

# Actualidad Económica

Boletín Mensual

No. 4

Febrero/97

## **La importancia económica del sector agropecuario Reflexiones en torno al Programa Agropecuario 1997**

# Funde

*Actualidad Económica* es una publicación de carácter monográfico de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), elaborada por el Equipo de Análisis de Coyuntura, que busca dar seguimiento a diferentes problemáticas socio-económicas coyunturales de El Salvador, con el propósito de generar opinión entre los principales protagonistas del desarrollo económico y social del país. Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Instituto Austríaco para la Cooperación Norte-Sur (ONSI).

El Equipo de Análisis de Coyuntura esta formado por **Raúl Moreno** (coordinador) y **Roberto Góchez Sevilla** (investigador).

Se permite la reproducción de este documento total o parcialmente, siempre y cuando sea citada la fuente.



# La Importancia del sector Agropecuario en El Salvador

-Reflexiones en torno al Programa Agropecuario 1997-

## i. Introducción

Los principales indicadores económicos revelan la pérdida de dinamismo e importancia que las actividades agrícolas y pecuarias han experimentado durante la década de los noventa en la economía salvadoreña. Al primer trimestre de este año se espera que las cuentas nacionales cierren 1996 con un escaso crecimiento en el Producto Interior Bruto agropecuario; mientras la actividad económica nacional continúa su prolongado deslizamiento a la baja.

La pervivencia durante más de siete años con tasas de variación estacionarias -e incluso negativas- en los principales indicadores sectoriales<sup>1</sup> constituyen los trazos que bosquejan el deprimido escenario en que se encuentra el que fuera el principal soporte histórico de la economía salvadoreña. Estos hechos justifican la ingente necesidad por atender y estimular la agricultura, ganadería y avicultura; y hacer lo propio con la industria manufacturera, la construcción, la agroindustria y el resto de las actividades productivas; en base a cuyo desarrollo podría articularse un soporte lo suficientemente sólido como para sustentar un esquema de crecimiento menos voluble e inestable que el prevaleciente.

Sucede que en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica -piedra angular de la campaña promocional de El Salvador como un *campo de oportunidades para la inversión extranjera*- se ha sacralizado la preeminencia de la estabilidad del tipo de cambio y de la inflación -que tienen importancia, desde luego-. Sin embargo, en esta línea se penaliza al sector real de la economía, al desestimular con la orientación de la política económica a las principales actividades generadoras de empleo, de valor agregado y de divisas; muchas de las cuales se dedican a la exportación de productos agropecuarios e industriales.

<sup>1</sup> Los principales indicadores relacionados del sector agropecuario son: a) *anuales* (valor agregado, consumo intermedio por rama de actividad, superficie cultivada, etc.); b) *subanuales* (IVAE agropecuario, trabajadores cotizantes del ISSS, precios de exportación de café, valor y volumen de los productos agropecuarios exportados e importados, importación y exportación de bienes intermedios y de capital, etc.); y c) los resultados de las encuestas de intenciones de siembra y de propósitos múltiples.

Resulta importante señalar que el proceso contractivo que experimenta el sector agropecuario se acentúa cuando se traslapa con la fase de desaceleración de la actividad económica. Se disponen de algunos trabajos<sup>2</sup> referidos a la pérdida de dinamismo de la economía nacional, en los cuales se analiza el contraste en los patrones de crecimiento que ha experimentado la actividad financiera respecto del resto de sectores. Así, mientras se estima que para 1996 el PIB total crecerá en torno al 2.0%, el agropecuario en 0.8% y el industrial en 2.9%; el sector financiero alcanzaría un crecimiento superior al 16.0%. Tal contraste se magnifica si consideramos que el sector financiero salvadoreño se encuentra desarticulado de la mayoría de actividades productivas, de tal forma que les abandona en lugar de acompañarlos en su desarrollo.

El interés por el estudio de la problemática del sector agropecuario descansa en la enorme importancia que éste ha tenido en la economía nacional, así como en las potencialidades que presenta como fuerte propulsora de un crecimiento sustentable. En este sentido, también merece la pena estructurar un grupo de ideas, a manera de reflexión sobre el Programa Agropecuario 1997, recientemente presentado por el gobierno como un

<sup>2</sup> Ver: *Moreno, Raúl* (1996): *La actividad económica salvadoreña en el primer semestre de 1996*, Alternativas para el Desarrollo, FUNDE, julio, San Salvador; y *Moreno, Raúl* (1996): *¿Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?*, Alternativas para el Desarrollo, FUNDE, octubre, San Salvador.

instrumento para "convertir al agro en un campo de oportunidades y base para sustentar el desarrollo económico del país"<sup>3</sup>.

