

POLITICA ECONOMICA Y SECTORIAL¹

A. ASPECTOS ACTUALES DE LA POLITICA ECONOMICA

1. Introducción

Esta sección tiene el propósito de destacar los aspectos más críticos de la política económica y presentarlos para discusión en el afán de hallar soluciones adecuadas para sostener y acelerar el crecimiento económico del sector rural y del país en general.

Se presenta, en primer lugar, una visión panorámica del problema que afecta actualmente a la economía y que parece tener serias repercusiones en el corto y mediano plazo. Luego se describe sucintamente la situación de los principales indicadores macroeconómicos, cuyo análisis podrá ser motivo de otros documentos sobre política económica. Seguidamente se analizan algunas variables económicas que tienen marcada influencia sobre el sector rural y agropecuario.

Puesto que el documento servirá de guía en la presentación de los temas considerados para su debate, el análisis desarrollado está acompañado de algunas nociones conceptuales que tienen la intención de enmarcar el tratamiento dentro de un ámbito estrictamente técnico.

2. Política Macroeconómica: Un Resumen

La situación actual de la economía de El Salvador revela rasgos del fenómeno conocido como la “enfermedad holandesa.” En

términos generales, este fenómeno se caracteriza por el efecto adverso en otros sectores de la economía cuando el incremento en el volumen o los precios de un sector exportador, se traduce en ingresos de divisas, generando una apreciación del tipo real de cambio, reduciendo por lo tanto el ingreso en el resto de sectores con bienes transables (Los bienes transables comprenden aquellos que son o pueden eventualmente ser exportados o importados (ej., granos forrajeros). Los opuestos son los bienes no transables, como los servicios, en general, ej., corte de pelo), excepto en el exportable que goza del crecimiento acelerado.

En el caso de El Salvador, el “sector” que genera un ingreso fuerte y relativamente permanente de divisas es el de las remesas familiares. Se estima que han estado ingresando al país en promedio entre 700 y 1,000 millones de dólares anuales desde hace más de 5 años. La tendencia se presume declinante por disminución de los emigrantes y el cambio en la composición generacional de los remitentes, entre otras razones.

El café es el rubro más grande de exportación y generador de divisas, pero debido a la variabilidad de los precios y al impuesto a las exportaciones que se mantuvieron hasta 1990, no ha causado por sí solo el fenómeno de enfermedad holandesa. Sólo durante un período corto de tiempo, a partir de julio de 1994 y hasta agosto de 1995, mientras los precios de café subieron a cifras por arriba de los US\$150 (en septiembre subió a \$216) este subsector preocupó a las autoridades monetarias por el inesperado aumento de divisas que generó para el país. Este aumento

¹

Elaborado por Amy Angel y Hugo Ramos, Proyecto CRECER.

en el ingreso de dólares pudo haber alimentado el proceso de enfermedad holandesa ocasionado mayormente por el sostenimiento en el envío de un nivel significativo de remesas.

La mecánica de este fenómeno económico es la siguiente. El ingreso de divisas tiene efectos sobre el consumo doméstico y sobre la tasa de interés. Primero, el aumento en el gasto interno se traduce tanto en bienes transables como también en bienes no transables. La proporción del ingreso de divisas que se destina al gasto en importables y que por tanto refluye al exterior no se conoce, aunque se puede inferir que es significativo por el aumento del déficit en la cuenta corriente. Consecuentemente, tampoco se conoce el porcentaje de divisas que se asigna al gasto en bienes no transables, aunque es evidente que los precios de los servicios y bienes raíces han aumentado considerablemente. El aumento del gasto en bienes no transables aumenta el precio de los mismos, porque la demanda adicional no puede ser satisfecha a la misma velocidad con que aumenta la oferta, debido a restricciones y limitaciones naturales en la estructura productiva.

Este aumento de divisas en El Salvador se da en un ambiente de liberación comercial que provoca una disminución de los precios de los bienes importables. Por otra parte, es posible que los márgenes de negociación comercial por unidad de bienes importables hayan disminuido en algún grado compensados por aumentos en economías de volumen, que estarían respaldadas en los aumentos de la demanda por bienes importables. El resultado final es una reducción relativa en los precios de los importables.

Si se define a la tasa real de cambio como la relación entre los precios de los bienes transables frente a los precios de los no

transables, el aumento de los últimos y la probable reducción de los primeros resulta en una disminución del tipo real de cambio, es decir en una apreciación real. Esta sobrevaloración de la moneda refuerza el cambio en los precios relativos internos en favor de los bienes no transables y en detrimento del sector de bienes transables.

El ingreso de divisas genera un aumento en la liquidez monetaria, especialmente para cubrir el gasto en bienes no transables (los dólares deben ser convertidos en colones para realizar pagos por los bienes no transables, como los bienes raíces y los servicios). El aumento de liquidez monetaria presiona hacia la baja a la tasa de interés y contribuye a la elevación de los precios, aumentando la inflación. Frente a un programa de estabilidad económica cuyo objetivo es reducir la inflación, la autoridad monetaria del país se ve obligada a neutralizar el desencadenamiento de este proceso, y es esta política la que El Salvador ha adoptado.

