosas inversiones realizadas en la rehabilitación de carreteras y caminos han hecho un aporte fundamental en este sentido también, aunque el huracán Mitch causó un retroceso en la infraestructura vial.

Sin embargo, la infraestructura "suave" de comercialización se encuentra todavía en un estado relativamente débil. Bajo este rubro se incluyen el régimen de **las normas de comercialización y las facilidades de financiamiento del almacenamiento**. Para superar los escollos de esta naturaleza, será necesario redoblar los esfuerzos para poner en plena vigencia, a nivel nacional, el sistema de normas de calidad que ha sido diseñado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Aunado a eso y en colaboración con las autoridades del sistema de sanidad animal y vegetal, habría que ampliar el sistema de normas de calidad para que incorpore los productos no tradicionales. Dicho esfuerzo compete mayormente al sector privado y una de sus metas más básicas debe ser la de crear marcas confiables y reconocidas internacionalmente en materia de productos alimenticios. Solamente con base en tales marcas sería posible pensar en ampliar significativamente la exportación de los productos no tradicionales. Se encuentra un ejemplo destacado en la región en forma de la leche Dos Pinos de Costa Rica, empero, las marcas confiables deben estar establecidas para productos frescos (no procesados) también.

Otra iniciativa en el área de comercialización cuya ejecución ha quedado a medias es el sistema de bonos de prenda para el almacenamiento de los granos. Para los productores de escasos recursos dichos bonos representan la única manera de poder vender sus productos en temporadas de precios más favorables, en vez de liquidarlos siempre durante la época de la cosecha cuando anualmente los precios alcanzan su

---

<sup>40</sup> *Guía de Desarrollo Rural. Sector Agrario.* Empresa Pública para el Desarrollo Agrario y Pesquero de Andalucía, S. A. Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca.

nivel mínimo. El sistema de los bonos fue formulado atinadamente en el Ministerio de Agricultura y Ganadería pero su aplicación aún es limitada. La necesidad de agilizar la ejecución de medidas prácticas como ésta, constituye otra ilustración de la importancia de fortalecer las instancias regionales del Ministerio.

### *El sector financiero rural*

Los datos citados anteriormente mostraron el progresivo descenso del financiamiento formal a las actividades agropecuarias. Parte de esa reducción podía haber sido compensada por incrementos en el crédito informal, pero parece evidente que el sector está obligado a depender cada vez más en sus propios recursos financieros. Esta circunstancia limitaría las perspectivas de desarrollo bajo cualquier escenario, más aún, si el camino futuro del sector enfatizara la intensificación de la ganadería y la siembra de los perennes y otros cultivos no tradicionales.

El sector requiere de financiamiento tanto de corto plazo como de largo plazo. El primer requisito surge del relativamente largo lapso que transcurre entre incurrir en la mayor parte de los costos de producción y percibir los ingresos provenientes de la venta del producto. A menudo, la tasa de retorno de capital de corto plazo es alto en la agricultura, debido a que su disponibilidad permite el aprovechamiento de capital ya invertido en forma de las instalaciones de las fincas. En cambio, el de largo plazo típicamente muestra bajas tasas de retorno.<sup>41</sup> Esta circunstancia complica el financiamiento de la expansión del sector.

Varios aspectos de la problemática financiera del sector han sido analizados detenidamente y como resultado existe un consenso sobre algunos de tres lineamientos principales que se deben acatar para agilizar el acceso del sector a créditos para la producción.<sup>42</sup> En forma resumida, dichas conclusiones son las siguientes:

- i) En vez de visualizar el problema de financiamiento para el desarrollo agropecuario como una insuficiencia de fondos que habría que corregir al canalizar mayores cantidades al sector, es menester invertir las prioridades y hacer hincapié en el desarrollo de ***instituciones financieras rurales que sean viables a la larga y capaces de movilizar recursos financieros***.
- ii) Hay que retirar del BFA sus operaciones no financieras y ***privatizar la institución*** para asegurar su sostenibilidad de largo plazo. Existen diferentes maneras de llevar a cabo tal política y algunas de ellas son resumidas a continuación.
- iii) Si bien la experiencia de la Financiera Calpiá ha sido exitosa, ese modelo no representa una respuesta completa ante las necesidades de financiamiento por parte de los agricultores más comerciales, sobre todo los pequeños productores "emergentes". Por ende, será importante consolidar ***un sistema nacional de minibancos o cajas rurales***. Se tienen algunos de los elementos de una red

---

<sup>41</sup> Roger D. Norton, Integration of Food and Agricultural Policy with Macroeconomic Policy: Methodological Issues from a Latin American Perspective, Economic and Social Development Papers, No. 111, FAO, Rome, 1992.

<sup>42</sup>Véase, por ejemplo, la citada publicación del Banco Mundial (1998).

duradera de pequeñas instituciones financieras rurales, en forma de las entidades y enfoques de FEDECREDITO y FEDECACES, además de la misma Calpiá. Sin embargo, para asegurar su solidez financiera y ampliar el alcance de sus operaciones, estas instituciones requieren fortalecimiento en algunos sentidos, tal como se discute abajo.

En lo tocante al BFA, las opciones más comunes de la privatización bancaria son de vender la institución en subasta o deshacerla y vender "paquetes" de sus activos. Siempre habría que hacer una labor previa de limpieza de cartera. Sin embargo, existen otras opciones. Una modalidad alterna consistiría en vender cada año pequeños porcentajes de sus acciones a los agricultores, tal como lo hizo el Banco Ganadero en Colombia cuando se convirtió paulatinamente de una institución estatal a una privada a través de este procedimiento. Ahora, para que esa clase de estrategia sea exitosa, habría que llegar a un acuerdo sobre un enfoque obligatorio, porque dejar la compra anual de las acciones a la discreción de los productores efectivamente socavaría el plan. En Colombia, se acordó con los ganaderos un impuesto anual del 1% del valor de los hatos, cuyas recaudaciones se destinaron a la compra de las acciones. Para adoptar este enfoque, habría que idear un mecanismo obligatorio adecuado a las circunstancias de los agricultores salvadoreños y habría que desarrollar una ley especial para facultar el proceso de la privatización.

Una ventaja en esta clase de privatización es que crea una institución orientada a prestar al agro, aunque ningún banco podría limitar su cartera solamente a créditos agropecuarios, por el alto riesgo que esa estrategia implicaría. No obstante, es probable que terminaría concediendo una mayor proporción de su cartera al sector de la que suele hacer la banca comercial existente. Una restricción de este tipo de banco es que prestaría mayormente a los productores más grandes que a los pequeños, por lo tanto, habría que acompañar una estrategia de esta índole con otra que sea dirigida a fortalecer las pequeñas instituciones financieras en el campo. Se puede mencionar el caso del Banco del Café en Honduras, como otro banco privado exitoso cuyos accionistas son principalmente agricultores.

En principio, las pequeñas instituciones financieras rurales tienen la enorme ventaja de conocer a sus clientes potenciales y ese conocimiento efectivamente sustituye procedimientos complicados de selección de clientes y requisitos pesados de garantías para los préstamos. Además, siendo instituciones locales pueden usar la presión social de la comunidad para reforzar el cumplimiento con los préstamos. Por otro lado, operan con menores costos unitarios que la banca comercial. Sin embargo, la tasa de quiebra de esas instituciones sigue siendo demasiado alta, por lo tanto, viene limitando su capacidad de movilizar depósitos. Un programa de reformas en esta área tiene que apuntar hacia reducir el riesgo financiero que les caracteriza, a la vez que se mantengan las ventajas inherentes del modelo.

Algunos principios que deben apuntalar un programa de reformas son los siguientes:

- Sería recomendable establecer **una red integrada** de las llamadas cajas rurales o minibancos, con su propio asidero legal y **respaldada por un fondo central** que procuraría equilibrar la liquidez entre las instituciones miembros de la red y que les proporcionaría asistencia técnica. De esta manera, se podría reducir el

- riesgo que siempre conllevan las operaciones financieras que son limitadas en el espacio, en el tipo de cliente y en escala.
- Se podría dar a las cooperativas de crédito existentes la opción de afiliarse con la red, siempre y cuando hagan las reformas estructurales necesarias. Una reforma clave sería establecer **una base de capital suficiente**. Las cooperativas que no tienen una base de capital, o cuya base es insuficiente, terminan siendo regidos por los prestatarios. Esa clase de estructura da origen a incentivos perversos ya que, en caso de crisis financieras, los prestatarios de mayor escala siempre podrían salir ganando al no pagar y ver fracasar la institución. Esta amenaza implícita frecuentemente incide en las políticas de recuperación de cartera, ablandándolas. Está de más decir que cualquier banco estaría expuesto a esa clase de riesgo en circunstancias extremas, empero, el contar con capital y reservas adecuadas reduce el riesgo y el hecho que los accionistas ratifican las políticas operativas tiende a asegurar un manejo de cartera más serio.
  - El **mecanismo de supervisión** para las cajas individuales tiene que ser diferente del que rige la banca comercial, sin embargo, tiene que estar separado del fondo central del sistema, ya que una institución como el fondo no podría jugar los dos papeles de juez y parte del sistema. Normalmente se recomienda el establecimiento de una nueva unidad de la Superintendencia de Bancos, encargada con esta tarea bajo nuevas normas apropiadas para las instituciones pequeñas. Las cooperativas de crédito han sido débiles en el área de supervisión.
  - **El fondo central, o caja central, emitiría acciones.** Entre los accionistas figurarían las cajas individuales y es probable que los bancos comerciales mostrarían interés en comprar acciones. Para ellos, participar en el fondo representaría una manera de acercarse a los pequeños clientes rurales mediante una tecnología bancaria que sea idónea.
  - Las reglas operativas de una institución miembro tendrían que **limitar el acceso de los directores de turno a préstamos de la misma institución.**
  - La medida en que las cajas podrían acceder **los fondos de redescuento de la caja central dependería en el monto de depósitos que la caja local haya recogido.**
  - Las cajas locales tendrían que acordar en que **el fondo central poseería la potestad de clausurar las que se encuentren en aprietos financieros inmanejables**, u obligar la fusión de dos o más cajas locales, siempre garantizando los depósitos.