Así, el presente número de Actualidad Económica se orienta al análisis de la situación actual del sector agropecuario, destacando la importancia económica de éste a través de indicadores de los sectores reales y externo, complementados con información obtenida de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples.

Considerando el estado de la actividad agropecuaria, es nuestro propósito valorar la importancia de las políticas sectoriales, y particularmente de la política agropecuaria. Destacamos la necesidad de transformar la percepción de desarrollo agropecuario por otra más amplia que incluya el desarrollo rural, sobre todo si se busca insertar el análisis en un marco de la sustentabilidad.

Finalmente, se estructuran algunos comentarios en torno al Programa Agropecuario 97 presentado por el gobierno en enero, con el propósito de valorar su profundidad y establecer su alcance en el marco de los objetivos contenidos en dicha propuesta.

<sup>3</sup> Programa Agropecuario 97, p. 1: 21 de enero de 1997, San Salvador.



## ii. El estado del sector agropecuario

La distribución de los beneficios sectoriales derivados de la política económica desarrollada desde 1989 ha sido claramente asimétrica: se ha penalizado a los sectores productivos generadores de empleo, divisas y valor agregado; y en contrapunto, se han estimulado las actividades financieras especulativas.

La estructura oligopólica que caracteriza al sector financiero encuentra su dinamismo en una tétada bancaria<sup>4</sup>, con capacidad de imponer las tasas de interés en el mercado y determinar el destino del crédito. El sistema financiero representa una *isla* en el escenario económico nacional, los extraordinarios niveles de liquidez que capta la tétada son retenidos -en su mayoría- para rentabilizarlos por la vía de colocaciones en el mercado de dinero, y de esta manera evitar el riesgo de recuperar los flujos que entraña el otorgamiento de créditos en un escenario de contracción económica.

En este contexto, sería de esperar que el exceso de liquidez se canalizara hacia el fortalecimiento y desarrollo de

<sup>4</sup> El sistema financiero salvadoreño está constituido por 21 instituciones, 14 de las cuales son bancos y las 7 restantes son financieras. Pese al número de instituciones, sólo 4 bancos concentran más del 70% de los depósitos y del crédito del sistema: la capacidad de incidencia de esta tétada responde a una estructura de mercado de carácter oligopólico. Ver: Moreno, Raúl (1996): **Evolución del Sector Financiero durante 1996**. Alternativas para el Desarrollo, noviembre/diciembre. FUNDE, San Salvador.

las deprimidas actividades productivas, principalmente agropecuarias e industriales; sin embargo, la realidad revela que el esquema de crecimiento vigente continúa con su patrón y en este sentido, la lenta rotación del crédito sólo se corrige parcialmente por la vía de la reducción de las tasas de interés, dado que se omite la condición básica para superar el problema: la reactivación de las actividades productivas.

Es evidente que la exclusión de las actividades productivas nacionales de los privilegios del esquema de crecimiento, no sólo se ha manifestado en la abierta oposición de las gremiales empresariales respecto de la política económica del gobierno, sino también se expresa en el plano político en las fisuras y los desplazamientos de importantes sectores del partido gobernantes hacia otros partidos políticos; muchos de estos grupos han estado secularmente vinculados con las actividades agropecuarias.

Analizando la composición del producto por el lado de la oferta, el sector agropecuario ha sido históricamente uno de los más importantes en cuanto a su contribución a la generación del PIB nacional, divisas y fuentes de trabajo e ingresos para una gran cantidad de las familias salvadoreñas. Sin embargo, a pesar de continuar siendo uno de los principales sectores de la actividad económica, durante los noventa ha experimentado una constante reducción en su importancia relativa.

Pese a continuar representando un alto porcentaje del PIB, el sector

agropecuario observa un continuo deterioro, que lo ha llevado a ver reducida su participación relativa en el PIB, que ha pasado de ser el 17.0% en 1990 hasta el 13.4% según datos preliminares del BCR para 1996; el sector se constituye en la tercera actividad en importancia, detrás de la manufactura y el comercio (Ver Tabla

1). Es preocupante sin embargo que el valor agregado generado por este sector lo sitúe a tan sólo 5.0 unidades porcentuales por encima de actividades como alquiler de vivienda y del monto recaudado en concepto de derechos arancelarios e impuesto al valor agregado.