A través de operaciones de mercado abierto y del control del encaje legal, el BCR ha tratado de esterilizar la monetización (conversión a colones) que exige el ingreso de divisas. A través de estas operaciones el BCR retira circulante (colones) a cambio de bonos, pero con un pago de intereses atractivo que contrarresta la tendencia hacia la baja de la tasa de interés, manteniéndola a niveles altos. Este esfuerzo le ha representado al BCR un costo muy alto y el incremento del déficit cuasi-fiscal, además de obligar a adoptar una restricción monetaria que ha llevado a la tasa real de interés a niveles tan altos que restringen la inversión.

Estas acciones de estabilización no sólo ha significado el peligro de una recesión sino que además, en un ambiente de casi absoluta estabilidad del tipo de cambio nominal, ha alimentado el flujo de divisas al país. El diferencial favorable de las tasas de interés ha

atraído capital para depósito y especulativo, altamente volátil y libre para salir del país al menor signo de peligro, agudizando el problema de liquidez monetaria y de esterilización que ha enfrentado y enfrenta el BCR.

El aumento de ingreso de divisas y la escalada del precio de los bienes no transables, especialmente de bienes raíces (terrenos y construcciones), ha estimulado una fuerte inversión de cartera de los bancos y financieras en este sector. Esta cartera es en gran parte recuperable en el mediano y largo plazo, característica que no compagina con la madurez de los recursos, que es de corto plazo y altamente volátil. Una repentina disminución de los ingresos, ya sea de las remesas o de los fondos de depósito, que en su mayoría alimentan los recursos de los bancos y financieras, pondría en serio peligro la estabilidad del sistema financiero del país. Esta amenaza, que nos recuerda el “efecto tequila” mexicano,² es un factor que parece haber obligado al BCR a revisar su política de intervención a través de operaciones de mercado abierto y de control de la liquidez y permitir que las tasas de interés comiencen a bajar.

En primer lugar, la reducción de las tasas de interés reactivaría la inversión, aumentando consecuentemente la oferta de productos, y podría frenar el movimiento de depósitos y especulativo de divisas hacia el país.³ En

² La devaluación vertiginosa del peso desestabilizó el sistema financiero y económico mexicano, en general, que se hallaba altamente endeudado en dólares.

³ El ingreso de divisas de inversión y co-accionario, con metas de repatriación de mediano y largo plazo, podría continuar ocurriendo y posiblemente aumentaría ante la expectativa de mayor estabilidad

segundo lugar, el ajuste de los precios relativos en favor de los bienes transables lograría dos efectos importantes, 1) empujar al tipo de cambio real hacia su valor normal, si se permite la libre flotación de la moneda, aún si esta ocurriera dentro de una banda pre-fijada, y 2) estimular la producción de bienes transables, especialmente los de exportación pero también los de sustitución de importaciones, reactivando sobretodo el sector agropecuario y rural.

3. Indicadores Económicos

El Producto Interno Bruto, PIB, en 1995 alcanzó los \$84 mil millones, aumentando en 6.1% frente al PIB de 1994, a precios constantes. Esta tasa de crecimiento es la cuarta consecutiva (1992-1995) que iguala o supera el 6% de crecimiento, aproximadamente tres veces superior a la tasa de crecimiento poblacional.

De todos los sectores de actividad económica del país, el de los bancos, seguros y otras instituciones financieras es el que muestra las mayores tasas de crecimiento, alcanzando en 1994 y 1995 una tasa del 16%. El sector agropecuario muestra alti-bajos. En 1995 creció el 5.1% mientras en 1993 y 1994 declinó en 1.4% y 2.7%, respectivamente (BCR).

Esta situación está indicando el efecto de la política económica en los precios relativos internos. El sector principal de producción de bienes que pueden ser exportados o sustituir a los importados (bienes transables) está creciendo a un ritmo menor que el sector que produce bienes domésticos, no transables, como el financiero.

económica y financiera.

Esta conclusión tiene otro punto de apoyo en el comportamiento del índice de precios al consumidor, IPC. Mientras los componentes transables de la canasta de bienes, alimentos y vestuario, muestra una tendencia declinante (de 12.3 y 5.1 en 1991 a 5.8 y 4.8 en 1995, respectivamente), los componentes no transables, vivienda principalmente, muestran una tendencia ascendente (de 5.8 en 1991 a 22.3 en 1995).

El balance externo en la cuenta corriente muestra un déficit ondulante para el período 1991-1995. La última revisión muestra que después de bajar a US\$18 millones en 1994, vuelve a subir a US\$276 millones en 1995. La balanza comercial muestra para el mismo período un saldo sistemáticamente negativo, alcanzando los US\$1.7 millones de déficit en 1995. Sin embargo, el saldo de reservas internacionales netas termina cada año del período con valores positivos cada vez mayores, empezando en US\$489 millones en 1991 y llegando a US\$935 millones en 1995. La entrada neta de capital consistentemente supera el déficit en la cuenta corriente. En 1995, la cuenta de ingreso neto de capital registra US\$422 millones mientras el déficit llega a US\$276 millones, resultando en un valor de reservas internacionales netas de US\$146 millones.

El efecto del déficit en la cuenta corriente, que es el de presionar el tipo de cambio hacia su devaluación, es neutralizado por el ingreso de capitales, especialmente a través de las remesas familiares y de inversión financiera de corto plazo. Esta fuerza en contrario que ejerce el ingreso de capital contribuye a mantener el tipo de cambio nominal en el nivel corriente.

