

El programa agropecuario de 1998: ¿más de lo mismo?

René Rivera Magaña

El 14 de enero del presente año, el gobierno de El Salvador, anunció un Programa de Reactivación Agropecuaria 1998; este nuevo paquete de medidas contiene diversas acciones que buscan recuperar la actividad productiva del agro. Con el ánimo de participar en el debate nacional y de colaborar en el esclarecimiento de los contenidos de este programa, presentamos algunas reflexiones, precedidas por unas anotaciones sobre la política neoliberal y sus impactos en el sistema agropecuario y el área rural.

La internacionalización del sistema agropecuario

Política de ajuste y apertura económica en el agro.

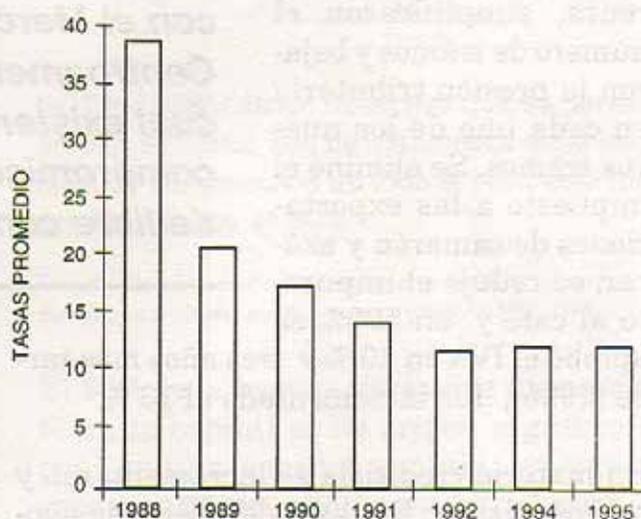
En julio de 1989, la administración Cristiani anunció la puesta en marcha de un programa de ajuste estructural, con el objeto de estabilizar la economía y reordenar el aparato de producción, para elevar los niveles de eficiencia y asegurar una mejor inserción en el mercado mundial. En ese entonces se proponían tres cambios relevantes: la orientación de los recursos de la economía, por medio de las señales del mercado; la priorización del papel del sector privado en la economía y la modernización del sector público. Cinco años más tarde (1994), de haber iniciado estas reformas, la administración Calderón Sol daba cierta continuidad al programa neoliberal.

A fin de alcanzar los objetivos deseados por ambas administraciones, se implementaron

una serie de acciones de mucha relevancia para el sistema agropecuario-agroindustrial, entre las cuales destacan la apertura de la economía y la desregulación del mercado. Esas reformas estaban orientadas a superar el sesgo antiagroexportador existente en las décadas pasadas, para lo cual se recomendó desregular el mercado y exponer la economía a los rigores de la competencia externa, mediante la reducción y eliminación gradual de los aranceles nominales, pasando en los productos agropecuarios de un promedio simple de 39 % en 1988 a 12.1 % en 1995, y adicionalmente se eliminaron las restricciones (medidas no arancelarias) a las importaciones. (Veasé gráfica N° 1).

GRAFICA N° 1

El Salvador: Tasas y Rangos promedios de Aranceles en productos agropecuarios (1988-1995)



Fuente: Banco Mundial. (1997). *El Salvador: Rural Development Study*, en Documento N° 16253-ES, S.I, pág 23

Junto a las medidas de apertura económica, se realizaron otras transformaciones como:

La liberalización del control de precios de los productos de consumo popular¹; la puesta en marcha de un mecanismo de banda de precios para la importación de ciertos productos agrícolas (posteriormente se suspendió), eliminación de la participación pública en la comercialización de granos básicos y leche en polvo, privatización del comercio de exportación de café y azúcar; devaluación de la moneda, dejando el tipo de cambio fluctuante, y una nueva política de promoción de exportaciones.

En el campo fiscal, se realizaron importantes reformas, como la derogación de una serie de exoneraciones e incentivos fiscales a ciertas actividades agropecuarias (Ley de fomento avícola, Ley de fomento agropecuario, Ley de riego y avenamiento, Ley general de actividades pesqueras y las exoneraciones a la importación de abonos y materias primas indispensables para la elaboración de abonos).

Las reformas tributarias modificaron los impuestos al patrimonio y a la renta, simplificaron el número de tramos y bajaron la presión tributaria en cada uno de los nuevos tramos. Se eliminó el impuesto a las exportaciones de camarón y azúcar, se redujo el impuesto al café y en 1992, se aprobó el IVA en 10 % y tres años más tarde (1995), fue incrementado al 13 %.²

En materia crediticia se incrementaron y homogenizaron las tasas de interés en ahorro y préstamos; se redujeron los montos de crédito para el sector agropecuario y se

inició el proceso de privatización del sistema financiero.

Se modificó y actualizó el marco legal relacionado con las exportaciones y la inversión extranjera, para ello se promulgó la Ley de régimen de zonas francas y recintos fiscales; Ley de reactivación de las exportaciones y se modificó la Ley de Fomento y garantía de la inversión extranjera.