**Tabla 1**  
**Participación de las Ramas de Actividad en el Producto Interno Bruto**  
**A precios constantes de 1990**  
**(porcentajes)**

Ramas	1990	1991	1992	1993	1994	1995 b/	1996 b/
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	17.1	16.5	16.5	15.0	13.8	13.7	13.4
Explotación de Minas y Canteras	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Industria Manufacturera	21.7	22.2	22.7	20.8	21.1	21.2	21.3
Electricidad Gas y Agua	1.2	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Construcción	3.5	3.7	3.7	3.5	3.7	3.7	3.6
Comercio, Restaurantes y Hoteles	18.1	18.8	19.4	19.3	19.7	20.1	20.2
Transporte y Almacenamiento y Comunicaciones	7.3	7.4	7.5	7.5	7.4	7.4	7.4
Establecimientos Financieros, Seguros	2.2	2.0	2.3	2.4	2.6	2.8	3.2
Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	3.5	3.7	3.5	3.3	3.3	3.3	3.4
Alquileres de Vivienda	11.3	11.0	10.4	9.8	9.4	9.1	8.9
Servicios Comunes, Sociales y Personales	6.1	6.1	5.9	5.6	5.6	5.5	5.7
Servicios del Gobierno	7.4	7.2	6.4	6.0	5.8	5.7	5.4
Menos: Servicios Bancarios Imputados	1.7	1.6	1.8	2.2	2.2	2.4	2.7
Más: Derechos arancelarios e Impuesto al Valor Agregado	1.8	2.1	2.5	8.0	8.7	8.9	9.0

b/ Datos preliminares

FUENTE: Elaboración propia basada en datos del BCR.

La industria manufacturera ha experimentado reducciones de su participación en la conformación del PIB durante algunos años, sin embargo en general se ha mantenido alrededor del 21.0% durante los años noventa; el comercio en cambio ha registrado en el mismo período un aumento de dos unidades porcentuales en su contribución, si consideramos que pasa del 18.2% en 1990 al 20.2% en 1996.

Aproximando la lente a la composición del sector agropecuario, se observa una readecuación de las principales actividades agrícolas y pecuarias, respecto del ordenamiento histórico sectorial. Pero continúan siendo preponderantes: el café, los granos básicos, otras producciones agrícolas, la ganadería y la avicultura.

Pese a la progresiva pérdida de la capacidad de autoabastecimiento alimentario, los granos básicos han experimentado -con altibajos en algunos años- un incremento en su importancia relativa dentro del sector, llegando a ubicarse en 1995 como el primer rubro en importancia en la generación del PIB sectorial. Esto podría ser consecuencia de la disminución de los otros rubros del sector agropecuario, mas que por una expansión de la superficie cultivada o

de un incremento sustantivo en los niveles de producción de maíz, arroz, frijol o maicillo.

Respecto del café, se muestra una reducción de importancia durante los noventas; en 1995 deja de ser la actividad más generadora de valor agregado en el sector agropecuario y se coloca en una segunda posición, detrás de los granos básicos. (Ver Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Composición del Producto Interno Bruto Agropecuario**  
**A precios constantes de 1990**  
**(porcentajes)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 p/	1996 p/
1-Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
01 Café oro	26.6	26.8	27.5	25.5	24.1	22.5	21.7
02 Algodón	1.3	0.8	0.8	0.8	0.4	0.0	0.0
03 Granos básicos	19.5	18.8	22.3	23.0	20.1	23.0	22.3
04 Caña de azúcar	3.6	4.4	4.4	4.7	4.5	4.2	4.3
05 Otras producciones agrícolas	14.1	14.9	12.9	14.3	16.3	16.2	16.8
06 Ganadería	17.1	16.1	14.4	13.7	14.5	14.2	14.6
07 Avicultura	8.9	9.5	9.5	9.3	10.6	10.7	11.0
08 Silvicultura	6.0	6.0	5.5	5.9	6.0	5.8	5.8
09 Productos de la caza y la pesca	2.9	2.7	2.6	2.9	3.5	3.4	3.5

p/ Datos provisionales.

Fuente: Elaboración propia basada en datos de Revista Trimestral. BCR.