El balance interno muestra saldos negativos fluctuantes. Entre 1993 a 1995 el déficit varía de 91.5, 61.2 a 52 millones de dólares respectivamente, llegando a significar en el

último año menos del 1% del PIB. El aspecto que merece atención en este indicador es el referente a la estructura del gasto público. El destinado a las obras públicas, es decir, de inversión, alcanza los US\$134 millones en 1995 (1.4% del PIB y 10.2% de los ingresos fiscales totales, que suman US\$1,307 millones) y el dirigido al sector agropecuario, los US\$40 millones (menos del 0.5% del PIB y el 3% de los ingresos fiscales totales). En 1995, el sector de educación recibe US\$201 millones (2% del PIB y 15% del ingreso fiscal) y el sector de defensa y seguridad, US\$221 millones (2.3% del PIB y 17% de los ingresos).

La tendencia hacia la disminución del déficit fiscal es la correcta, ya que sus efectos son perniciosos, sobretodo cuando se los cubre vía inflación, cuyo peso recae más fuertemente en los pobres. La distribución del gasto es un asunto que amerita un estudio más profundo. Sin embargo, es evidente que el sector de inversión pública, especialmente en el sector rural en la infraestructura económica y social y el sector agropecuario, eminentemente rural y mayoritariamente conformado por pobres, demandan mayor atención fiscal.

4. Términos de intercambio

La forma más común de medir los términos de intercambio (TI) en el comercio internacional consiste en relacionar los precios de las exportaciones (P_X) con los de las importaciones (P_M), convirtiéndolos en índices. Es decir:

$$TI = P_X / P_M$$

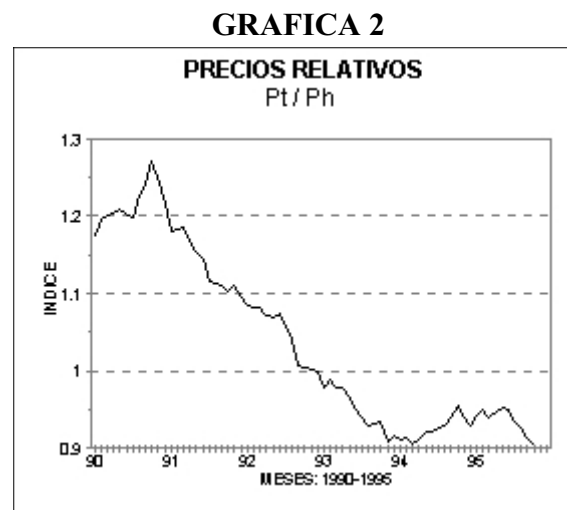
En base a la información provista por el BCR sobre los precios de las exportaciones globales y de las importaciones, se construyó una serie

de índices que muestran esta relación para el período entre enero de 1990 y octubre de 1995 (Gráfica 1).



Durante el período de análisis, los términos de intercambio han sido favorables para el país, sobre todo durante 1994 cuando los precios del café subieron rápidamente por problemas de abastecimiento ocasionados por déficit de oferta de Brasil. Durante 1995 se observa una reversión del proceso ocurrido en 1994 y es probable que esta tendencia hacia la baja de los términos de intercambio continúe durante 1996, ubicándolos eventualmente en un nivel de índice entre 1 y 1.2 histórico.

La falta de datos no permite estimar los precios relativos internos intersectoriales, así como tampoco los precios relativos (P_R) de los bienes transables y los no transables. A falta de una serie de precios de los bienes transables (P_T), en su totalidad, se ha tomado la serie de índices de precios general de los bienes exportables y de los importables que el BCR publica. En sustitución de los precios de los bienes no transables (P_H) se ha tomado el índice de precios al consumidor, reconociendo que el peso de este tipo de bienes en la canasta básica de gastos (vivienda, educación y servicios, principalmente) es relativamente alto (Gráfica 2).



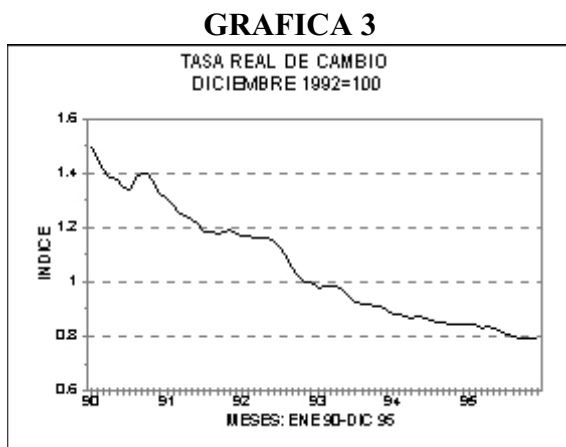
El comportamiento del índice de precios relativos ($P_R = P_T / P_H$) es preocupante. La tendencia señala que en la economía salvadoreña está ocurriendo una reducción de los precios de los bienes transables, un aumento de los precios de los bienes no transables o una combinación de los dos fenómenos. En El Salvador, la tercera explicación parece la más plausible. El proceso de desgravación comercial debe haber contribuido a bajar los precios de los bienes importables, mientras que el ingreso de divisas y la mecánica del ajuste macroeconómico, a subir los precios de los bienes no transables.⁴

5. Tasa de cambio

⁴ El componente de vivienda del índice de precios al consumidor subió en 10.2 por ciento en 1994 (el de alimentos, en 10.8) y en 22.3 por ciento en 1995 (mientras que el de alimentos, en sólo 5.8). BCR, *Indicadores Económicos 1991-1995*.