Por supuesto, una iniciativa de esta naturaleza requeriría de respaldo jurídico en forma de nueva legislación. Empero, antes de abarcar la fase de redacción de un anteproyecto de ley, el primer paso al respecto sería el desarrollo de un estudio de factibilidad sobre el sistema, seguido por una definición de la política correspondiente.

Un requisito adicional para facilitar el financiamiento del sector en mayor grado es seguir habilitando a los productores financieramente. Se han registrado avances al respecto, empero, cabría desarrollar opciones adicionales, tales como la mencionada alternativa de efectuar **un canje de deudas morosas por la reforestación de la tierra**. En estos casos, habría que disponer que la elegibilidad futura del productor para créditos dependería en mantener en bosque el área que fuere forestada inicialmente y sería necesario concederle créditos de avío durante la etapa de maduración de los árboles.

Por otro lado, fue comentado anteriormente que la perspectiva de un creciente mercado de tierras exigiría el desarrollo de las facilidades financieras correspondientes. Se sugiere indagar modelos alternos de fondos de tierra *privados* para suplir esa necesidad. Está fuera de alcance del presente informe abarcar el tema en detalle, empero, se puede decir que un modelo de dicha clase de fondo que presenta ciertas ventajas es una institución de segundo piso, operando a través de una amplia gama de intermediarios financieros, siempre y cuando depositen las garantías del caso si no son bancos. Es probable que **un fondo de tierras** requeriría una subvención anual transparente y focalizada para poder colocar el precio de la tierra al alcance de las familias rurales marginadas, solamente para las parcelas pequeñas. Ha sido reconocido inclusive por el Banco Mundial que los agricultores de escasos recursos normalmente no pueden pagar un precio de mercado para adquirir tierra.

A veces el conjunto de normas financieras representa un mayor obstáculo a la agilización del financiamiento que la estructura y el estado de las instituciones. Una parte sustancial del crédito suministrado al sector proviene de las tiendas suplidoras de insumos, los comerciantes de productos agropecuarios y la agroindustria. Su capacidad de llenar esta necesidad está limitada por **un marco jurídico que no reconoce facturas e inventarios rotatorios como colateral**. Por lo tanto, debe ser una primera prioridad revisar y actualizar la legislación correspondiente.

Finalmente cabe mencionar que, a pesar del debido énfasis en reformas institucionales y del marco legislativo, existe una fuerte justificación para crear **una línea de redescuento especial**, instrumentada a través del sistema bancario, para apoyar créditos de largo plazo para fines prioritarios tales como la reforestación, siembra de árboles frutales, renovación de cafetales, mejoramiento genético de los hatos ganaderos y mejoramiento de pastos, y la construcción de sistemas de riego. Si bien es vital asegurar el buen funcionamiento de los mercados financieros privados, y desestatizar el BFA, ha sido reconocido internacionalmente que dichos mercados no satisfacen todas las necesidades en los países en vías de desarrollo, sin aportes o incentivos especiales. Por ejemplo, en Nicaragua, el Banco Mundial apoya un programa de subvencionar el establecimiento de sucursales de los bancos privados en las áreas rurales y el mismo Banco recientemente otorgó líneas de redescuento para inversiones realizadas fuera de la zona de la capital en Mozambique. También apoya la operación de una línea de redescuento agropecuario en Estonia durante su período de transición hacia una economía de mercado. Sería de primera importancia establecer una línea de redescuento para los mencionados rubros prioritarios de inversión, a

través del sistema bancario privado, incluyendo las cajas rurales que lleguen a ser consolidadas.<sup>43</sup>

Habría que analizar con detenimiento todos estos enfoques financieros y desarrollar diseños muy sólidos de esas políticas y programas, antes de ensayarlos en la práctica. Independientemente de la forma final en que queden establecidos, es urgente buscar maneras de robustecer la estrategia financiera para el sector. En resumen, además de las tres conclusiones sobre la política financiera rural que fueron apuntadas al inicio de esta sección, se podrían añadir las siguientes recomendaciones:

- iv) Llevar a cabo un estudio de factibilidad para establecer un fondo de tierras privado.
- v) Buscar maneras adicionales de habilitar a los productores financieramente, en cambio por mejoras en el medio ambiente rural.
- vi) Revisar y adecuar la legislación relacionada con las garantías financieras móviles.
- vii) Establecer una línea de redescuento para préstamos de largo plazo que financien inversiones prioritarias.

## **6.2 Asegurando los incentivos adecuados para los productores<sup>44</sup>**

Antes de esbozar algunas opciones en materia de los incentivos, vale la pena dar una contestación a un planteamiento comúnmente adelantado sobre la política agropecuaria. A veces se aduce que la disminución de los incentivos reales para la agricultura es un efecto sano, ya que viene estimulando mejoras de la productividad del sector. Es cierto que la política tiene que hacer hincapié en la productividad y buscar maneras de incrementarla, porque a la larga el nivel de vida en el campo depende en la productividad agropecuaria y todavía la mayoría de los rendimientos agropecuarios en El Salvador son bajos en la escala internacional. No obstante todo ello, hay que preguntar si la baja productividad es atribuible a márgenes de rentabilidad demasiado cómodos, o sea, a una insuficiente presión económica para dedicarse a las mejoras necesarias, o más bien a otros factores de índole estructural en el agro.

Además del hecho que la rentabilidad agropecuaria se encuentra ya por el piso, el argumento de que es necesario apretar el tornillo económico a la agricultura carece de lógica en dos sentidos: a) si es tan benéfico reducir los precios y ganancias reales, ¿por qué no se aplica el mismo enfoque a los demás sectores, incluyendo los servicios bancarios, el sector de seguros, el de la publicidad, etc.? y b) si reducir los precios reales es una medicina eficaz, ¿dónde se halla la línea divisora entre una dosis saludable y una sobredosis que puede matar al paciente? Estaría en una reducción de los precios reales del 25%, del 50%, del 80%, o en otra magnitud? No ha habido respuesta a estas inquietudes en ningún país, lo que convence que el argumento carece de fundamento.

---

<sup>43</sup> Existe ya un precedente para esta clase de medida en forma de un programa de crédito subsidiado a través del Banco Multisectorial de Inversiones que otorga créditos a una tasa de interés de 6% para las actividades forestales. Desafortunadamente, no ha habido mayor acogida a esta facilidad, debido a que la actual Ley Forestal restringe la actividad forestal comercial con procedimientos engorrosos para el aprovechamiento forestal, aún en tierras reforestadas por el productor.

<sup>44</sup> Algunos de los párrafos iniciales de esta sección han sido adaptados de la citada ponencia de Norton (1998).

El problema de los débiles incentivos al sector, que fue analizado detenidamente arriba, tiene dos aspectos fundamentales: **el bajo nivel general de los precios reales**, para casi todos los cultivos, y **el sesgo sistemático en contra de las exportaciones** que proviene del hecho de que existe una estructura arancelaria sin compensación a los rubros exportadores por el consecuente incremento de los costos de producción y comercialización. Las reformas de las políticas deberían dirigirse a ambos aspectos.

Al revisar el marco de las políticas que inciden en los incentivos, es importante subrayar que no hay una sola política macroeconómica que sea valedera. Mas que todo, **la elección de políticas económicas representa una elección de la clase de economía que se quiere** –y hasta cierto punto qué tipo de sociedad. Los logros de El Salvador durante la década actual son impresionantes en lo que se refiere a la concordancia política y la estabilidad económica. Sin embargo, el problema de la pobreza rural sigue agudizándose y la balanza de pagos depende cada vez más en los dos rubros de la maquila y las remesas familiares. **Se está tendiendo a formar una economía de servicios y de consumo urbano, complementado por unos cuantos rubros industriales, a expensas de un estancamiento agropecuario y una continuación, si no profundización, de la pobreza en el campo.**

Si se reconociera la validez e importancia de la meta nacional de hacer subir los precios reales al agro, sobre todo en el subsector exportador pero no limitado a ello, se podría alcanzar la meta por medio de cuatro grandes vías alternas de la política: la cambiaria y de pagos externos, la de comercio exterior, la fiscal y la institucional. Obviamente la escogencia de la vía compete a las autoridades del país y es probable que la estrategia más eficaz juntaría acciones de más de una vía. A continuación se presentan las principales opciones en cada una de estas áreas de la política nacional y sectorial, en aras de hacer un aporte a que la decisión se tomaría sobre una base de información adecuada y para promover la consolidación de un marco integral de las políticas con respecto a esta problemática.