El algodón prácticamente ha desaparecido de las cuentas nacionales desde 1995, y la caña de azúcar mantiene relativamente estable su participación. En contrapunto, el rubro de otros productos agrícolas -que incluye los productos no tradicionales de exportación- ha escalado progresivamente su importancia durante el período 1990-1996. Las actividades ganaderas han experimentado un decrecimiento en 1996 respecto de

1991, al pasar de la tercera a la cuarta posición en siete años. La avicultura ha mostrado en cambio un incremento de su participación relativa de más del 1.0%.

Para profundizar un poco en el comportamiento de los diferentes subsectores agropecuarios, se hace necesario revisar el ritmo de crecimiento que estos han observado; tal como podemos ver en la Tabla 3, el sector



agropecuario total registra importantes decrecimientos reales, para algunos años ha tenido incluso contracciones de más de dos puntos porcentuales. Tan sólo para el año de 1992, que coincide con el fin del conflicto armado, y 1995, experimentó importantes tasas de

crecimiento; en este sentido vale señalar, que ese decrecimiento del sector agropecuario se da en el marco de elevadas tasas de crecimiento del PIB, con lo que se explica la pérdida de su importancia relativa.

**Tabla 3**  
**Tasas de Crecimiento del Sector Agropecuario**

	1991	1992	1993	1994	1995 p/	1996 p/
1-Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	-0.28	8.04	-2.58	-2.38	5.61	0.56
01 Café oro	0.53	10.97	-9.64	-7.90	-1.15	-3.17
02 Algodón	-38.04	8.81	-11.22	-43.37	-	-
03 Granos básicos	-3.83	27.65	0.52	-14.40	20.76	-2.45
04 Caña de azúcar	24.15	7.80	2.29	-5.30	-1.39	1.58
05 Otras producciones agrícolas	4.70	-6.14	8.26	10.68	5.00	4.49
06 Ganadería	-6.04	-3.03	-7.79	3.90	3.50	3.00
07 Avicultura	5.97	8.67	-4.80	10.80	6.80	3.50
08 Silvicultura	-0.67	-0.71	3.45	-0.69	1.80	1.80
09 Productos de la caza y la pesca	-5.32	3.50	10.60	16.67	1.82	4.01
Producto Interno Bruto	3.60	7.50	7.40	6.00	6.30	3.00

p/ Datos provisionales.

FUENTE: Elaboración propia basada en datos de Revista Trimestral del BCR.

Analizando individualmente los subsectores agropecuarios podemos ver los importantes decrecimientos del algodón, los granos básicos, el café y la ganadería: el café, por ejemplo presenta un comportamiento recesivo desde 1993, que no ha logrado revertirse para 1996; los granos básicos en cambio presentan grandes oscilaciones, pues a la vez han experimentado elevadas tasas de crecimiento en algunos años, incluso mayores al 20.0%, y por otro lado han experimentado contracciones del 14.0%, las más alta del sector agropecuario si omitimos el caso del algodón.

Aunque el rubro de silvicultura mantiene una participación estable durante el

período analizado, en torno al 5.8% del PIB sectorial, es preciso destacar que las cuentas nacionales subvaloran estos recursos que conforman el capital natural. La carencia y/o el escaso desarrollo de indicadores que permitan la valorización de los recursos naturales, junto a la falta de conciencia de la importancia de la preservación de estos en el marco del desarrollo económico y social, han sido algunas de las razones por las cuales se han omitido estos aspectos en el ámbito de la economía convencional; aunque cada vez se ganan mayores espacios en este campo y sería de esperar que con ello se puedan dimensionar las enormes pérdidas que entraña la actual situación de deterioro ambiental en el país y la

limitación que ello impone sobre el mismo desarrollo.

A fin de conocer la dinámica agropecuaria durante el último año, hemos de considerar algunos indicadores económicos anuales y de corto plazo. Si tomamos en cuenta el IVAE agropecuario a diciembre de 1996, tenemos que esta actividad se ha contraído significativamente en el último año: la tasa de variación anual en 1996 es incluso inferior al 0.1%, mientras la registrada en 1995 fue superior al 7.6%, aunque vale destacar que en los años próximos pasados le correspondió tasas de variación negativas. Los resultados que arroja este indicador mensual son concordantes con las cifras provisionales de las cuentas nacionales que dan al sector agropecuario un crecimiento del 0.8%.