La tasa de cambio nominal se ha mantenido relativamente estable desde 1990. De un promedio de $\text{¢}7.65/\text{US}\$1$ durante 1990, la tasa ha aumentado a un promedio de $\text{¢}8.79$ durante 1995, ofreciendo una devaluación anual de apenas 1.62%, muy por debajo de las tasas de inflación prevalecientes en cada año y menor al diferencial entre los movimientos de precios en El Salvador y los EE.UU., su mayor socio comercial.

El tipo de cambio real muestra una trayectoria de ajuste hacia su valor real, de acuerdo con las definiciones convencionales de tasa real (la de la paridad del poder de compra y la que relaciona los precios de los bienes transables con los precios de los bienes no transables, entre otras definiciones⁵). La Gráfica 3 muestra el comportamiento del tipo real de cambio, de acuerdo con el principio de la paridad del poder de compra.



⁵ El principio de paridad del poder de compra define a la tasa real E como la tasa nominal corregida por la relación entre los precios foráneos y los nacionales ($E = E_n P^* / P_h$). La segunda definición muestra que $E = E_n P_t / P_h$, es decir, la tasa nominal corregida por la relación de precios de los bienes transables y los de los no transables.

Mientras para 1990 el índice muestra una sobrevaloración de la moneda equivalente a 140, para 1993 este índice muestra una subvaloración equivalente a 95, y para 1995, a 82. Con la relación de precios de los bienes transables y los no transables, estos índices son, respectivamente 121, 95 y 78. Sebastian Edwards (1995) presenta un índice de 172.6 para 1980, 121 para 1987 y 103.7 para 1993⁶ en El Salvador. El BCR presenta un índice de tipo de cambio efectivo real con igual tendencia (114.7, 108.5, 101.2, 92.7 y 01.1 para 1990-1994 respectivamente⁷).

El efecto de una moneda sobrevalorada es negativo en el desarrollo del sector agropecuario porque afecta su competitividad al permitir la entrada de sustitutos importables a precios más bajos que los de productos nacionales y elevar el costo doméstico de los productos exportables. El efecto contrario, especialmente si es debido a un aumento en los precios de los bienes no transables, es también negativo para el desarrollo del sector, que es eminentemente productor de bienes transables.

6. Tasa de interés

La tasa de interés vigente durante los últimos cinco años para los préstamos en el sector agrario ha fluctuado alrededor del 20%. Aunque en la actualidad la tasa nominal es del 20%, efectivamente asciende a cerca del 23% con las comisiones y otros derechos bancarios

⁶ Sebastian Edwards (1995) *Crisis and Reform in Latin America. From Despair to Hope*. Table 5-3, p 129. Oxford University Press, 1995.

⁷ OAPA-MAG. *El Sector Agropecuario en Cifras y Gráficas*. Diciembre 1995. p. 9

que se añaden.⁸ Dadas las condiciones actuales de la economía, aún una tasa del 18% parece revelar una fuerte fragmentación del sistema financiero, poca profundización financiera de la economía y un alto premio por el riesgo de invertir en el país.

Considerando las condiciones presentes de inflación y sobretodo las expectativas de inflación del país, la tasa nominal de interés debería estar algunos puntos por debajo de la tasa activa vigente. Definiendo la tasa nominal de interés como:

$$i = r + p^e$$

donde r es la tasa real de interés y p^e la tasa de inflación esperada, la tasa nominal debería reflejar las expectativas inflacionarias, del orden del 7% para diciembre de 1996,⁹ la tasa real o costo de oportunidad del capital y un premio razonable por el riesgo. En todo caso, se esperaría que fuese menor que 20%.

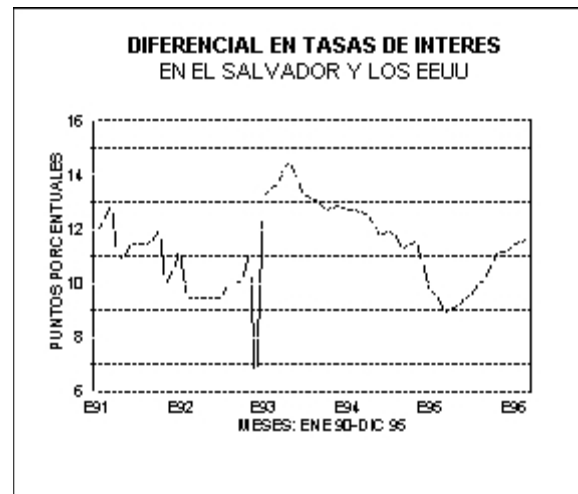
Otra manera de analizar la tasa de interés es la que se desarrolla en el Recuadro 1. En un ambiente de irrestricta movilidad de capitales, como el que existe en El Salvador, el arbitraje financiero es una actividad factible, si es rentable. El arbitraje por su parte puede equilibrar las tasas de interés aplicadas a cada moneda (o mercados de monedas).

Si $i > i^* + d$, habría incentivo para mover capitales externos, en dólares por ejemplo, desde el exterior hacia el mercado financiero

nacional. La mayor afluencia de capitales, en un entorno de no intervención ni esterilización, desplazaría la curva de oferta de dinero hacia la derecha ocasionando una baja de la tasa de interés local hasta lograr la igualdad.