### **La vía cambiaria y de pagos externos**

Las opciones cambiarias recomendadas son de dos clases: i) las que modifican radicalmente el mismo régimen cambiario de manera que se mejore la competitividad de los sectores productivos nacionales, y ii) las que modifican las políticas cambiarias bajo el régimen actual, en el sentido de contrarrestar la continuada apreciación real del tipo de cambio, moviéndolo a niveles consistentes con una mayor competitividad internacional de los productos salvadoreños.

#### Un nuevo régimen cambiario

Ha habido dos propuestas de modificación del régimen cambiario: una dolarización de la economía, y una adopción del mecanismo de la caja de convertibilidad ("monetary board") que usa Argentina. La principal diferencia económica se halla en el hecho de que el sistema de la caja de convertibilidad presenta el riesgo de posiblemente tener que subir las futuras tasas de interés a niveles extremos para defender la integridad del sistema, en casos de choques externos (fugas de capital). Argentina ha sufrido tal experiencia con las consecuencias de bruscos aumentos en el desempleo. En cambio,

dicho riesgo no existe bajo una dolarización completa.

Actualmente la economía salvadoreña no está lista para efectuar cualquiera de estas dos clases de cambio de régimen cambiario. Los requisitos fundamentales en ambos casos incluyen una reducción sostenible del déficit fiscal y una liberalización del mercado de mano de obra. Se requerirían estos cambios en parte para evitar que el cambio de régimen afecte negativamente los niveles de empleo. Sin embargo, se puede anticipar que la economía reuniría los requisitos para emprender un cambio de esta magnitud dentro de unos cuantos años.

Otro requerimiento fundamental de un cambio de esta naturaleza es que el mismo se debería efectuar a un tipo de cambio de competitividad. En pocas palabras, si se hiciera una conversión de colones a dólares a la tasa de cambio actual, la agricultura quedaría casi permanentemente deshabilitada frente a la competencia internacional, y gran parte de la industria nacional se colocaría en los mismos aprietos también. Efectivamente, esa estrategia asignaría a los sectores productivos nacionales altos costos de producción, en relación con los precios de los productos, bajo el nuevo régimen de moneda.

El ejemplo de la unificación de las dos Alemanias es pertinente en este respecto. A pesar de las recomendaciones de que se debía canjear dos unidades de la moneda oriental para cada unidad de la occidental, a fin de cuentas se decidió, a inicios de la década, darles una equivalencia, o sea, una relación de una por una. El efecto fue de inflar los salarios de la entonces Alemania Oriental a pesar de que la productividad de su fuerza de trabajo estuvo muy por debajo de la de Alemania Occidental. Como consecuencia de esa decisión, el nivel del desempleo en la región oriental ha permanecido muy por encima del de la región occidental. Otra consecuencia es que el occidente de Alemania ha pagado un costo enorme durante toda la década, en forma de transferencias hacia el oriente, valorizadas en cientos de miles de millones de dólares, sufragadas por incrementos de los impuestos.

Asimismo, al convertir la moneda nacional de El Salvador a dólares a la tasa de cambio actual, la agricultura quedaría desamparada por varios decenios, afligida por altos costos en relación con los precios que perciben los productores. La industria, a excepción de la maquila, podría sufrir en menor grado el mismo efecto. Por lo tanto, sería imprescindible efectuar la conversión a una tasa de cambio sensiblemente más alta en términos nominales (colones por dólar). El punto central es que la tasa de cambio actual ha conferido un salario más alto a la fuerza de trabajo salvadoreña, en dólares, que lo que sería indicado por una comparación de los respectivos niveles de productividad en los Estados Unidos y El Salvador. Con el tiempo y bajo políticas exitosas de desarrollo, la brecha vendría reduciéndose. Empero, el tratar de saltarla por un artificio de la política deshabilitaría los sectores productivos de la economía.

Por lo tanto, se sugiere que la propuesta conversión –bajo una dolarización o una caja de convertibilidad– se lleve a cabo a un tipo de cambio alrededor de 11 ó 12 colones por dólar, en vez del nivel actual de 8.75.

Para cualquier futura política cambiaria, ya sea de cambio del mismo régimen o adopción de nuevas políticas bajo el régimen actual, un paso preliminar imprescindible es eliminar la práctica seguida hasta la fecha de intervenir para mantener estable el tipo



de cambio nominal. Las intervenciones se han hecho de varias formas, a través de absorciones de liquidez en la economía, mediante manipulaciones de las tasas de interés y, menos frecuentemente, por medio de intervenciones directas en el mercado para vender divisas. Si bien la tasa de cambio ha sido mayormente soportada por las remesas y las ganancias de la maquila en los últimos años, la coincidencia de una tasa perfectamente estable no podía haberse dado sin un continuado afinamiento de los mencionados instrumentos de la política macroeconómica. Va a ser esencial dejar flotar verdaderamente el tipo de cambio para que comience a buscar un equilibrio sostenible a la larga.

A continuación se presentan las opciones cambiarias del régimen actual que serían propicias a un mayor dinamismo en los sectores productivos, primero abarcando las posibles modificaciones directas y luego planteando una manera indirecta de efectuar modificaciones en el tipo de cambio. De hecho, durante el proceso de alistar la economía para una de las opciones de cambio de régimen, sería importante comenzar a mover el tipo de cambio mediante uno de estos enfoques presentados a continuación. La razón fundamental es que se quiere superar los efectos inflacionarios eventuales que acompañarían una modificación del tipo de cambio, antes de dolarizar la economía o entrar en la caja de convertibilidad. ***Visto de esta manera, el cambio de régimen y una modificación cambiaria anterior bajo el régimen actual serían medidas económicas complementarias.***

#### *Modificación directa del nivel cambiario*

Una opción directa constaría de un programa de ***deslices cambiarios controlados***, tal como ha hecho exitosamente Nicaragua desde principios de la década, efectivamente ejecutando una devaluación real de su moneda, tanto con respecto a todo el abanico de sus socios comerciales externos como con respecto a los países de Centroamérica.<sup>45</sup> Cualquier devaluación tendría el costo de inflación adicional por un lapso temporal pero eventualmente tanto el desliz cambiario como la inflación podría ser eliminado, siempre y cuando se evite un déficit fiscal. La opción no implicaría descartar la meta de un tipo de cambio estable, sino que la misma se alcanzaría a un nivel que equivalga a un tipo de cambio real reducido y por medio de una evolución sana y balanceada de la economía.

Esta opción tendría la ventaja adicional de conducir a una reducción de las tasas de interés reales. Si bien las mismas han disminuido recientemente, en los últimos años se han quedado en niveles reales altos y, por ende, han coadyuvado a sostener el tipo de cambio nominal al atraer flujos de capital de corto plazo. Hay que reconocer que una parte de las remesas son ahorros en busca de mayores rendimientos.

Otra forma de ejecutar esta opción sería la de promulgar ***una devaluación más brusca***, seguida por una política de deslices cambiarios progresivamente menores en magnitud para guardar las ganancias en materia del tipo de cambio real, hasta que la estabilidad se consiga nuevamente a un nivel diferente del cambio real. Durante el

---

<sup>45</sup> Se puede sostener una intervención directa en el mercado cambiario en el sentido de una devaluación pero no se puede hacer al revés, para efectuar una revalorización. Tratar de ejecutar esta última estrategia correría el riesgo de crear un mercado negro cambiario, en tanto instrumentar devaluaciones controladas no tendría esa consecuencia.

último año varios países, azotados por la crisis asiática, han optado por este camino para mantener la competitividad, incluyendo Colombia, Chile, Ecuador, Brasil y México en la región y Turquía fuera de ella.

### *Modificación indirecta del nivel cambiario*

Las remesas enviadas desde el exterior hacen un papel económico idéntico al de la venta externa de petróleo y gas en los países caracterizados por un predominio de estos rubros energéticos. Sin generar montos significados de empleo, originan ingresos en el país y soportan la balanza de pagos y el tipo de cambio a niveles que de otra forma no serían alcanzables. Por eso, terminan minando la competitividad de los demás sectores de la economía. El fenómeno ha sido bien reconocido desde hace décadas; de hecho, fue bautizado como "la enfermedad holandesa" por el efecto en la economía de Holanda de los grandes yacimientos de gas natural que explotó ese país en los años cincuenta.

Una solución parcial fue encontrada en algunos países exportadores de productos energéticos, tales como Kuwait, al depositar en bancos en el exterior gran parte de las divisas que perciben. Efectivamente, este mecanismo cumple dos funciones: i) constituir **un fondo dotal de la nación** que garantice un nivel de vida mínimo para las generaciones futuras, a través de los intereses generados por el fondo; y ii) dejar ajustarse el tipo de cambio real a un nivel más consistente con la competitividad de otros sectores de la economía. En principio, no hay razón alguna por qué El Salvador no podría perseguir la misma estrategia. Un programa de compras mensuales de divisas en el mercado tendría el efecto de hacer más caro el dólar y, por otro lado, invertirlas en un fondo dotal para la nación representaría un buen uso de las remesas que, después de todo, no han sido ganadas por la labor de la fuerza de trabajo del país. Significaría asignar parte de este "regalo" a un fondo para el beneficio de los hijos, nietos y biznietos de la presente generación, a la vez que estimula la agricultura actual mediante sus efectos en el régimen cambiario y, por lo tanto, en los precios reales recibidos por los productores del campo.