Por otra parte, se constituyó el Proyecto de Reforma Institucional del Sector Agropecuario (PRISA), el cual se ha caracterizado por asistir y fortalecer al gobierno y en particular al Ministerio de Agricultura y Ganadería y al Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA).

Entre las acciones de carácter institucional se tiene el otorgamiento en 1993, de la autonomía al CENTA. Con esta medida se pretendía mejorar la contribución al desarrollo de la investigación y extensión agropecuaria. Se creó la Secretaría para el Medio Ambiente (SEMA), cuyo objetivo

principal era velar por la protección, mejora y conservación del medio ambiente, quedando convertida a partir de junio de 1997, en el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Se promulgó la Ley para el Financiamiento de la pequeña Propiedad Rural; con esta ley se creó el

Banco de Tierras para financiar la adquisición de tierras agrícolas. En abril de 1991, se implementaron cambios a la Ley Básica de Reforma Agraria en cuanto a las formas de propiedad de la tierra, de manera que se facilitara el fraccionamiento de las unidades de producción.

A nivel regional se mantienen los acuerdos con el Mercado Común Centroamericano, en el cual existen compromisos como el de libre comercio

Además se realizaron diversos acuerdos comerciales como: el acuerdo multilateral con el GATT-Organización Mundial del Comercio, el país se adhirió en 1990, asumiendo ciertos compromisos como el respeto de un techo arancelario de 40 %, regulación del comercio de servicios, acuerdo de propiedad intelectual, transformación de barreras no arancelarias en una tasa advalorem, consolidación de los aranceles del capítulo agrícola. A nivel regional se mantienen los acuerdos con el Mercado Común Centroamericano, en el cual existen compromisos como el de libre comercio a excepción de ciertos productos, arancel externo común, normas de origen regionales y reglamento de prácticas de comercio desleal. El Salvador se adhirió en 1994, al acuerdo regional del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En cuanto a los acuerdos bilaterales se han asumido ciertos compromisos con tratados de alcance parcial con varios países latinoamericanos.

Algunos países realizaron concesiones unilaterales para El Salvador. En el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, existe un acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, excepto textiles, calzado y azúcar; a través del Sistema generalizado de preferencias, se permitió el acceso preferencial al mercado de Estados Unidos, con ciertas excepciones. El gobierno de Canadá permite el acceso preferencial a dicho mercado en ciertos productos como artesanías, se excluye calzado, textiles y otros bienes, y al mercado europeo a través del Sistema Generalizado de Preferencias se permite el acceso preferencial de productos agrícolas, siempre y cuando se cumplan las cláusulas sociales y medio ambientales.

El desempeño del sistema agropecuario y el sector rural

La estrategia neoliberal ha tenido como piedra angular la creencia de que la com-

petencia con empresas del exterior puede modificar las relaciones internas de la economía, transformando las normas locales de producción y consumo. Según los partidarios de esta escuela de pensamiento, la apertura de la economía y su articulación a un modelo cada vez más internalizado llevaría, de manera casi automática, a una asignación óptima de los recursos a través del mercado.³ Además, consideran que esta transformación llevaría a la generación de mayor crecimiento, lo cual se debe traducir en la mejoría de las condiciones de vida.

Diversos indicadores económicos y sociales han demostrado que una de las actividades más afectadas en el marco del proceso de implementación de políticas neoliberales (ajuste estructural y apertura económica externa), ha sido la actividad agropecuaria y el espacio rural, siendo esos indicadores los que a continuación se exponen:

■ Existe un significativo deterioro de la actividad agrícola, que se evidencia con mayor fuerza a partir de 1993, año en el cual se inició la eliminación de los aranceles en el área centroamericana, experimentando la actividad agrícola una tasa de crecimiento anual promedio de -0.7 %. (a precios de 1990), durante el período 1993/96.

■ Prevalece una clara tendencia de la agricultura a perder participación en la generación de valor agregado nacional, ya que la participación del PIBA dentro del PIB real (base 1990) se ha deteriorado significativamente, pasando del 17 % en 1988 al 14 % en 1996.

■ Se profundiza la dependencia agroalimentaria. El Salvador ha dependido desde hace tres décadas de la importación de alimentos del exterior, para satisfacer parte de la demanda interna; pero a partir de la implementación de procesos de apertura, la dependencia se ha incrementado notablemente en

ciertos rubros. Algunas estimaciones sobre el índice de dependencia señalan que éste ha crecido significativamente, pasando de menos del 5 % en 1980 al 17 % en 1995.

■ Al revisar algunos indicadores por productos de consumo popular, apreciamos una tendencia similar: el maíz, pasó de un índice promedio del 9 % en el período 1985-1988, a un promedio del 14 % en los años noventa; el arroz pasó del 17% al 25%; la dependencia del frijol se ha mantenido entre 8 y 9 %; en aceite vegetal la dependencia es del 100%; en carne de res el país era autosuficiente, pero a finales de los años noventa se ha llegado a depender en más del 50 %; también la dependencia en frutas y hortalizas se incrementó significativamente.