Si, por el contrario, $i < i^* + d$, el flujo de capital se revertiría, reduciendo la oferta de capital en el mercado local y empujando la tasa de interés hacia arriba, hasta lograr la igualdad. En condiciones de libre equilibrio y de ausencia de riesgos, la tasa de interés local debería ser igual a la tasa de interés en dólares. Esta situación no ha ocurrido y más bien las posibilidades de arbitraje han sido atractivas, estimulando el flujo de divisas hacia el país y, como se ha establecido, creando un círculo vicioso en el funcionamiento del mercado monetario del país (Gráfica 4).

GRAFICA 4



La estabilidad cambiaria de los últimos 5 años y la política de libre mercado cambiario, han significado una tasa de devaluación insuficiente para cubrir el diferencial de precios entre El Salvador y los EE.UU., como se ha explicado.

⁸ El Banco Agrícola Comercial, seguido luego por el Banco Cuscatlán, anunció la disminución de la tasa nominal de interés al 18%.

⁹ BCR, *Programa Monetario y Financiero 1996. Estabilidad y Globalización para Mayor Crecimiento y Empleo*. Tríptico.

Recuadro 1

Con las variables:

V_o, V_o^*	=	montos de capital inicial en moneda local y extranjera, respectivamente;
V_1, V_1^*	=	montos de capital al final de 1 año;
E_o, E_1	=	tasas de cambio inicial y al final de 1 año;
i, i^*	=	tasas de interés, en moneda local y extranjera, respectivamente;
d	=	tasa de devaluación de la moneda local frente a la extranjera,

se pueden establecer las siguientes relaciones de equivalencias financieras en equilibrio:

$$\begin{array}{l}
 V_1 = V_o (1+i) \\
 V_1^* = V_o^* (1+i^*) \\
 E_1 = E_o (1+d) \\
 V_o^* = V_o / E_o \\
 \text{y } V_1^* = V_1 / E_1
 \end{array}$$

de donde se determinará que:

$$V_o (1+i) / E_o (1+d) = V_o^* (1+i^*)$$

Pero si $V_o / E_o = V_o^*$, entonces:

$$(1+i) = (1+i^*) (1+d)$$

y, finalmente:

$$i = i^* + d + i^* d$$

Descartando el último término por ser muy pequeño, esta igualdad, en condiciones de equilibrio (*y descontando costos de transacción y riesgo*), se reduce a:

$$i = i^* + d$$

Un aspecto de las tasas de interés que llama la atención es su estructura en función del plazo. Las tasas de interés deben estar relacionadas directamente con el plazo, es decir que a mayor plazo (de los depósitos o de los préstamos), mayor debe ser la tasa. Lo contrario significaría que el sistema financiero está creando una “máquina de dinero” ya que, en teoría, se podría prestar dinero a largo plazo, a una tasa relativamente menor, para colocarlo al corto plazo, donde la tasa es mayor.¹⁰ Según el Boletín Estadístico a Diciembre de 1995 de la Superintendencia del Sistema Financiero, las tasas pasivas a 30 días son mayores que las tasas a 180 días para algunos meses del año 1995.

7. Aranceles y Barreras Comerciales

La tendencia imperante en el país durante los últimos 5 años en materia de política comercial se dirige hacia la liberalización. En el sector agropecuario y agroindustrial se disminuyó la dispersión arancelaria de 5% y 35% en 1990 a 5% y 20% por ciento en 1995. Sin embargo, de un promedio de arancel del 12.04% en 1990 para las importaciones de los rubros del sector agropecuario y agroindustrial (NAUCA), se ha pasado a un promedio del 14.25% para 1995 (capítulos 1-24 del sistema SAC).¹¹

¹⁰ En teoría, puesto que al diferencial hay que descontar el costo de transacción de pedir préstamos y de re-colocar los recursos en el mercado financiero.

¹¹ En 1990 las partidas arancelarias se organizaron de acuerdo con el sistema NAUCA (Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centro-Americana), mientras que para 1995, con el SAC (Sistema Arancelario Centroamericano).

En condiciones de estabilidad de precios internacionales, en dólares, esta disminución de los aranceles generará una reducción de los precios de los bienes transables, sobretodo de los importables.

8. El Mercado de Tierras

El precio de la tierra o su valor comercial, en condiciones de libre mercado, es decir, sin interferencias institucionales ni restricciones financieras, debe reflejar el valor actual de los ingresos netos que sea capaz de generar el uso de este activo, más el valor actual del precio residual de la tierra al final del periodo estimado de uso. En otras palabras, el valor de la tierra será igual a:

$$L_o = \frac{R_1}{(1+r)^1} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_n + L_n}{(1+r)^n}$$

donde L_o es el precio de la tierra actual y L_n es el precio al fin del periodo de uso, R_t representa los ingresos netos al fin de cada ejercicio anual a la que se dedica la tierra y r es la tasa de descuento real.

Tomando como valores de R un ingreso neto optimista y una tasa real de descuento del 10%, se halla un valor de la tierra L_o sistemáticamente más bajo que su valor actual comercial, indicando una valoración del mercado muy por encima del valor económico. El valor del alquiler, en general, sí fluctúa alrededor del ingreso neto esperado por cultivo y por clase y uso de suelo. Una vez más, tomando el valor del alquiler “promedio” como una variable sustituta (proxi) del rendimiento neto de este activo, el valor que se obtiene con la ecuación anterior se ubica siempre por debajo del valor comercial conocido.