### **La vía de la política de comercio exterior**

La inestabilidad reciente en la política de comercio exterior ha sido documentada en la sección 3.4 arriba. A la luz de estas experiencias, es importante encontrar una brújula estable de dicha política. En el lado de las importaciones, hay tres enfoques que podrían ser productivos en el futuro:

- i) ***Volver a poner en vigencia el sistema de las bandas de precio*** para los granos básicos y tal vez para otros productos homogéneos tales como la leche en polvo. El sistema funcionó bien en su primer ensayo; los problemas que padeció fueron de índole administrativa, es decir, de economía política en vez de política económica. Los efectos estabilizadores de un sistema de bandas podrían ser especialmente importantes en la coyuntura actual de deflación mundial y descenso de casi todos los precios de los productos primarios. Obviamente, de continuar tal tendencia por varios años, las bandas no representarían una solución, ya que no son medidas de protección a la larga, sin embargo, podrían ayudar a elevar los precios internos agropecuarios por un

- lapso de dos o tres años bajo un escenario de precios internacionales deprimidos. Un requisito para el restablecimiento del sistema sería la constitución de un sistema gerencial, administrativo y de información que sea más transparente, por ejemplo, publicando en los periódicos cada quincena las bases detalladas de las fijaciones de los aranceles bajo las bandas. También el sistema podría estar manejado bajo la égida de una comisión mixta de muy alto nivel, integrada por personas de renombre. Finalmente, sería importante concertar una restauración de las bandas con los países vecinos. Muy recientemente Nicaragua, por ejemplo, ha mostrado sumo interés en avivar el sistema de las bandas.
- ii) Acelerar la uniformización de los aranceles al subir los aranceles mínimos aplicables a los productos agropecuarios hasta un piso acordado, digamos, de 5 ó 7%. Esta medida reduciría la distorsión creada por el arancel insignificativo que se ha aplicado al trigo, el cual tiene el efecto de mermar el mercado nacional para los productos de maíz. Los ingresos recaudados a través del arancel mínimo podrían ser utilizados para ayudar a financiar otros programas para el sector mencionados abajo.
- iii) Establecer ***un arancel compensatorio para los productos cuyos precios son afectados por subsidios en los países exportadores***, respetando siempre los techos arancelarios acordados con la OMC. Un estudio patrocinado por la OECD en París estableció que si fueran eliminados los subsidios agropecuarios en todos los países, el precio del trigo subiría en 30%, los de maíz y sorgo en aproximadamente 19%, el de azúcar en 59% y el de los productos lácteos en 53%.<sup>46</sup> Esta incidencia alta en los precios agropecuarios representa un desvío considerable, a causa ajena, de recursos fuera del sector en todos los países en vías de desarrollo que producen los mencionados rubros. Una manera de parar dicho desvío de recursos sería la política de imponer aranceles equivalentes al arancel básico del país más el monto porcentual de la distorsión de los precios que se origina en las políticas del exterior. Si se adoptara este enfoque, se debería anunciar una política de revisar los aranceles compensatorios cada cinco años, con base en los estudios internacionales sobre las distorsiones de los precios y en la medida que las mismas hayan disminuido, entonces se reducirían dichos aranceles.

Cabe apuntar que esta manera de responder a los efectos dañinos de los subsidios en los países exportadores es menos engorrosa que recurrir a los llamados “aranceles compensatorios,” porque tratar de valerse de ellas requiere largos procedimientos legales con resultados inciertos.

Si los aranceles compensatorios subieran por encima de los niveles de contingencia acordados con la OMC, El Salvador tendría que abrir cuotas de importación para los productos afectados. Por ende, podría ser recomendable limitar esos aranceles a un techo levemente por debajo de los niveles de contingencia. De otra manera, no habría restricción sobre esta medida en el convenio con la OMC.

<sup>46</sup> I. Goldin, O. Knudsen y D. van der Mensbrugge, *Trade Liberalization: Global Economic Implications*, OECD, Paris, 1993.

En el lado de las exportaciones, será importante reducir el sesgo antiexportador que es inherente en la política actual, tanto por los efectos cambiarios por los efectos de cualquier sistema de derechos arancelarios. Básicamente, habría dos formas de cumplir con este propósito: i) ampliar la cobertura del sistema existente de reintegro arancelario para las exportaciones y adoptar medidas que aseguraran que los productores se beneficiarían del reintegro y no solamente los exportadores; y ii) instituir un sistema de compensaciones económicas directas a las actividades de exportación. Bajo una cláusula excepción de las reglas de la OMC, tales subvenciones a las exportaciones podrían llegar a un nivel de 10% del valor actual de las mismas.

Cualquiera de estas dos opciones ayudaría no sólo a compensar el sesgo antiexportador, sino también a reemplazar parte de los recursos desviados fuera del sector mediante el mecanismo de transferencias intersectoriales basadas en la evolución de los precios, que fueron cuantificadas en la sección 5.

### **La vía fiscal**

Los anteriores análisis sobre el costo de la migración rural-urbana y las transferencias intersectoriales impulsadas por el mecanismo de los precios (que a su vez surge de la política cambiaria) sientan una base fuerte para justificar una política de compensación económica al sector. Dicha compensación podría ser efectuada mediante la vía fiscal en lugar de, o en adición a, la vía cambiaria y la de la política de comercio exterior.

Si se decidiera que la vía fiscal debería figurar en la nueva política hacia el sector, entonces quedarían los dos desafíos prácticos de asegurar que los fondos sean desembolsados eficientemente y encontrar las fuentes de financiamiento para las erogaciones. Algunos ejemplos de posibles programas de compensación fiscal al sector han sido mencionados ya, tales como inversiones en sistemas de riego y los bonos o cupones para sufragar los costos de la ejecución de prácticas de conservación de suelos y/o para adquirir servicios privados de extensión agropecuaria. El financiamiento para líneas especiales de redescuento también representaría aportes fiscales al desarrollo del sector. Para asegurar la eficiencia de programas fiscales ampliados en el sector, será imprescindible llevar a cabo la mencionada descentralización y fortalecimiento del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Indudablemente esto requeriría sueldos más altos para varios puestos y un programa riguroso de entrenamiento al equipo. Un paso clave sería modificar la política de personal para que los funcionarios responsables estén empleados en contratos anuales, con mayores niveles de remuneración y la amenaza de que los contratos no serían renovados si no cumplen con los objetivos definidos en sus respectivas áreas. De otra forma, sería difícil crear un cuerpo que esté a la altura de la tarea.

**La reforestación** siempre merece ser un destino prioritario para los incentivos fiscales. Las externalidades positivas de la creación y mantenimiento de los bosques comerciales y agroforestales son ampliamente conocidas: conservación de suelos, captación de agua para los mantos acuíferos, desaceleración del efecto del cambio de clima, mantenimiento de la biodiversidad, generación de empleos rurales y provisión de leña. Al no promover la reforestación, se alienta el círculo vicioso de pobreza y destrucción del medio ambiente.

Varias instituciones públicas y privadas han estado involucradas en programas de reforestación y cultivación sostenible. La experiencia ha sido mixta. Muchos de esos programas han sido abandonados o los árboles sembrados no han sobrevivido. Guzmán señala que una de las razones principales por los resultados decepcionantes es que "No se ha involucrado a las comunidades, las cuales aceptan los programas pero no se apropian de ellos y al terminar las actividades del proyecto, los agricultores no siguen las prácticas que aprendieron, posiblemente porque no pueden pagar los costos, ya que continúan cultivando granos básicos (maíz, frijol o sorgo) que son poco rentables".<sup>47</sup> Una lección es la importancia de la *continuidad* de los incentivos, para el largo plazo. Por otro lado, el marco jurídico forestal no es propicio para la explotación sostenible forestal, por lo tanto, no se podrían divorciar los programas de gasto fiscal del marco institucional y legal que incide en sus resultados.

En cuanto al financiamiento de compensaciones fiscales al sector, no se debe andar con ambages: dado que el sector de servicios ha sido el mayor beneficiario de la política macroeconómica perseguida a lo largo de los últimos veinte años, la medida más lógica sería un impuesto especial sobre las ventas de servicios. Se podría pensar en un conjunto de instrumentos, por ejemplo, tasando más alto cada año el rodamiento de los vehículos personales, lo que constituiría mayormente un gravamen sobre las áreas urbanas.

En el lado de las recaudaciones fiscales, una reforma para extender **la aplicación del IVA a todos los productos del sector** proporcionaría beneficios a los agricultores, ya que podrían reclamar los costos de los insumos en el momento de cumplir con los reglamentos de impuesto. La forma más beneficiosa sería extender el IVA a los productos que hasta la fecha han sido exentos de ello, empero, **con una tasa de cero**. Este enfoque permitiría que los agricultores reclamen los mencionados beneficios sin afectar el precio del producto final para los consumidores.