El incremento del déficit en la balanza comercial de alimentos (excluyendo café) ⁴, es una de las principales evidencias empíricas de los graves desajustes que ha generado la apertura económica. En 1989 el déficit era de 547 millones de colones, en 1993 llegó a 936 millones de colones y en 1996 alcanzó los 2,290 millones de colones ⁵ (ver gráfica N° 2). Como podemos apreciar, el déficit se multiplicó por cuatro, reflejando el escaso dinamismo de las exportaciones y el incre-

mento significativo de las importaciones de alimentos.

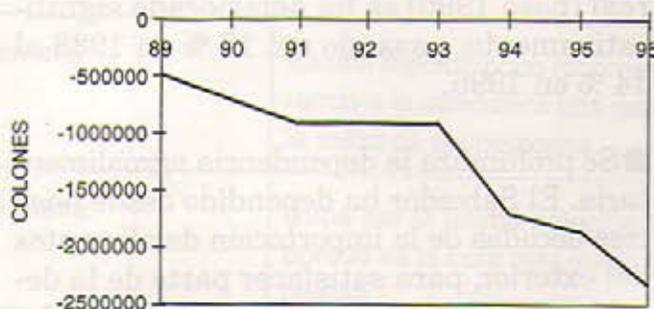
■ La actividad agroexportadora dejó de ser la principal generadora de divisas en el país. En 1978 el 80 % de las divisas eran generadas por la agroexportación tradicional y en 1996 proporcionó tan sólo el 21 %, representando las remesas la principal fuente de ingresos en divisas, la cuales llegan a 59 %.⁶ Si bien las remesas han generado esta distorsión, consideramos que la política neoliberal ha colaborado al deterioro de la actividad agropecuaria de exportación, debido a los escasos estímulos que ésta recibe de parte del gobierno y la ausencia de regulaciones a las distorsiones generadas por el mercado de divisas.

■ La pobreza es cada vez mayor en el área rural en relación al área urbana. En 1991/92 la población urbana en pobreza representaba el 53 % del total de la población urbana y la rural el 66 % del total, existiendo una diferencia de 13 % entre ambos indicadores. Pero en 1996, la pobreza urbana alcanzaba el 42 % y la pobreza rural el 65 % de la población, existiendo una diferencia del 23 % entre ambos indicadores. Si tomamos en cuenta que los habitantes urbanos han mejorado en forma relativa, no cabe duda que se ha venido dando una "ruralización" de la pobreza.

■ Otro fenómeno es la desigualdad salarial. Los trabajadores y trabajadoras rurales obtienen cada vez menos salarios que otros trabajadores del país; en 1979 la tarifa agropecuaria representaba el 61 % del salario mínimo urbano, el salario por recolección de café el 139 % y la recolección de caña de azúcar el 79 %. Para 1997, la tarifa agropecuaria representa el 51 % del salario mínimo urbano, el salario por recolección de café el 61 % y la recolección de caña el 52 %. Como podemos apreciar relativamente es mejor laborar en el área urbana que en actividades agropecuarias.

GRAFICA N° 2

Balanza Comercial de Alimentos
(excluyendo al café)



Fuente: Elaboración propia con base en Revistas del BCR de El Salvador, varios años

■ Otro efecto importante es el creciente proceso de transculturación, que está invadiendo los patrones de consumo de alimentos. En la presente década se ha estado generando la proliferación de establecimientos de comida rápida (hamburguesas, pizzas, emparedados, helados), los cuales implican el pago de royalties y por ende una mayor dependencia; además las grandes superficies comerciales (supermercados), están facilitando el ingreso de diversos alimentos importados.

■ Por último cabe mencionar que el proceso de degradación ambiental ha continuado profundizándose. El 90 % de los ríos están contaminados, el 80 % del territorio tiene problemas de erosión y la cobertura de los bosques originales continua descendiendo. Este deterioro de los recursos naturales afecta la generación de servicios ambientales, ya que incrementa los costos del sistema de extracción de agua que demandan los centros urbanos y los distritos de riego; pero además, afecta los costos de generación de energía hidroeléctrica, debido a que los embalses no alcanzan el nivel adecuado y se sedimentan.

Seguramente ahora existe una visión muy generalizada de que la agricultura requiere de una consideración especial en cualquier proceso de liberalización comercial, así mismo ya son pocos los creyentes de que la sola puesta en marcha de una estrategia de apertura hará florecer, como por arte de magia, la producción agropecuaria, pues los resultados del desempeño del sistema agropecuario y el sector rural, han sido tan negativos para el desarrollo del país, que diversas fuerzas sociales están trabajando por modificar las políticas del gobierno, principalmente las políticas agrícolas y promoviendo políticas más integrales para el desarrollo rural.