Un caso ilustrativo presenta la zona de Las Lajas, en el departamento de Sonsonate, donde se alquila una manzana de tierra en ¢800 pero se pide para la venta ¢40,000 colones. Aplicando la ecuación anterior en un período de 20 años, con una tasa de descuento real de 10%, y suponiendo un valor de rescate igual a ¢40,000, el valor de una manzana de tierra debería ser aproximadamente de ¢12,750.

Si el mercado determina un precio alto por la tierra, la ecuación anterior sería sostenible bajo dos escenarios, 1) que el alquiler de la tierra, como proxy del valor de R , refleje precisamente su valor, o 2) que el valor presente de L_n sea igual al valor inicial L_0 que está reconociendo el mercado, lo que restaría importancia al valor de R . Con los datos anecdotaes con que se cuenta, el segundo escenario es el más plausible, teniendo en cuenta, además, que el país muestra una alta densidad poblacional y que en el futuro aumentará en lugar de disminuir, presionando fuertemente este recurso.

9. Salarios

La política de salarios mínimos ha discriminado a los trabajadores del sector agropecuario y rural en relación con los trabajadores de los sectores industrial, de servicios y de comercio, eminentemente urbanos. En 1990 el salario mínimo para el sector agropecuario equivalía a US\$1.51 por jornada diaria de 8 horas, mientras que para los sectores de la industria, servicios y comercio el salario se fijó en US\$2.76. Para 1994, estos niveles salariales fueron, respectivamente, de US\$2.06 y US\$4.00 y para 1995, de US\$2.85 y US\$4.57, o ¢25 y ¢40 diarios (Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

Aunque la jornada diaria se establece en 8 horas de trabajo, en el sector agropecuario y rural, en general, no se la cumple en su totalidad. Los trabajadores agrícolas, en general, tienen la mayor parte de la tarde libre. Por otra parte, un alto porcentaje de la mano de obra del campo es analfabeta (sobre el 50%) y muy poco capacitada, característica que disminuye considerablemente su productividad y, por tanto, su costo de oportunidad.

El uso de la mano de obra en el sector rural agropecuario es fuertemente estacional y de acuerdo con los períodos de cosecha del café y de la caña de azúcar, principalmente. Durante estos períodos, la escasez de mano de obra en el campo es notoria y aunque los productores están dispuestos a pagar un premio por el trabajo durante estos períodos de alta demanda, algunos no logran atraer suficientes trabajadores.

Datos sobre los destinos de los préstamos al sector agropecuario permiten distinguir el inicio de un proceso de cambio en la tecnología que sustituiría el uso de mano de obra por el de maquinaria y equipo. Este cambio significará la necesidad de menos trabajadores agrícolas pero mejor entrenados y capacitados, es decir, con más alta productividad y consecuentemente mejor pagados. La consecuencia posterior a este cambio será la necesidad de acomodar el exceso de mano de obra agropecuaria en el mismo sector rural, a través de la expansión de micro empresas e industrias rurales, y/o la urgencia de solucionar mayores problemas económicos y sociales en las áreas urbanas.

B. POLITICA SECTORIAL Y LOS DOCE PUNTOS A CUMPLIR

Para ayudar a contrarrestar la desaceleración económica registrada en los primeros meses del año 1996, el primero de junio, el Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, anunció los “12 Puntos a Cumplir: Un Compromiso con El Salvador.” Esta sección examinará los seis puntos más relacionados al sector agropecuario y que más lo afectará, directa o indirectamente.

1. ***Primer Punto: Ejecución a cortísimo plazo de un programa de inversiones públicas por más de mil millones de colones en infraestructura y en el área social.***

Con mayor inversión en infraestructura física en el área rural, más y mejores carreteras y mayor provisión de servicios de electricidad, agua y telecomunicaciones, se espera mejorar la competitividad de los productos agropecuarios por la reducción en los costos de transporte de insumos y productos, así como mayores posibilidades de desarrollo de agroindustrias en el área rural. Una mayor inversión también en el área social rural, mejoraría la calidad de vida de los pobladores rurales e incentivaría su permanencia en el área rural en lugar de emigrar a las ya densamente pobladas áreas urbanas.

2. ***Segundo Punto: Se retrasa la desgravación arancelaria de los bienes de consumo. El arancel para bienes de capital y de insumos se reducirá a cero en diciembre de este año.***

Según el nuevo programa de desgravación arancelaria, el arancel de bienes finales bajará 1 punto porcentual cada seis meses

empezando el 1 de julio de 1997, llegando desde el 20% actual a 15% el 1 de julio de 1999 (Cuadro 1). En ese mismo período, los bienes intermedios que compiten con la producción nacional bajarán desde 15% a 10%, y los bienes intermedios no-competidores, de 10% a 5%.

El objetivo en el retraso de la desgravación es de propiciar un período más largo para que el sector agropecuario y la economía en general pueda lograr una mayor competitividad. La reducción casi inmediata del arancel de materias primas y bienes de capital a cero resulta en una mayor protección efectiva para los sectores productivos, debido al mayor diferencial temporal entre los aranceles para insumos y los aranceles para productos finales. Supuestamente, esta protección temporal incentivará la reconversión y modernización del sector en cuanto a bienes capitales para competir mejor cuando el nivel de protección efectiva vuelva a ser menor.