Igualmente, resulta importante destacar la contracción de la actividad avícola durante 1996, la cual podría fundamentarse en la reducción que se ha registrado en los niveles de producción de huevos (-1.7%) respecto 1995 y en el comportamiento estacionario de la producción de carne de aves.

Por otra parte, dada la importancia relativa que los granos básicos han cobrado en la composición del PIB sectorial, la reducción de la producción de este rubro en 1996 respecto del año anterior (-2.5%) impacta significativamente en el escaso crecimiento sectorial. Cifras

provisionales del BCR apuntan para la cosecha 1996/1997 una reducción de las producciones de maíz (-2.4%) y maicillo (-5.5%), que se encuentran aparejadas a sendas limitaciones en las superficies cultivadas.

Uno de los factores decisivos para el desarrollo sectorial es la disponibilidad de recursos financieros. Durante los últimos años los flujos para la inversión en el agro han venido experimentando una significativa reducción, lo cual se hace evidente en la composición del destino del crédito por parte del sistema financiero.

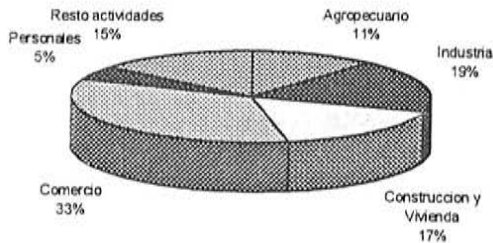
Tal como podemos ver en el Gráfico 1A, el sector agropecuario recibe tan solo el 11.% del total del crédito dado por los bancos, frente al 19% de la industria, el 17% de la construcción y el 33% del sector comercio. Con esto se evidencia el escaso acceso al crédito que tiene el sector, lo que seguramente ha influido en la tendencia decreciente que éste ha experimentado y se constituye en un límite para su crecimiento futuro.

El gráfico 1B presenta la distribución del crédito entre las diferentes actividades agropecuarias; éste se concentra en el cultivo del café, que absorbe casi las tres cuartas partes de los montos totales, llegando a representar por sí sólo el 72% del total de créditos para el sector agropecuario. Los demás cultivos reciben en su conjunto el 15%, mientras que la avicultura y la ganadería captan el 7% y 4% respectivamente.

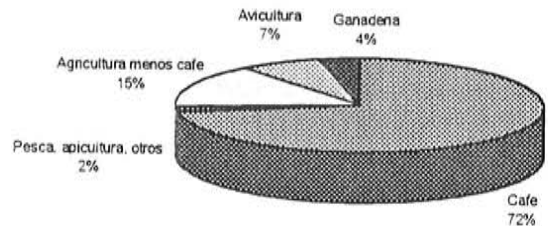


Gráfico 1

A) Estructura del crédito de los bancos comerciales por actividad económica  
Saldo a diciembre 1996



B) Estructura del crédito de los bancos comerciales al sector agropecuario  
Saldo a diciembre 1996



FUENTE: Elaboración propia en base a información del BCR.

Si tomamos en consideración las cuentas del sector externo, vemos que a diciembre de 1996 el valor de las exportaciones tradicionales (café, azúcar, camarón) ha disminuido en 2.7% respecto del nivel registrado en 1995 (US \$ 425.8 millones), mientras que las exportaciones no tradicionales excluyendo maquila, crecieron durante el mismo período en 5.2%. Tal dinamismo es coherente con el escenario planteado, dentro del cual el rubro otros productos agrícolas se presenta como uno de las más activos.

La importación de bienes intermedios realizada durante 1996 por el sector agropecuario reporta un crecimiento significativo, su valor se ha incrementado en más del 22.0%; en el mismo sentido se han elevado los niveles de importación de fertilizantes y bienes de capital, aunque no se recogió durante ese año los resultados esperados en términos de generación de producto.

Aproximándonos a la situación ocupacional, (ver Tabla 4) tenemos que el mayor porcentaje en la estructura

nacional de la población ocupada a 1995 sigue concentrándose en el área urbana (59.5%) y continúa siendo predominantemente masculina (62.2%); sin embargo, pese a su situación contractiva, el agropecuario continúa siendo el sector que individualmente genera los mayores volúmenes de población ocupada. En 1995 aportó más de la cuarta parte (27.0%) del total de ocupados del país, lo que evidencia su vocación como fuente creadora de empleo.

Dada la naturaleza de las actividades agrícolas y pecuarias, éstas se desarrollan en su mayoría en el área rural, de tal manera que la distribución geográfica de la población ocupada presenta una recomposición en este caso: 15.3% es urbana y el 84.7% complementario se ubica en el área rural.