Uno de los agentes del desarrollo rural que

ha propuesto acciones concretas para la reactivación, es el gobierno salvadoreño, a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería, que presentó a mediados de enero un Programa que a continuación se analizará brevemente.

El programa de reactivación agropecuaria de 1998

Las medidas anunciadas en este programa están articuladas por una parte, a las políticas de mercado del gobierno, y por otra, a las crecientes demandas de ciertos sectores del capital (fundamentalmente CAMAGRO), cuyo descontento ha sido muy evidente a lo largo del año recién pasado.

Pese a no satisfacer plenamente las reivindicaciones del capital agrario salvadoreño, y mucho menos al clamor de los sectores populares, estas medidas son importantes al igual que las contenidas en el Programa Agropecuario de 1997²; no tanto por su contenido, sino porque cuestionan de forma implícita los postulados dogmáticos de los neoliberales, los cuales sostenían hace menos de una década, que el mercado asignaría óptimamente los recursos de la economía, pero la realidad ha demostrado la necesidad de reconocer que la agricultura por sus particularidades, demanda de un Estado regulador del mercado y facilitador del desarrollo.

La necesidad de realizar un análisis de la propuesta gubernamental para reactivar el agro se ha acentuado cuando se ha constatado que el Programa Neoliberal de apertura económica y el Programa de Reactivación de 1997, no han dejado buenos resultados en el desempeño del sistema agropecuario y el sector rural, sino más bien es el sector más negativamente afectado por el cambio de modelo de desarrollo.

A continuación se presenta el análisis del Programa de Reactivación Agropecuaria de 1998.⁸ Este se ha dividido en dos partes, en la primera se hacen observaciones específicas a las medidas anunciadas y en la segunda se exponen apreciaciones generales.

Apreciaciones específicas al programa

En primer lugar, abordaremos las medidas que consideramos acertadas en función de las necesidades del agro y el espacio rural, y en segundo lugar las medidas que es necesario replantear para lograr mejores resultados en el desempeño del sistema agropecuario y rural.

a) Programas y medidas acertadas

Dentro del paquete existen ciertos programas y medidas que consideramos adecuadas, ya sea porque satisfacen las crecientes demandas de los agentes del desarrollo rural o por las características de éstas.

Inversión en infraestructura rural y productiva

El área rural en el país posee una deficiente infraestructura productiva, la cual es inferior a la existente en el área urbana, esto implica que las unidades de producción localizadas en lo rural se encuentran en desventaja, situación que afecta el desempeño del sistema agropecuario y agroindustrial, debido a que esta situación eleva los costos de producción, reduce la rentabilidad y vuelve menos atractivas las nuevas inversiones. Para poder paliar esta grave situación, el gobierno propone los siguientes programas de inversión:

■ Mejorar unos 600 km. de caminos rurales y vecinales, beneficiando a 225 mil pobladores, para integrar las zonas de pro-

ducción con las zonas de consumo y reducir así la pobreza rural.

■ Finalizar el sistema de riego de Zapotitán y servicio de apoyo a la comercialización por un costo de 100 millones de colones, mejorando las condiciones de producir y comercializar a más de 5 mil productores.

■ Habilitar 2500 hectáreas para la producción agrícola en San Vicente y Usulután (Lempa - Acahuapa), beneficiando a 1,100 familias.

■ Recuperar 17 mil hectáreas para la producción agropecuaria en Usulután, a través del proyecto de drenaje y control de inundaciones en el Bajo Lempa, beneficiando a 198 mil habitantes y reduciendo las pérdidas por inundaciones.

■ Rehabilitación de pequeñas obras de riego, a través de los cuales se pretende cubrir unas 480 hectáreas para la producción agropecuaria, beneficiando a 860 familias e incrementando la oferta de productos agrícolas, en los departamentos de Sonsonate, La Paz y San Miguel.

Las inversiones en infraestructura como vías de acceso a los mercados a través de caminos rurales, la mejoría y recuperación de los sistemas de regadíos y las obras de drenaje, son obras de mucha importancia para mejorar las condiciones físicas para las inversiones en el área rural. El mejoramiento de la red vial hará bajar los costos de transporte e integrar ciertos territorios a mercados más dinámicos; las inversiones en regadíos y obras de drenaje, sin lugar a duda, mejorarán la productividad en los territorios beneficiados; así también la construcción de pequeñas obras de riego y drenaje, es primordial para lograr evitar pérdidas en los períodos de inundación y aprovechar los escasos recursos con los cuales disponemos.

Consideramos que los proyectos de inversión en regadío deben ampliar su cobertura a nivel nacional, pues la estrechez del territorio y las crecientes demandas de empleo y alimentos requieren que se aumenten los ciclos de producción, para lo cual es fundamental ampliar las inversiones públicas en esta área, pues en la actualidad la infraestructura de riego disponible es solamente el 12.6 % del potencial de extensión irrigable en el país.⁹

Para poder aprovechar ese potencial de tierras en El Salvador, se hace necesario la implementación de un Plan Nacional de Riego y Drenaje para largo plazo. Sólo así podremos promover una mayor diversificación productiva en la agricultura y mejorar la productividad del área rural.