Los beneficios potenciales del IVA para el sector son mermados por la realidad de que la mayoría de los agricultores no llevan registros contables de su uso de insumos. Tal como demuestran los cálculos en el Cuadro 8, el ahorro o ganancia potencial para los productores al contabilizar todos sus insumos y participar plenamente en el esquema del IVA asciende a ¢180.9 millones, cifra que se traduce en el monto de ¢510 por productor. Esta magnitud enseña la importancia de capacitar a los productores en materia de contabilidad básica, tal como fue mencionado anteriormente.

Hay aproximadamente 400 extensionistas en el sector público. Si hipotéticamente ese cuerpo se dedicase sólo a la tarea de adiestrar a los agricultores en los métodos contables, y si se lograra capacitar a todos hasta que tengan la habilidad de reclamar los beneficios de la aplicación del IVA, entonces dicho resultado significaría un beneficio al sector de ¢452,250 por extensionista. Cabría plantear la siguiente pregunta: ¿Podrían impartir tal magnitud de beneficios, los extensionistas bajo su modalidad actual de operar, aún dentro de un lapso de diez años? En resumen, los efectos potenciales de la política fiscal en el sector también destacan la importancia de brindar capacitación básica a los agricultores.

---

<sup>47</sup> Edmidlia Guzmán, "Incentivos forestales," *Informe de Coyuntura*, Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería, El Salvador, No. 13, abril de 1998, páginas 145-146.

**Cuadro 8.  
Impuesto al valor agregado pagado por agricultores de productos exentos**

Producto	IVA como % de costo	Costo de producción total	IVA total pagado por insumos
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i> ( <i>a * b</i> )
Leche	9.0%	418,009,680	37,537,269
Frijoles	5.2%	484,273,431	25,182,218
Maíz blanco	5.8%	1,553,549,990	90,571,964
Arroz	7.5%	167,538,724	12,632,420
Frutas y verduras frescas	5.2%	289,810,945	14,954,245
Total		2,913,182,770	180,878,117

### **La vía de reformas estructurales e institucionales**

Varias de las propuestas planteadas en la sección sobre la productividad tendrían efectos en los incentivos a la producción también, por ejemplo, la puesta en vigencia de los bonos de prenda y las normas de calidad. Más que todo, un fuerte programa de reformas estructurales e institucionales debe acompañar al programa de incentivar la producción agropecuaria. Si bien se podría justificar un programa de incentivos especiales al sector por un tiempo considerable, tal vez unos diez años, las mejoras duraderas en el desempeño del sector provendrían de reformas de carácter institucional y estructural, especialmente en lo que se refiere a mejorar la calidad de los recursos físicos y humanos y las condiciones de acceso a mercados. Todo lo apuntado anteriormente en estas áreas debería ser considerado como un componente vital de una estrategia agropecuaria de reformas para dinamizar el sector nuevamente.

**Anexo Estadístico**

**Anexo A.1  
Producto interno bruto sectorial, 1990-1997  
(precios constantes de 1990, millones de colones)**

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agricultura	6,240.0	5,322.7	6,704.7	6,549.5	6,394.0	6,683.1	6,814.1	6,827.4
Café (sin procesar)	1,656.9	1,665.6	1,848.3	1,670.1	1,562.8	1,544.4	1,552.2	1,458.7
Algodón	82.6	51.2	55.7	49.4	28.0	0.0	0.0	0.0
Caña de azúcar	222.6	276.3	279.9	304.7	288.5	287.2	306.2	381.0
Granos básicos	1,219.1	1,172.4	1,496.6	1,504.4	1,206.3	1,374.1	1,356.6	1,296.5
Otras agrícolas	882.7	924.2	867.4	939.0	1,039.4	1,097.1	1,146.4	1,175.4
Ganadería	1,065.1	100.8	970.4	894.8	1,025.1	1,076.4	1,108.7	1,170.3
Avicultura	555.5	588.7	639.7	609.0	652.7	700.5	725.0	727.9
Forestería	377.4	374.9	372.2	385.1	365.9	374.1	380.5	386.2
Pesca y caza	178.1	168.6	174.5	193.0	225.3	229.3	238.5	231.4
Agroindustria	3,294.0	3,385.6	3,649.3	3,727.7	3,933.8	4,107.4	4,264.4	4,434.8
Productos cárnicos	303.1	279.8	271.2	241.0	243.4	251.8	232.1	218.3
Productos lácteos	187.7	170.7	259.5	285.8	285.5	292.3	329.0	336.2
Productos de pesca	0.6	0.9	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.2
Molinería y panadería	734.2	765.2	772.4	849.3	899.7	974.9	970.1	991.9
Azúcar	291.6	359.4	463.5	590.2	603.8	599.4	749.9	804.8
Otros productos alimentarios	543.7	556.6	574.5	531.9	577.0	630.5	651.9	722.3
Bebidas	844.1	848.8	899.2	847.0	910.2	923.9	926.7	1,020.6
Productos de tabaco	280.4	291.9	291.9	248.5	258.9	264.2	247.0	180.9
Productos de madera	108.6	112.3	115.9	132.7	153.9	168.9	156.1	158.6
Otra industria	4,629.1	5,833.8	5,570.1	5,351.1	5,815.1	6,309.5	6,314.4	6,997.1
Construcción	1,268.0	1,398.4	1,488.5	1,541.6	1,719.0	1,823.2	1,866.8	1,974.2
Transporte y comunicaciones	2,677.6	2,804.1	3,068.1	3,271.6	3,466.9	3,658.4	3,697.5	3,975.2
Comercio, hoteles y restaurantes	6,620.8	7,086.7	7,900.1	8,409.1	9,128.8	10,033.2	10,248.8	10,323.2
Alquiler de viviendas	4,125.1	4,165.5	4,228.3	4,292.2	4,369.1	4,447.8	4,527.8	4,603.9

Sector	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Servicios del sector privado	2,240.6	2,305.9	2,378.8	2,445.6	2,561.7	2,713.2	2,794.7	3,475.3
Servicios del sector público	2,693.0	2,709.6	2,615.1	2,624.4	2,692.7	2,808.1	2,819.3	2,994.5
Otro	2,698.7	2,779.1	3,039.7	5,425.2	6,197.1	6,653.8	6,899.3	6,535.1
Producto Interno Bruto (PIB)	36,486.9	37,791.4	40,642.7	43,638.0	46,278.2	49,237.7	50,247.1	52,140.7
Tasa de crecimiento del PIB		3.58%	7.54%	7.37%	6.05%	6.40%	2.05%	3.77%
Tasa de crecimiento agropecuario		-14.70%	25.96%	-2.31%	-2.37%	4.52%	1.96%	0.20%
Tasa de crecimiento agroindustrial		2.78%	7.79%	2.15%	5.53%	4.41%	3.82%	4.00%
Porcentaje de agricultura en PIB	17.10%	14.08%	16.50%	15.01%	13.82%	13.57%	13.56%	13.09%
Porcentaje de agroindustria en PIB	9.03%	8.96%	8.98%	8.54%	8.50%	8.34%	8.49%	8.51%

Fuente: Banco Central de Reserva.



**La población salvadoreña por edades y población económicamente activa, urbano y rural, 1991-2025**

Año	Población (Miles)	Distribución de Población (Miles)					Pobl. Econ. Activa (Miles)	PEA Ocupados (Miles)	PEA Agro. (Miles)	PEA Industria (Miles)	PEA Comercio (Miles)	PEA Servicios (Miles)	
		0-9	10-19	20-39	40-59	60 y más							
<b>Total País</b>													
1991	5,166.2	1,383.2	1,324.6	1,348.7	720.2	389.4	1,951.9	1,781.6	638.3	308.8	309.7	348.6	
1992	5,174.4	1,369.1	1,328.2	1,348.4	722.8	405.8	1,933.4	1,753.1	610.1	302.8	314.8	347.6	
1993	5,191.6	1,354.7	1,331.8	1,359.9	732.4	412.8	2,001.6	1,802.6	593.2	331.2	329.5	358.3	
1994	5,372.7	1,414.6	1,299.9	1,453.8	771.9	432.5	2,113.3	1,951.0	546.0	382.7	383.9	412.7	
1995	5,464.2	1,388.4	1,328.1	1,488.4	803.8	455.6	2,136.5	1,973.0	532.5	380.7	399.3	414.2	
1996	5,787.8	1,444.6	1,391.5	1,570.7	884.6	496.2	2,227.4	2,056.5	578.6	370.6	398.9	448.3	
1997*	5,910.8	1,496.0	1,389.3	1,608.1	896.1	521.2	2,245.4	2,066.5	544.0	332.9	508.2	366.9	
1998**	6,031.0	1,514.3	1,344.7	1,785.7	861.9	424.8	2,366.8						
2000**	6,276.0	1,548.1	1,343.8	2,020.0	912.4	451.7	2,505.7						
2005**	6,874.9	1,595.0	1,420.5	2,293.8	1,049.2	516.3	2,828.7						
2010**	7,440.7	1,589.1	1,516.8	2,491.1	1,241.3	602.4	3,149.8						
2015**	7,977.4	1,563.5	1,564.5	2,630.8	1,519.8	698.9	3,489.0						
2020**	8,533.7	1,557.0	1,570.3	2,738.0	1,850.1	818.2	3,835.0						
2025**	9,062.3	1,552.4	1,552.5	2,889.2	2,114.5	953.7	4,163.9						
<b>Urbano</b>													
1991	2,464.5	567.8	594.3	738.6	362.3	201.3	1,028.1	947.2	88.5	220.3	227.9	281.1	
1992	2,476.1	564.8	597.2	733.7	368.5	211.9	1,012.5	929.8	74.1	218.9	228.3	275.9	
1993	2,480.1	552.9	596.4	736.3	377.2	217.0	1,051.2	966.3	81.7	229.6	236.4	285.5	
1994	2,944.4	676.6	682.8	883.6	449.2	252.1	1,259.1	1,171.0	82.1	283.5	298.8	340.6	
1995	2,988.0	655.6	693.2	900.8	470.4	267.8	1,261.3	1,172.9	81.7	280.9	305.2	329.4	
1996	3,167.5	684.0	717.7	946.9	525.0	294.0	1,313.6	1,215.7	85.5	272.7	313.6	353.5	
1997*	3,224.8	704.7	698.9	982.7	532.9	305.6	1,335.3	1,235.6	81.6	242.1	393.7	285.0	
1998**	3,485.5	824.7	705.8	1,153.1	533.9	268.0	1,450.2						
2000**	3,665.7	849.5	713.2	1,236.4	577.9	288.7	1,552.5						
		<b>Distribución de Población</b>					<b>Pobl.</b>	<b>PEA</b>	<b>PEA</b>	<b>PEA</b>	<b>PEA</b>	<b>PEA</b>	