Sin embargo, para el sector agropecuario, los plazos necesarios para la reconversión son mayores, y es un sector que aún se está recuperando de los efectos de la guerra y ajustándose a las nuevas formas de tenencia de la tierra. Además, es un sector con mayor pobreza que el sector urbano, y con una mayor tasa de analfabetismo.

Reconociendo las características especiales del sector agropecuario, se formuló el “Tratamiento Comercial a Productos de Origen Agropecuario.” La propuesta fue discutida y aprobada en la IV Reunión Técnica Biministerial Agricultura y Economía de la región centroamericana. El principio básico de la propuesta es su consistencia con el Plan Económico Global del Gobierno y los compromisos del país frente a la Organización Mundial de Comercio y el Tratado de Integración Económica Centroamericana.

Cuadro 1. Programa de Desgravación Arancelaria

Tipo de bien	1 ago 1996	1 dic 1996	1 jul 1997	1 ene 1998	1 jul 1998	1 ene 1999	1 jul 1999
bienes de capital	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
materias primas	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
bienes intermedios	10%	10%	9%	8%	7%	6%	5%
bienes intermedios*	15%	15%	14%	13%	12%	11%	10%
bienes finales	20%	20%	19%	18%	17%	16%	15%

Nota: * Bienes intermedios que compiten con producción nacional.

Fuente: Ministerio de Economía

Para apoyar la producción nacional frente a las prácticas de comercio desleal y distorsiones de mercado, se decidió otorgar plazos diferenciados para la desgravación de los productos finales sensitivos agropecuarios en relación al Plan General de Desgravación Arancelaria. Después de cinco años, se propone evaluar una desgravación probablemente más acelerada.

También, será necesario abrir los contingentes arancelarios negociados; es decir, cuotas de importación con aranceles preferenciales, cuando se supere el nivel básico de la adhesión, como en azúcar y piezas de pollo y eventualmente en tabaco. El tipo de mecanismo que será utilizado para el otorgamiento de los contingentes está bajo estudio por los Ministerios de Economía y de Agricultura y Ganadería.

A continuación, se detalla cuales productos agropecuarios recibirán un tratamiento arancelario diferenciado. Los subsectores definidos como sensibles son: granos básicos, porcicultura, ganadería de leche, avicultura, azúcar, y fibras burdas.

a. Granos Básicos y Harinas

La diferenciación de los aranceles para granos básicos y harinas es considerado necesario por los distorsiones que existen en los mercados internacionales, como los subsidios en la producción y exportación de maíz amarillo por parte de muchos países y el dumping "social" en el arroz producido por Vietnam a un precio bajo su costo. También, el sector nacional ha sido afectado por la disminución en los precios reales pagados al productor. En el cambio para las harinas, se busca equiparar el tratamiento entre los granos y el producto semielaborado.

b. Avicultura

La justificación de la inclusión de la carne de aves en los productos agropecuarios sensibles queda en la existencia de los mercados excedentarios de piezas y despojos de ave. Debido a la segmentación del mercado estadounidense, las pechugas reciben un premio en su precio y las piernas y muslos pueden ser vendidos a precios de descarte. Aunque los productores salvadoreños de aves son competitivos en la producción de aves

enteros, no existe una segmentación tan fuerte en el mercado salvadoreño, y no pueden competir con los precios de descarte de las piernas y muslos estadounidenses. También, el mercado estadounidense está cerrado para las exportaciones salvadoreñas y de otros países.

c. Ganadería de Leche

El tratamiento para los productos del subsector de leche se basará en la competencia desleal de las importaciones de la mayoría de los exportadores fuertes debido a los subsidios a la producción y/o exportación. Como en el caso de los granos básicos, un cambio drástico en la actividad salvadoreña tendrá un importante impacto social debido al número de pequeños productores y procesadores artesanales de leche en el país, y también como los granos, se ha experimentado una caída en los precios reales al productor en los años recientes, dificultando la reconversión del subsector.

d. Porcinocultura

La industria porcícola es una de alta potencial en El Salvador debido a su uso intensivo de mano de obra en toda la cadena y no intensivo de tierra. También tiene la potencial de generar un alto valor agregado al producto. Por eso, sería propicio otorgar un tratamiento diferenciado a los productos porcinos en cuanto a la desgravación arancelaria.

e. Azúcar

Se está estudiando la posibilidad de elevar el arancel para el azúcar de caña y de remolacha y los azúcares aromatizados y coloreados. Con este tratamiento, acompañado con la eliminación del permiso de importación a

nivel centroamericano, la actividad azucarera pasará de una protección infinita a una protección arancelaria. Debido a la intervención por parte de la mayoría de los países productores y consumidores, los mercados internacionales son excedentarios, subsidiados, volátiles y discriminatorios. Finalmente, la industria es una importante generadora de empleo, divisas e ingresos fiscales para el país.