Revisión de la política comercial

En cuanto a la política arancelaria se anunció la puesta en marcha de ciertos cambios, siendo éstos:

■ Negociar a nivel centroamericano la armonización de aranceles de granos básicos: frijol 25%, maíz blanco 20%, sorgo 20% arroz oro 35% y arroz granza 20%.

Esta es una medida sana y acertada para proteger temporalmente a los productores de granos básicos y la actividad ganadera, con lo cual se realiza un reconocimiento de la necesidad de regular el mercado y no dejar todo a la libre presión de los mercados.

■ Incrementar los aranceles para productos lácteos procedentes de terceros países.

Consideramos necesario reconvertir la actividad ganadera y fortalecer su capacidad productiva, con innovaciones tecnológicas, institucionales y organizacionales. Sólo así logrará ser realmente competitiva en el mercado nacional y regional.

Sanidad animal y vegetal

En el campo de sanidad animal y vegetal, el gobierno promete la modernización de las instituciones y la mejora del servicio a través de la implementación de ciertos programas como:

■ Control de tuberculosis y brucelosis bovina.

■ Control y erradicación de peste porcina clásica.

■ Sistema de información de sanidad agropecuaria (Fito-zoosanitaria) SISA.

■ Fortalecimiento del proceso de elaboración y aprobación de normas fito-zoosanitarias nacionales.

■ La inversión en nuevos laboratorios para el diagnóstico de sanidad vegetal.

Consideramos que las medidas antes anunciadas son inversiones fundamentales y estratégicas de cara a las nuevas exigencias del mercado internacional. Son un excelente paso para mejorar los servicios públicos para el agro salvadoreño y potenciar su capacidad competitiva.

Modernización del sector pesquero

Se anuncia adecuar las leyes y reglamentos para la pesca marítima y continental, y la construcción de la infraestructura para el mejoramiento de las condiciones de comercialización. Recordemos que la actividad pesquera ha sido históricamente muy descuidada. La ausencia de una política para la pesca ha limitado la colaboración de esta actividad al desarrollo sostenible de las áreas rurales, y ha beneficiado a una minoría de empresas industriales. Es necesario orientar los estímulos hacia el pescador artesanal, así como proporcionar

seguridad en alta mar a los pescadores, para poder eliminar la amenaza de la piratería.

b) Medidas incompletas

Dentro del paquete de medidas para la reactivación agropecuaria existen ciertos programas que consideramos incompletos, ya sea por su debilidad o por las características del enfoque con el cual se quieren implementar.

Investigación y transferencia de tecnología

La investigación en tecnología para la actividad agropecuaria en nuestro país, se encuentra estancada, los aportes institucionales son muy escasos. En lo concerniente al personal de investigación el CENTA cuenta con 67 investigadores, de estos 59 poseen un solo título de pregrado, 6 poseen maestría y 2 tienen doctorado¹⁰. Este bajo nivel de formación del equipo de investigación evidencia la escasa capacidad de su equipo técnico-científico, el cual presenta serias limitaciones para emprender investigaciones ambiciosas de carácter científico.

Respecto al extensionismo, su cobertura es muy baja y de regular calidad, según una encuesta sobre desarrollo rural realizada en 1995, menos del 20 % de los agricultores entrevistados reportaron haber recibido asistencia técnica. Ello evidencia el abandono en el cual operan más del 80 % de los agricultores salvadoreños.¹¹

Las medias anunciadas en este campo son las siguientes:

■ En relación a la asistencia técnica, el MAG promete pasar de una cobertura de 75 mil productores en 1997 a más de 110 mil en los cultivos de granos básicos, caña de azúcar, frutas y hortalizas.

■ En el programa de intercambio de semillas, se anuncia por segundo año consecutivo, que 87 mil productores recibirán semilla certificada de frijol y maíz.

■ A través del programa de promoción de utilización de silos, se espera transferir unos 12 mil silos metálicos adicionales, a través de la utilización de nuevas líneas de crédito disponible en el BFA.

■ El gobierno ofrece promover y fortalecer las alianzas estratégicas existentes en el agro, en dos niveles: Con gremiales agropecuarias: CENTA - PROLECHE, CENTA-ASPRODES, MAG-CONAPIS, porcicultores y agricultores de Las Pilas. Con asociaciones agropecuarias: MAG-BAYER-SERTESA, CENTA-CRECER, CENTA-GREEN PROJECT, para aumentar los niveles de productividad y calidad de los productos.

■ Verificación del contenido de sacarosa de caña de azúcar introducida a los ingenios a través de un laboratorio privado.