Año	Población (Miles)	(Miles)					Econ. Activa (Miles)	Ocupados (Miles)	Agro. (Miles)	Industria (Miles)	Comercio (Miles)	Servicios (Miles)
		0-9	10-19	20-39	40-59	60 y más						
2005**	4,108.7	876.6	802.2	1,394.1	698.1	337.7	1,788.6					
2010**	4,541.3	895.5	888.0	1,508.2	848.2	401.4	2,018.9					
2015**	4,971.3	918.9	914.1	1,624.7	1,037.8	475.4	2,274.2					
2020**	5,439.4	956.7	942.3	1,730.3	1,239.5	570.6	2,537.8					
2025**	5,894.5	981.1	972.3	1,864.6	1,392.6	683.9	2,793.4					
<b>Rural</b>												
1991	2,701.7	815.1	730.3	610.1	358.1	188.1	923.8	834.4	549.8	88.5	81.7	67.6
1992	2,698.4	804.3	731.1	614.7	348.2	194.0	920.8	823.3	534.0	83.9	86.5	71.8
1993	2,711.6	801.7	735.3	623.5	355.1	195.8	950.3	836.3	511.5	101.6	93.1	72.8
1994	2,428.3	737.9	617.1	570.2	322.6	180.4	854.2	780.0	463.9	99.2	85.1	72.1
1995	2,476.2	732.8	634.7	587.5	333.3	187.8	875.1	800.1	450.9	99.8	94.1	84.8
1996	2,620.3	760.6	673.9	623.9	359.6	202.3	913.8	840.7	493.1	97.9	85.2	94.8
1997*	2,686.0	791.3	690.4	625.4	363.1	215.7	910.1	830.9	462.4	90.8	114.5	81.9
1998**	2,545.9	689.6	638.9	732.6	327.9	156.8	916.6					
2000**	2,610.3	698.6	630.6	783.5	334.5	163.0	953.1					
2005**	2,766.2	718.4	618.4	899.8	351.1	178.6	1,040.1					
2010**	2,899.4	693.5	628.8	982.9	393.2	201.0	1,130.9					
2015**	3,006.2	644.6	650.4	1,006.0	481.7	223.4	1,214.8					
2020**	3,094.3	600.4	628.0	1,007.8	610.5	247.6	1,297.2					
2025**	3,167.9	571.3	580.2	1,024.6	721.9	269.8	1,370.5					

Fuente: DIGESTYC

\* PEA agropecuaria para 1997 incluye pesca: 16.7 mil en total, 6.8 mil urbano, 9.9 mil rural.

\*\* Proyectado

- Notas:
1. Area urbana se define como los 13 municipios que comprenden el Area Metropolitana de San Salvador más la cabeceras municipales de los otros municipios.
  2. Las proyecciones de PEA para los años 1998-2025 están basadas en la misma proporción por cada grupo de edad en 1997.

### **Anexo A.3 Exportaciones agropecuarias y totales, 1995-1998**

Producto	1995		1996		1997		1998	
	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
	US\$1000	tm	US\$1000	tm	US\$1000	tm	US\$1000	tm
Animales y productos animales	45,026		58,438		53,160		58,105	
Pollitos de hasta 185 g	3,262	602	3,507	614	3,988	605	4,526	814
Otros animales vivos	1,252	46	923	16	866	28	536	30
Carnes	1,490	1,093	1,741	1,461	2,695	2,076	2,371	1,597
Pescado seco	1,466	57	1,724	59	1,610	69	1,090	33
Camarones y langostinos	26,020	4,226	38,489	5,531	28,486	3,437	31,730	4,432
Camarones para reproducción	1,854	62	2,063	47	2,029	32	1,055	78
Otros pescados y crustáceos	1,716	657	1,177	350	1,408	274	4,541	1,114
Huevos de ave	3,503	4,269	4,738	5,465	6,175	6,752	7,693	7,988
Miel de abeja	3,108	2,479	3,230	1,756	4,127	2,257	3,285	2,228
Otros	1,355	446	846	271	1,776	638	1,278	564
Productos vegetales	383,081		360,063		496,179		344,157	
Plantas vivas, follajes y flores	1,771	1,581	2,849	2,221	2,762	2,432	2,688	2,377
Hortalizas	3,135	4,790	4,284	6,985	4,730	5,056	4,488	4,218
Frutas	3,642	7,269	3,348	7,734	2,374	6,229	2,567	4,709
Café	361,967	108,006	339,013	138,186	474,801	152,104	321,951	100,667
Cereales en grano	5,275	27,987	765	3,409	436	1,887	915	3,776
Productos de molinería	554	2,048	1,229	3,980	1,427	4,543	3,735	9,612
Semilla de ajonjolí	4,575	5,521	6,223	5,702	5,479	7,726	3,658	3,560
Bálsamo	1,271	121	1,227	89	2,245	409	1,610	133
Otros	891	265	1,125	562	1,925	891	2,545	901
Aceites animales y vegetales	6,791		7,138		11,810		11,629	
Aceite de algodón	2,586	2,633	3,558	4,082	2,597	2,991	276	278
Otros	4,205	4,582	3,580	3,905	9,213	10,264	11,353	11,469
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	117,560		122,978		160,064		181,904	

Azúcar sin refinar	32,572	76,429	31,510	81,382	57,673	178,128	63,687	233,847
Azúcar refinada	5,232	14,882	5,123	16,241	3,314	11,151	2,807	10,006
Melaza	3,403	34,915	5,798	77,140	8,173	105,959	7,332	149,323
Confitería sin cacao	7,077	6,401	7,415	6,107	6,763	5,386	7,606	6,453
Pastas alimenticias	1,580	2,607	1,325	2,070	1,916	3,164	2,043	3,330
Productos de cereales	9,852	7,310	10,408	7,414	12,172	8,554	13,783	9,616
Productos de panadería	5,057	4,558	5,698	4,822	7,556	6,387	9,478	8,020
Jugos de frutas	1,108	1,399	1,767	2,389	2,426	3,256	3,319	5,444
Extractos y concentrados de café	2,086	399	896	184	1,323	144	2,592	234
Salsas, sopas y condimentos	3,912	2,310	3,941	1,995	5,121	2,136	6,106	2,658
Otros productos alimenticios	23,778	22,780	25,743	23,974	29,667	27,208	36,784	33,402
Agua mineral	6,366	13,634	7,740	16,316	10,283	21,542	15,151	31,010
Alcohol etílico > 80*	8,720	21,002	7,283	20,236	6,064	16,111	4,876	14,444
Concentrados para aves	2,339	13,398	1,518	9,432	1,414	8,319	2,245	11,230
Cigarrillos	3,105	563	4,513	820	3,169	555	60	14
Otros	1,373	2,145	2,300	4,465	3,029	2,875	4,035	3,743
<b>Total</b>	<b>552,458</b>		<b>548,617</b>		<b>721,214</b>		<b>595,795</b>	

Fuente: Banco Central de Reserva.