3. *Tercer Punto: Se mantiene el reintegro del seis por ciento a las exportaciones de productos no-tradicionales.*

Aunque teóricamente, el reintegro del 6% del valor fob de las exportaciones es un beneficio importante para el sector agropecuario, su efecto en la práctica ha sido mínimo. Un estudio reciente del Proyecto CRECER/USAID notó el bajo uso del reintegro en el sector agropecuario. Para los años 1994, 1995 y el primer semestre de 1996, el monto del reintegro arancelario agropecuario como porcentaje de exportaciones agropecuarias elegibles fue de 1.28%, comparado con el potencial de 6% si el reintegro fuera solicitado por todas las exportaciones elegibles. Además, con la exclusión del café, azúcar y algodón a terceros países y de todas las exportaciones a la región centroamericana, más del 85% de las exportaciones agropecuarias de El Salvador están excluidas del programa del reintegro del 6%.

La subutilización del reintegro se puede explicar por dos causas, primero, la falta de contabilidad formal aún en muchas empresas agropecuarias y, segundo, la exclusión de las exportaciones de cooperativas y ONG's del programa. El bajo impacto en el sector se debe en mayor parte a la falta de diversificación de la producción agropecuaria

y agroindustrial, en términos de cultivos así como en mercados de destino para las exportaciones.

4. *Cuarto Punto: Será exenta del IVA la importación de bienes de capital, que sirven para producir otros bienes, sólo para los contribuyentes inscritos en el Ministerio de Hacienda.*

Este punto merece una clarificación. La exención del IVA para las importaciones de bienes de capital es más una transferencia del costo del impuesto porque no se lo paga al momento de importar el bien si no cuando ya está instalada y funcionando. El efecto de esta medida será de postergar parte de los costos de modernización de equipo agropecuario y agroindustrial, facilitando una mayor productividad y crecimiento en el sector. Es importante notar el requisito de ser contribuyente inscrito en el Ministerio de Hacienda, lo cual incentivará a más productores a formalizar sus negocios.

5. *Séptimo Punto: Se pone en marcha el Plan Integral de Reactivación Agropecuaria que contiene: la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, créditos a actividades agrícolas, suministro de tecnología e información del mercado y mejoras en la conservación de granos básicos.*

La Política de Desarrollo Estratégico para el Sector Agropecuario: "Agrocamabio Hacia el Siglo XXI", ejecutado por el MAG, contempla la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra. El proceso de transferencia de tierras aún continúa, y se tiene programado el levantamiento de un nuevo catastro y registro de tierras para facilitar la

libre venta de tierras y asegurar la tenencia de esas. La "Ley de Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria," DL No. 719, del 30 de mayo de 1996, se espera facilitar la transferencia de las tierras de las cooperativas a sus asociados, con un límite de 500 m² para los solares y 7 ha. para los lotes agrícolas por productor.

La reestructuración de la deuda agraria y agropecuaria, contemplada en la "Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario," DL No. 698 del 9 de mayo de 1996, y la "Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria," DL No. 699 del 9 de mayo de 1996, puede beneficiar hasta 60% de los tenedores con una condonación automática de sus deudas, y al resto de los productores y las cooperativas con la condonación parcial de sus deudas de 70% del total y \$5,000 de crédito.

En cuanto al crédito para inversión y para producción, se puede notar la creación del FEDA y FOCAM, así como los créditos especiales para almacenamiento del BFA, como cambios positivos en la política crediticia para beneficiar al sector agropecuario (Para mayor información, ver el artículo en esta revista, "Política de Créditos para la Reactivación del Sector Agropecuario").

En la investigación y difusión de tecnología, el CENTA continúa con sus programas para beneficiar a productores del país. La DGEA del MAG está desarrollando el Sistema de Información Comercial para proporcionar información sobre el mercado nacional, regional e internacional. Además, la DGEA está reduciendo el tiempo necesario para tener disponible la información estadística sobre producción, costos y precios que se captan, y se ha reiniciado el programa de radio a nivel

nacional para mantener a los productores informados diariamente sobre los precios de los cultivos importantes en los principales mercados del país. El proyecto Postcosecha continua sus esfuerzos de capacitar a los productores sobre la construcción, mantenimiento y uso de silos metálicos almacenadores para reducir las pérdidas postcosechas en los granos, mejorar la seguridad alimentaria, y propiciar mayores oportunidades a los productores de vender su producto en la época de mayor precio.

Además, los esfuerzos del MAG continúan en las áreas de la protección de áreas forestales y manejo de agua para riego, educación agropecuaria, capacitación sobre normas del comercio, sanidad agropecuaria y control de calidad, pesca y acuicultura, programas agroindustriales, y en seguridad alimentaria tal como se describió en esta sección en el *Informe de Coyuntura* de diciembre de 1995.

6. ***Décimo Punto: Promoción de la liquidez en el sistema financiero, para incrementar el crédito productivo y facilitar el proceso de reducción de tasas de interés, comisiones y cobros por servicios bancarios.***

El efecto esperado de una reducción en las tasas de interés es de mejorar la rentabilidad de toda actividad productiva, incluso del sector agropecuario, a través de menores costos financieros. En el primer semestre del año, se experimentó una reducción ligera en las tasas de interés para créditos productivos, a 18%, después del anuncio del BCR de la futura eliminación de los sobrecajes de los depósitos aplicados a las instituciones autónomas, que eran 35% en diciembre de 1995. También fueron establecidos tasas especiales de créditos de almacenaje por el BFA y el Banco Salvadoreño (Para mayor información, ver el artículo en esta revista, "Política de Créditos para la Reactivación del Sector Agropecuario").