El incremento de la cobertura de servicios de extensionismo representa un alza del 32 % en el servicio, porcentaje que consideramos importante. Sin embargo, algo que el extensionismo debería abordar es el modelo de difusión, ya que el trabajo del CENTA ha sido deficiente y pone en duda, la efectividad de estos servicios. En tal sentido, aunque es necesario incrementar la cobertura, también lo es el modificar las características del servicio de extensión agraria y transformar el CENTA en una red nacional de ciencia, educación y tecnología para el área rural, que involucre a las diversas instancias que trabajan en esta área: universidades, ONGs, Organismos de Cooperación Internacional, empresa privada, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, etc.

El programa de intercambio de semillas

certificadas, está muy lejos de colaborar a una real transformación productiva de los agricultores, debido a que los elevados precios de las semillas certificadas las hace inaccesibles. Dicha medida puede ser considerada más bien como una acción de marketing empresarial para promover las ventas de semillas del sector privado, las cuales han caído en forma abrupta en los últimos años. La medida más adecuada sería la eliminación de las prácticas oligopólicas en la producción de semillas y que el Estado a través del CENTA continúe trabajando en la investigación y difusión de nuevas variedades y tipos de semillas.

La utilización de silos es una acción de solución muy positiva, porque colaborará con los problemas que enfrentan los agricultores; sin embargo, será necesario introducir otras acciones como el alargamiento de los períodos de crédito para alcanzar el objetivo planteado por el gobierno de permitir la reducción de la incertidumbre de precios bajos y pérdidas poscosecha, la mejora de la calidad de los productos y el aumento de la rentabilidad.

La promoción de alianzas estratégicas es una excelente iniciativa, pero es necesario hacer un planteamiento mucho más amplio sobre este tema, pues en él deben participar productores agrícolas, ganaderos, cooperativas, empresas agroindustriales, talleres artesanales, en fin, todos aquellos agentes del sistema agropecuario y agroindustrial, que podrían colaborar a promover y facilitar las alianzas estratégicas. Además este tipo de alianzas necesitan de un marco legal e institucional que faciliten dicho proceso de integración sinérgica entre el agro y la agroindustria.

Consideramos que la medida más adecuada sería la eliminación de las prácticas oligopólicas en la producción de semillas

La verificación del contenido de sacarosa es una medida muy estimulante para los productores que ofrecen caña de mejor calidad, ya que así se asegura que recibirán un mejor pago por su cosecha, creemos que esta es una medida de estímulo a la calidad, pero aunada a ello debería mejorarse el apoyo para que los cañeros implementen nuevas innovaciones, que les permitan mejorar la calidad y la productividad en las unidades de producción.

Mercadeo agropecuario

Uno de los objetivos del MAG, es proveer información al productor agropecuario, con el propósito de ayudar a planificar su producción y períodos de cosecha, aprovechando las oportunidades comerciales, para ello se anunció la puesta en marcha de las siguientes acciones:

■ **Potenciar el sistema de información comercial:** Se tiene a disposición información estadística nacional e internacional de precios y producción de los principales productos agropecuarios, tales como: granos básicos, caña, café y leche, para facilitar las decisiones de inversión y comercialización. Para 1998, se efectuará un sistema que orientará a cumplir las necesidades de los usuarios e identificará lineamientos estratégicos de mediano y corto plazo.

■ **Dotar a los agentes del desarrollo rural de un sistema de información geográfico (SIG).** Este sistema permite obtener mapas digitalizados de El Salvador con información estadística de hace 20 años.

En relación a las anteriores disposiciones es necesario señalar que la base de información estadística es un serio problema para la planificación agropecuaria, a ello se suma la falta de credibilidad de la información que

manejan las instancias gubernamentales, en tal sentido se deberá recobrar esa confianza y demostrar la eficiencia en el manejo y difusión de ésta.

El Sistema de Información Geográfico, es un instrumento muy valioso para apoyar la planificación, sin embargo hace falta actualizar la información socioeconómica del agro, por eso es urgente que se implemente un nuevo censo agropecuario, ya que el último data de 1971, pero además es necesario actualizar mapas de suelos.

Educación agropecuaria

El MAG se propone alcanzar la excelencia académica y el prestigio internacional de la educación agropecuaria, a través de una sola medida como es:

■ La concesión de la ENA al sector privado, para que esta institución se transforme y prepare agrónomos con excelencia académica con el apoyo de centros de estudio de prestigio internacional como la Universidad de Texas y El Zamorano.

La educación agropecuaria y rural es fundamental porque el conocimiento es una arma valiosa en el proceso de globalización, sin educación es muy difícil entrar a competir en los mercados internacionales; en tal sentido, no basta con la privatización de la ENA, es necesario coordinar una adecuada red de ciencia, educación y tecnología agropecuaria que facilite el proceso de generación, transferencia y asimilación de conocimientos. No sobra preguntarnos ¿qué es lo que el gobierno está haciendo para fortalecer la educación rural formal e informal, la formación de los recursos humanos de las instituciones públicas ligadas a lo rural, la mejora en la educación universitaria ligada a la agricultura, la formación de maestros, la dotación de bibliotecas y redes de información educativa?