En lo que respecta a la composición de la población ocupada por género, para 1995, tenemos que los bajos promedios nacionales de participación femenina (37.8%) se reducen al 10.9% en el sector agropecuario, de modo que de

las 532,545 personas ocupadas en las actividades agrícolas escasamente 57,819 son mujeres. Esto fortalece la tesis de la profunda exclusión de la mujer en este sector, pues aunque ésta no figure en los registros censales como

contratada -y consecuentemente ocupada-, desarrolla una buena parte de las actividades productivas requeridas para el mantenimiento de la economía familiar.

Tabla 4  
Ocupados por Rama de Actividad Económica  
1995

Ramas	Número de Ocupados	Estructura (%)	Por Area (%)		Por Género (%)	
			Urbano	Rural	Hombres	Mujeres
Total	1,973,017	100.0	59.4	40.6	62.2	37.8
Agropecuario	532,545	27.0	15.3	84.7	89.1	10.9
Industria	380,700	19.3	73.8	26.2	50.4	49.6
Comercio	399,305	20.2	76.4	23.6	43.3	56.7
Construcción	129,878	6.6	61.3	38.7	97.5	2.5
Servicios	414,187	21.0	79.5	20.5	39.5	60.5
Otros	116,402	5.9	82.5	17.5	83.5	16.5

FUENTE: Elaboración propia basada en Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 1995.

Reconociendo la limitación que tienen los registros administrativos de los trabajadores cotizantes de la seguridad social como indicadores de empleo, y particularmente en el caso del sector agropecuario, donde la cobertura de la seguridad social es muy reducida; merece la pena señalar que a diciembre de 1996 el ISSS reportaba una variación de 0.4% en el número de trabajadores agropecuarios, frente al 5.9% del año pasado. Esto abonaría en el sentido de que el sector agropecuario continúa reduciendo su capacidad de absorción de fuerza de trabajo, lo cual podría ser una consecuencia natural de los menores niveles de producción.

Ante la carencia de indicadores de desempleo por rama de actividad, recurriremos al desempleo rural como la variable más próxima para estudiar el desempleo del sector agropecuario; puntualizando que la fuente de información -Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples- considera únicamente el desempleo abierto<sup>5</sup>.

Aunque es evidente que en nuestra realidad la categoría desempleo no logra dimensionar la problemática y

<sup>5</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el desempleo abierto se incluyen a todas aquellas personas que en el último mes previo a la encuesta no han desarrollado actividad remunerada, que buscan activamente empleo y se encuentran en disponibilidad de incorporarse inmediatamente a un empleo.



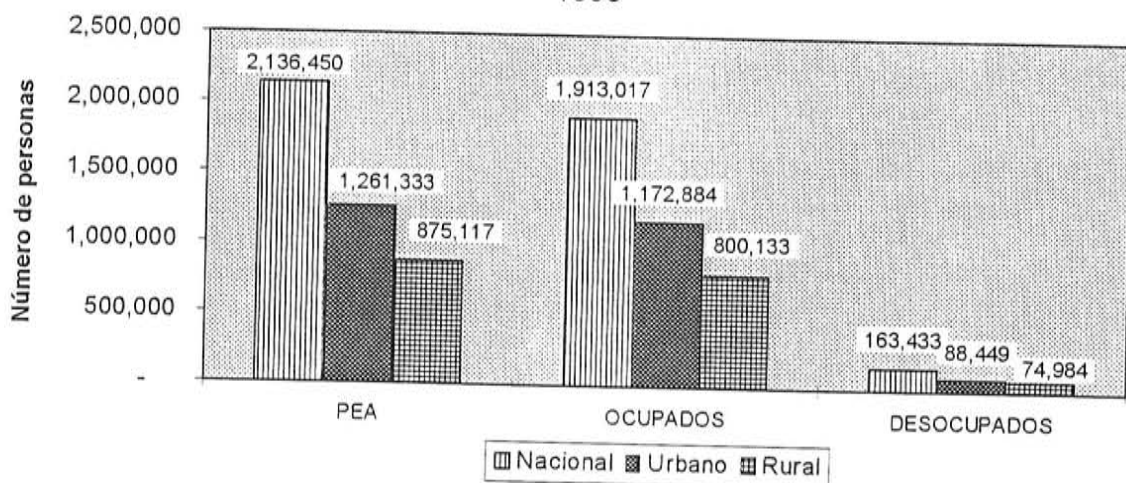
menos precisar la magnitud de la población desocupada; no podemos omitir la referencia a esta información.