**Anexo A.4 Importaciones agropecuarias y totales, 1995-1998**

Producto	1995		1996		1997		1998	
	Valor US\$1000	Volumen tm	Valor US\$1000	Volumen tm	Valor US\$1000	Volumen tm	Valor US\$1000	Volumen tm

Productos animales y vegetales	168,541		207,621		236,897		228,675	
Animales bovinos vivos	1,714	1,899	2,807	2,999	3,394	3,617	6,671	6,715
Carne	17,311	7,677	23,765	12,170	21,218	9,104	24,152	9,970
Leche	31,464	13,611	34,086	13,057	37,955	15,340	38,526	17,006
Quesos	8,610	3,009	12,963	4,801	17,239	6,731	13,082	5,321
Verduras	4,678	21,306	4,841	14,910	9,814	28,331	11,586	32,301
Frutas	9,644	49,776	11,369	36,736	14,687	72,332	20,207	108,479
Café	2,643	984	921	342	286	82	451	163
Esppecies	2,263	982	2,062	851	2,457	935	1,894	581
Trigo	32,690	157,922	42,398	164,151	35,204	180,172	36,665	217,106
Maíz	28,941	186,867	35,282	156,244	58,327	343,883	38,224	259,047
Arroz	6,865	25,286	10,748	32,422	10,511	31,151	12,891	43,668
Sorgo	1,541	8,808	2,517	13,889	1,132	5,612	62	55
Productos de molinería	9,524	21,622	11,032	23,339	10,334	20,185	6,849	17,094
Otros	10,653	8,983	12,830	10,052	14,340	12,067	17,415	15,206
Grasas y aceites	73,300		79,853		80,900		85,524	
Grasas animales	21,511	38,241	21,776	42,825	19,257	36,925	19,394	41,184
Aceites vegetales sin refinar	44,582	59,427	47,504	66,934	51,176	75,939	53,121	69,969
Otros	7,207	7,263	10,573	10,989	10,467	11,515	13,009	14,876
Productos alimenticios	149,125		176,791		190,622		204,735	
Productos de pesca	5,543	3,621	5,071	3,292	5,643	3,470	7,040	4,145
Azucares	1,803	3,714	1,929	3,527	2,072	3,779	1,926	4,444
Confitería sin cacao	7,233	3,695	8,325	4,538	7,140	4,099	7,075	11,607
Cacao	3,529	1,763	4,031	2,081	3,611	1,847	4,330	2,105
Cereales	5,515	1,875	6,862	2,284	8,150	2,827	10,699	3,943
	1995		1996		1997		1998	
Producto	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen
	US\$1000	tm	US\$1000	tm	US\$1000	tm	US\$1000	tm
Productos de panadería	10,550	7,388	11,740	8,551	11,662	8,464	11,547	8,698
Frutas y verduras	7,480	5,640	7,225	6,011	8,163	6,998	8,967	7,378

preparadas								
Jugos de frutas	5,050	5,994	6,635	8,377	8,493	10,735	7,054	9,748
Extractos y esencias de	733	113	2,617	346	2,713	424	3,432	636
café								
Salsas y condimentos	8,026	5,320	8,843	6,586	8,966	7,529	10,919	8,312
Sopas	7,623	3,485	9,027	4,079	9,902	4,183	11,622	5,270
Leche en polvo	5,832	1,586	5,348	1,515	5,553	1,628	5,786	1,679
modificada								
Siropes para bebidas	17,921	1,437	17,205	1,318	21,628	1,359	24,388	1,662
Alcohol etílico > 60*	4,650	19,179	3,774	17,113	2,635	10,875	3,182	17,073
Bebidas alcohólicas	7,690	5,801	6,704	4,472	6,279	5,935	10,563	10,191
Residuos de almidón de	3,309	9,634	3,768	8,015	4,588	10,755	2,587	7,768
maíz								
Productos de soya	21,828	92,820	30,727	88,132	34,679	107,720	27,512	108,891
Residuos de aceites	934	4,738	1,457	8,089	1,197	6,926	790	4,478
vegetales								
Concentrados para	1,434	1,431	2,822	2,302	3,913	3,412	4,529	3,753
animales								
Cigarrillos	4,327	577	4,267	629	4,473	585	7,006	1,117
Tabaco	2,268	777	6,318	1,611	1,421	696	353	408
Otros	15,847	16,992	22,096	22,025	27,741	42,155	33,428	33,787
<b>Total</b>	<b>390,967</b>		<b>720,909</b>		<b>508,419</b>		<b>518,934</b>	

Fuente: Banco Central de Reserva.

**Anexo A.5 Porcentaje de la población por estado de pobreza, urbano y rural, 1991-1997**

Año	Total		Urbano		Rural	
	Extrema	Relativa	Extrema	Relativa	Extrema	Relativa
1991	28.22	31.46	23.25	30.49	33.61	32.51

1992	27.66	31.03	21.87	30.99	33.97	31.07
1993	27.00	30.50	20.83	29.62	33.78	31.47
1994	23.94	28.47	16.33	27.51	34.78	29.84
1995	18.23	29.30	12.44	27.58	26.46	31.74
1996	21.89	29.80	14.54	27.90	32.34	32.50
1997	18.50	29.55	12.01	26.68	27.91	33.70

#### **Anexo A.6 Remesas familiares anuales y su crecimiento**

<b>Año</b>	<b>Monto</b>	<b>Cambio %</b>
1989	204.0	
1990	359.5	76.2%
1991	790.1	119.8%
1992	858.3	8.6%
1993	864.1	0.7%
1994	964.3	11.6%
1995	1,080.0	12.0%
1996	1,086.5	0.6%
1997	1,199.3	10.4%
1998	1,338.3	11.6%

Fuente: Banco Central de Reserva

#### **Anexo A.7 Rentabilidad del sector cafetalero, 1990/91-1997/98**

<b>Año</b>	<b>Producción</b>	<b>Rendimiento</b>	<b>Ingreso Nominal Bruto al Productor</b>		<b>Costo de Producción</b>	<b>Ingreso Nominal Neto al Productor</b>	<b>Ingreso Real Neto al Productor</b>
			<b>Producción</b>	<b>Superficie</b>			

	qq oro	qq oro/mz	col/qq oro	col/mz	col/mz	col/mz	col/mz
1990/91	3,345,500	17.81	368.96	6,571.18	6,842.63	(271.45)	(343.75)
1991/92	3,000,000	17.92	265.41	4,756.20	5,328.61	(572.41)	(663.08)
1992/93	3,502,700	18.72	269.87	5,052.04	5,032.36	19.68	18.94
1993/94	3,476,920	13.92	661.59	9,209.30	4,822.61	4,386.69	3,791.19
1994/95	2,967,272	13.20	1,021.30	13,481.16	6,038.20	7,442.96	5,876.02
1995/96	3,239,100	13.95	662.81	9,246.23	6,484.15	2,762.08	1,968.32
1996/97	3,274,898	16.10	857.33	13,802.93	7,259.93	6,543.00	4,402.83
1997/98	2,739,000	15.76	971.25	15,306.90	9,639.89	5,667.01	3,730.14

Nota: Base para ingreso real es diciembre 1992.

Fuentes: DGEA, Consejo Salvadoreño del Café

### **Anexo A.8 Rentabilidad del sector azucarero, 1989/90-1998/99**

Año	Caña de Azúcar			Azúcar		Destino de Producción		
	Superficie (mz)	Producción (tc)	Rendimiento (tc/mz)	Producción (qq)	Rendimiento (qq/tc)	Interno (qq)	Preferencial (qq)	Mundial (qq)
1989/90	56,000	3,036,800	54.23	4,637,649	1.53	3,690,473	1,113,000	1,139,000
1990/91	61,500	3,667,400	59.63	5,938,637	1.62	3,846,236	721,587	1,222,826
1991/92	65,900	4,292,800	65.14	7,525,636	1.75	4,002,573	721,587	2,794,059



1992/93	70,000	4,249,000	60.70	7,049,062	1.66	4,182,142	637,024	2,211,886
1993/94	72,200	4,250,400	58.87	7,029,077	1.65	4,433,783	529,152	2,099,926
1994/95	75,100	4,236,300	56.41	6,769,876	1.60	4,498,781	733,369	1,539,175
1995/96	80,000	4,392,000	54.90	6,728,587	1.53	4,459,790	955,275	1,313,522
1996/97	77,173	5,272,940	68.33	8,668,437	1.64	4,600,000	1,094,064	2,974,373
1997/98	97,187	5,561,046	57.22	10,277,598	1.85	4,750,000	873,980	4,479,727
1998/99*	104,000	5,100,000	49.04	9,639,000	1.89	4,900,000	620,940	4,118,060

Año	Precios				Ingreso Nominal Bruto al Productor		Costo de Producción col/mz	Ingreso Nominal Neto al Productor col/mz	Ingreso Real Neto al Productor col/mz
	Interno col/qq	Preferencial col/qq	Mundial col/qq	Ponderado col/qq	Producción col/tc	Superficie col/mz			
1989/90	135.00	177.63	95.68	135.45	98.00	5,314.40			
1990/91	135.00	172.80	70.80	126.15	115.00	6,857.74	6,056.86	800.88	1,014.17
1991/92	135.00	178.71	76.27	117.37	122.00	7,947.22	5,716.34	2,230.87	2,584.23
1992/93	135.00	187.92	88.77	125.25	125.00	7,587.50	6,257.62	1,329.88	1,279.82
1993/94	145.00	192.10	99.93	135.13	148.00	8,712.73	6,803.12	1,909.61	1,650.38
1994/95	160.00	199.45	110.65	153.05	163.00	9,194.63	8,001.86	1,192.78	941.67
1995/96	170.00	196.39	100.42	160.16	172.00	9,442.80	8,746.67	696.13	496.08
1996/97	187.00	191.67	96.84	156.65	174.00	11,888.76	8,625.66	3,263.10	2,195.76
1997/98	200.00	192.80	83.20	147.59	154.00	8,811.89	9,826.43	(1,014.54)	(667.79)
1998/99*	200.00	193.00	76.79	146.91	139.90	6,860.68	9,481.20	(2,620.52)	(1,655.88)

Fuentes: DGEA, Asociación Azucarera, CDA, BCR, cálculos de los autores.