Programa de financiamiento

El gobierno dice que uno de sus principales objetivos es facilitar recursos para las inversiones productivas a largo plazo, que permitan la reactivación del sector. Sobre la efectividad de esta disposición tenemos serias dudas, porque muchos agricultores no son sujetos de crédito debido a la existencia de una creciente deuda agraria y bancaria. Es primordial resolver la problemática de la deuda, antes de emprender una política crediticia de esta naturaleza, debido a que los fondos no logran ser demandados. Pero además, miles de campesinos y campesinas no acceden al sistema crediticio formal, debido a la existencia de ciertas barreras que limitan e impiden la disponibilidad de recursos financieros.

Los programas anunciados son los siguientes:

■ A través del Fideicomiso Especial de Desarrollo Agropecuario. (FEDA), el gobierno promete poner a disposición de los agricultores, unos 350 millones de colones para financiamiento de inversiones de proyectos agropecuarios de largo plazo a una tasa de interés de 13 % y 2 años de gracia.

■ Programa de créditos de avío para granos básicos a bajas tasas de interés (13%), para la compra de insumos requeridos en la producción.

■ Ampliar la red financiera formal hacia zonas rurales, proporcionando asistencia tecnológica al sistema financiero en el manejo de microcréditos rurales, desarrollar una central de riesgos que registre la calidad de los pequeños productores, reformar el marco legal del sistema de cooperativas financieras que desligue la participación del Estado de las mismas.

Para lograr transformar y modernizar el

agro salvadoreño se requieren cuantiosos montos, de manera que la cifra anunciada viene a cubrir sólo parte de esa necesidad, sin embargo muchos agricultores no son sujetos de crédito, en tal sentido los recursos asignados podrían correr igual suerte que los montos del FEDA de otros años, los cuales no lograron ser utilizados, pese a las necesidades de capital en el agro.

En relación a los créditos de avío para granos básicos, esta medida es adecuada al monto asignado que no se anuncia, deberá ser lo suficientemente alto para satisfacer la creciente demanda de recursos, y además es necesario que el período de los préstamos sea para una mayor cantidad de meses, de manera que los agricultores no se vean forzados a vender la producción, para poder cancelar deudas en un corto tiempo.

Por último, consideramos que es importante dinamizar el sistema de crédito rural y potenciar los bancos comunales, así como modificar los mecanismos de financiamiento, de manera que pequeños y medianos agricultores (hombres y mujeres) tengan acceso al financiamiento.

Adecuación del marco legal

■ Ley forestal y de incentivos forestales: se busca impulsar reformas legales que promuevan la conservación de los recursos naturales renovables para disminuir los costos de transacción conseguidos por los agentes privados. Con la implementación de incentivos forestales se desarrollará la agroforestería comercial en equilibrio con la naturaleza.

■ Reglamento para el registro y fiscalización de insumos agropecuarios y sustancias afines, con el cual se pretende garantizar la calidad y efectividad de los insumos agropecuarios a los productores.

Los incentivos forestales son una necesidad insoslayable para detener el proceso de deterioro de los recursos naturales, pero hace falta profundizar más en este mecanismo de incentivos.

Además es muy importante la regulación del mercado de insumos agropecuarios y sustancias afines, debido a que el mercado se está abriendo sin ningún tipo de control, lo cual es muy peligroso para el agro salvadoreño, debido al ingreso indiscriminado de sustancias nocivas para la salud.

Seguridad ciudadana

Ampliar la cobertura de la PNC es una necesidad, sin embargo el problema de la delincuencia debe ser abordado como un fenómeno socioeconómico de carácter multidimensional; en tal sentido es necesario y urgente iniciar una serie de cambios para reforzar y dinamizar una política social, que logre superar la problemática de miles de salvadoreños y salvadoreñas del área rural.

Reducción de pobreza (empresas rurales agrícolas y no agrícolas)

Reducir los niveles de pobreza rural a través del crédito, asistencia técnica y creación de nuevas oportunidades agroempresariales a las comunidades marginales de las zonas rurales.

■ Desarrollo Agrícola para pequeños productores, a través de proyectos como PRO-DAP, PROCHALATE Y PRODENOR.

La implementación de programas de desarrollo agrícola para pequeños agricultores, es un importante paso para emprender la transformación de las condiciones de vida de territorios poco favorecidos. Pese a la importancia de estas iniciativas; la cobertura de estos esfuerzos es muy débil en rela-

ción con las crecientes demandas de los pobladores de regiones pobres y desfavorecidas.

Es necesario que en este programa se indique en forma clara qué tipo de apoyo recibirán las empresas rurales agrícolas y no agrícolas, qué tipo de empresas se apoyarán y bajo qué modalidad recibirán los incentivos, y cómo va a resolver el problema de la extrema pobreza.

Pero aún más relevante es que el gobierno inicie la implementación de una política social de carácter integral para erradicar la extrema pobreza en el área rural.

Reflexiones generales en torno al programa

El programa no es más que una pequeña gota de agua en medio del desierto, esto lo decimos por la misma timidez de las medidas anunciadas, pero también por la falta de profundidad para afrontar la problemática estructural relacionada con la competitividad, sustentabilidad y equidad del agro salvadoreño en el espacio rural.

Desde la FUNDE consideramos que el país necesita una política agropecuaria más agresiva y profunda que sea capaz de remover las estructuras pesadas que mantienen en el estancamiento y en la inmovilidad la actividad agropecuaria y el mundo rural como tal.

Algunas observaciones al programa son las siguientes:

Continua existiendo y prevaleciendo un enfoque de crecimiento y no de desarrollo, esto lo decimos al apreciar que las medidas pretenden hacer crecer al sector, y en ningún momento cuestionan las estructuras que imposibilitan el acceso a la tierra de miles de campesinos y campesinas, el

acceso al crédito, el acceso al mercado de tecnología moderna y competitiva, a la educación, salud, vivienda popular, etc. Además no queda claro si habrá o no transvase de excedente económico de otras actividades productivas (comercio, finanzas, construcción) al área rural; este proceso de transvase económico es indispensable para emprender las transformaciones económicas y sociales que el mundo rural demanda hoy en día.

Consideramos, que una política agraria sin vinculación a una política de desarrollo rural no tiene viabilidad, debido a que lo agrario está íntimamente articulado a una serie de actividades no agropecuarias, que juegan un importante papel en los procesos de acumulación, por lo tanto es relevante construir una política de desarrollo rural y no solamente una política agropecuaria.

Se aprecia la ausencia de una visión de desarrollo rural, más cuando observamos un conjunto de medidas y acciones con carácter de "remiendo", que pretenden tapar la inmensa "grieta", pero que en esencia no transforman y fortalecen el tejido económico y social del país.

Prevalece la continuidad de un enfoque sectorial y no de sistema. La agricultura sigue siendo abordada como sector primario, no se aprecian medidas de fortalecimiento a la agroindustria o el fomento y potenciación de las cadenas de producción. Es necesario modificar y superar este enfoque (sectorial) tan arcaico y es vital emprender una nueva visión que reconozca las crecientes transformaciones, las cuales obligan a ver el agro muy vinculado a las instituciones de apoyo (ciencia, educación, tecnología, extensionismo, banca, legislación, etc.), a las actividades comerciales, a la agrotransformación (agroindustria) y a la distribución de los productos finales.

Es evidente el vacío existente en materia de género y desarrollo rural. Pese a que la pobreza rural se feminiza cada vez más, no hay acciones concretas que potencien el papel de la mujer y promuevan la equidad entre hombres y mujeres.

Otra debilidad presente en el programa, es la poca importancia prestada al problema de la degradación ambiental y a la remuneración de los servicios ambientales ofrecidos por el área rural a la sociedad. Es necesario tomar en cuenta los costos de estos servicios y retribuirlos a través de una adecuada política ambiental. Los incentivos forestales son un primer paso, sin embargo

hace falta definir con mayor claridad el nuevo rol que deberá jugar el espacio rural en la generación de servicios ambientales.

Por último, llama la atención la ausencia de medidas que incentiven la participación de la población en la toma de decisiones, esta acción es primordial en una democracia, ya que sólo así se podrán canalizar las demandas y a la vez legitimar cualquier proceso de transformación; por eso es necesaria la promoción de una creciente participación de hombres, mujeres, niños y niñas como actores principales en la construcción del mundo rural.

Notas:

¹ Se exceptuaron ciertos productos, entre los cuales están el azúcar, café soluble, cemento, derivados del petróleo, grasas y aceites comestibles, harina de trigo y semilla de algodón.

² El IVA no se aplica a la venta de cierto número de productos agropecuarios de consumo popular, pero sí a los insumos que los agricultores utilizan.

³ Misas, Gabriel. (1996). De la industrialización sustitutiva a la apertura: reflejo de profundas mutaciones, en Gaitán, Pilar y otros, Democracia y reestructuración económica en América Latina, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, pág 337.

⁴ El comercio de alimentos incluye bienes agropecuarios e industria de alimentos, excluyendo al café de exportación.

⁵ Datos estadísticos basados en revistas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

⁶ Rosa, Herman. (1997). Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador, en Boletín de PRISMA No 25, San Salvador, pág 1.

⁷ Rivera, René y otros (1997). Reflexiones sobre el programa agropecuario del gobierno, en Alternativas para el Desarrollo No. 43, FUNDE, San Salvador, pág 8.

⁸ Ministerio de Agricultura y Ganadería (1998). Programa Agropecuario de 1998, San Salvador, mimeo.

⁹ Banco Mundial, ibid p-g 20.

¹⁰ Banco Mundial. (1997). El Salvador: Estudio de Desarrollo Rural, editado por FUSADES, San Salvador, pág 20.

¹¹ Banco Mundial. (1997). El Salvador: Rural Development Study, Report N° 16253, Washington, pág 10.