Nota: Para ingreso real, base es diciembre 1992.

- Datos de 1998/99 son estimaciones preliminares. El precio al productor es calculado basado en el porcentaje del precio promedio recibido en 1995/96, 1996/97 y 1997/98, incluyendo pago por calidad.

### **Anexo A.9 Crédito agropecuario nominal y real, y su relación con el PIB, 1981-1997**

SECTOR DE DESTINO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
AGROPECUARIO	505,436	554,726	763,021	729,442	928,693	975,532	908,380	1,069,688	937,646
1. AGRICULTURA	500,175	536,761	745,884	696,740	873,040	849,244	782,078	961,583	820,613
a. Café	291,419	300,992	481,311	508,626	600,505	652,184	610,208	782,101	591,518
b. Algodón	141,560	157,911	170,708	115,329	182,330	95,857	66,363	59,392	73,102

c. Caña de Azúcar	19,425	33,217	44,450	37,419	42,573	50,485	33,546	37,863	69,895
d. Maíz	16,703	17,219	18,196	9,563	9,881	12,468	20,794	22,989	20,682
e. Frijol	1,452	3,282	3,436	1,491	1,565	1,763	2,212	2,283	1,910
f. Arroz	6,420	8,614	7,079	4,963	7,549	6,401	7,460	7,353	7,826
g. Otros productos agrícolas	23,196	15,526	20,704	19,349	28,637	30,086	41,495	49,602	55,680
2. GANADERIA	2,654	8,168	8,882	12,260	19,873	58,088	89,224	63,693	43,061
3. AVICULTURA	1,327	2,253	3,471	7,619	24,144	50,260	22,614	29,374	41,169
4. PESCA, APICULTURA Y OTROS	1,280	7,544	4,784	12,823	11,636	17,940	14,464	15,038	32,803
REFINANCIAMIENTO	93,743	195,167	304,721	422,602	388,618	334,710	299,671	157,822	146,279
a. Café	58,652	156,166	203,531	323,095	289,625	235,845	123,738	52,484	39,291
b. Algodón	13,571	12,288	70,990	63,924	22,494	38,277	75,025	29,604	41,183
c. Cereales	1,012	3,101	5,185	5,930	15,124	5,578	5,818	10,829	3,906
d. Caña de Azúcar	4,286	1,201	646	2,888	5,363	5,602	3,665	3,319	3,502
e. Otros agropecuarios	16,222	22,411	24,369	26,765	56,012	49,408	91,425	61,586	58,397
TOTAL AGROPECUARIO	599,179	749,893	1,067,742	1,152,044	1,317,311	1,310,242	1,208,051	1,227,510	1,083,925
TOTAL NACIONAL	1,970,732	1,931,616	2,279,928	3,004,987	4,748,643	6,406,987	7,073,438	6,519,763	8,212,065
% de participación agrícola	30.40	38.82	46.83	38.34	27.74	20.45	17.08	18.83	13.20
Crecimiento de crédito agropecuario %		25.15	42.39	7.90	14.35	-0.54	-7.80	1.61	-11.70
CIFRAS REALES (1980=100)									
TOTAL AGROPECUARIO	599,179	671,947	843,531	793,091	825,952	622,561	493,626	401,514	296,179
TOTAL NACIONAL	1,970,732	1,730,839	1,801,176	2,068,695	2,977,392	3,044,278	2,890,303	2,132,593	2,243,918
RELACION DE CREDITO NOMINAL A PIB NOMINAL									
TOTAL AGROPECUARIO/PIB	6.71%	8.73%	12.13%	11.65%	11.87%	9.77%	6.74%	5.94%	4.43%
TOTAL NACIONAL/PIB	22.06%	22.48%	25.90%	30.39%	42.80%	47.76%	39.48%	31.56%	33.56%

SECTOR DE DESTINO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
AGROPECUARIO	1,303,024	1,433,663	1,950,600	2,877,770	3,290,001	1,996,579	2,151,004	3,269,500	3,258,700
1. AGRICULTURA	1,150,648	1,308,970	1,827,178	2,650,336	3,046,812	1,764,030	1,944,959	2,957,200	2,911,000
a. Café	906,823	1,031,173	1,437,985	1,976,751	2,403,665	1,290,156	1,520,089	2,473,900	2,504,900
b. Algodón	63,354	49,096	30,664	46,754	43,328	77,321	5,132	2,900	2,100
c. Caña de Azúcar	83,117	124,102	241,732	463,082	496,756	329,362	356,508	372,800	336,900

d. Maíz	22,372	24,093	21,069	22,490	16,592	11,435	10,342	36,700	20,700
e. Frijol	1,998	2,900	1,113	590	1,258	1,331	317	500	1,100
f. Arroz	13,832	9,549	18,757	22,564	10,180	5,624	5,122	6,400	15,300
g. Otros productos agrícolas	59,152	68,057	75,858	118,105	75,033	48,801	47,449	64,000	30,000
2. GANADERIA	35,613	19,152	31,971	25,523	32,204	45,204	45,285	66,000	63,800
3. AVICULTURA	75,079	69,614	76,894	185,009	175,538	159,099	130,020	181,500	241,300
4. PESCA, APICULTURA Y OTROS	41,684	35,927	14,557	16,902	35,447	28,246	30,740	64,800	42,600
REFINANCIAMIENTO	269,618	259,968	320,979	505,263	494,692	427,337	782,213	501,100	344,400
a. Café	85,927	170,751	271,082	463,739	400,245				
b. Algodón	39,202	8,803	7,284	16,751	4,541				
c. Cereales	19,594	4,541	1,066	2,143	3,419				
d. Caña de Azúcar	3,510	1,798	642	1,570	61,151				
e. Otros agropecuarios	121,385	74,075	40,905	21,060	25,336				
TOTAL AGROPECUARIO	1,572,642	1,693,631	2,271,579	3,383,033	3,784,693	2,423,916	2,933,217	3,770,600	3,603,100
TOTAL NACIONAL	10,756,172	10,390,768	9,110,479	16,082,486	18,933,913	18,911,553	21,815,718	33,574,400	21,815,718
% de participación agrícola	14.62	16.30	24.93	21.04	19.99	12.82	13.45	11.23	16.52
Crecimiento de crédito agropecuario %	45.09	7.69	34.12	48.93	11.87	-35.95	21.01	28.55	-4.44
CIFRAS REALES (1980=100)									
TOTAL AGROPECUARIO	365,111	317,225	371,507	497,688	469,816	277,593	331,426	388,052	354,879
TOTAL NACIONAL	2,497,196	1,946,238	1,489,979	2,365,941	2,350,375	2,165,800	2,464,969	3,455,314	2,148,691
RELACION DE CREDITO NOMINAL A PIB NOMINAL									
TOTAL AGROPECUARIO/PIB	5.53%	4.64%	5.33%	6.79%	6.27%	3.43%	3.53%	4.14%	3.66%
TOTAL NACIONAL/PIB	37.85%	28.48%	21.39%	32.27%	31.37%	26.73%	26.24%	36.88%	22.14%

Fuente: Banco Central de Reserva

## **Anexo A.10 Precio relativos reflejados por deflatores sectoriales, 1979-1997**

Sector	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agropecuario	1.00	1.06	1.04	1.09	1.15	1.16	1.33	1.89	1.63	1.97
Industria	1.00	1.21	1.40	1.50	1.68	1.96	2.50	3.24	4.10	4.71
Servicios	1.00	1.20	1.36	1.55	1.77	2.03	2.51	3.37	4.17	4.89
Total	1.00	1.14	1.22	1.34	1.48	1.62	1.98	2.70	3.06	3.63

Sector	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agropecuario	2.01	2.26	2.65	2.38	2.91	3.50	3.76	3.89	4.14
Industria	5.59	7.12	7.99	9.18	10.63	11.33	12.13	12.71	13.34
Servicios	5.83	7.27	8.11	9.16	10.29	11.32	12.58	13.63	14.28
Total	4.19	5.13	5.84	6.38	7.41	8.38	9.23	9.86	10.43

Fuente: BCR

**Anexo A.11 Índice de precios internacionales de productos seleccionados, 1989-1998**

Año	Indices (1988-1990 = 100)			Indices sin Café (1988-1990 = 100)		
	Precio Internacional		Precio y Producción	Precio Internacional		Precio y Producción
	Producción	Comercio		Producción	Comercio	

	Nacional		Nacional	Nacional		Nacional
prom. 88-90	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1991	87.64	80.42	87.55	110.30	104.16	98.89
1992	71.80	62.39	75.33	98.49	84.50	104.47
1993	68.63	61.55	59.94	90.25	82.96	80.03
1994	103.92	105.13	87.37	95.06	85.41	77.08
1995	150.30	157.11	117.84	121.86	112.87	96.76
1996	117.48	108.33	73.24	140.14	119.69	66.03
1997	133.72	139.51	92.44	108.04	97.15	87.29
1998	120.93	125.01	92.67	101.79	91.91	75.02

Fuentes: DGEA/MAG, BCR, Organización Internacional del Café, Fondo Monetario Internacional.