Los registros oficiales reportan niveles de desempleo excesivamente optimistas: los desocupados en el sector rural durante 1995 ascienden a

74,984 personas, que representan el 9% de la PEA rural; en cambio en el área urbana aunque los desempleados representan un número mayor (88,449 personas), la tasa de desempleo presenta un nivel menor, siendo ésta del 7% de la PEA urbana.

Gráfico 2

Datos del empleo en zonas rurales y urbanas 1995



FUENTE: Elaboración propia basada en Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 1995.

La mayor precariedad del empleo rural se refuerza en los indicadores de pobreza. Estos revelan una mayor concentración de las carencias en el agro, pues el 58% de los hogares rurales se encuentran en condición de pobreza, a nivel urbano ésta afecta al 40% de los hogares -aunque es un nivel altamente significativo-.

En oposición al comportamiento *natural* de los precios de los bienes y servicios (siempre al alza), la capacidad

adquisitiva de los salarios prolonga sin excepción su comportamiento a la baja<sup>6</sup>. La incapacidad de los salarios mínimos de cubrir los requerimientos básicos de alimentación -contenidos en la canasta básica alimenticia- resulta igualmente asimétrica entre las familias rurales y urbanas.

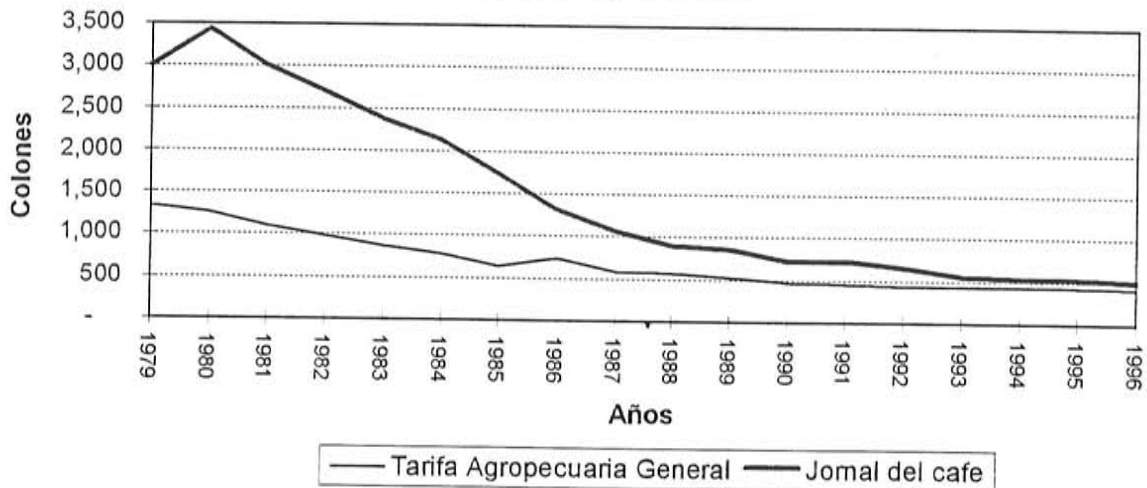
<sup>6</sup> Para mayor información, ver **Inflación y Capacidad Adquisitiva**, Actualidad Económica No.2. FUNDE, San Salvador.

Tal como puede verse en el Gráfico 3, los salarios mínimos reales agropecuarios han tenido desde la década de los ochenta una clara tendencia decreciente, destacándose especialmente el deterioro sufrido por el jornal de la recolección del café. En los

noventas persiste la tendencia decreciente de los salarios reales, aunque a un ritmo menor; ya para 1996, tanto la tarifa general agropecuaria como el jornal del café presentan sus niveles mínimos históricos.

Gráfico 3

Salarios Mínimos Agropecuarios Reales  
Deflactados por IPC 1992



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC y Ministerio de Trabajo.

El deterioro de los salarios mínimos reales agropecuarios, se manifiesta en los bajos niveles de cobertura de la canastas básica y de mercado, especialmente en las zonas rurales; para 1996 por ejemplo, la tarifa agropecuaria general sólo cubría el 63% de la canasta básica rural, el jornal del café el 75.3% y la caña de azúcar el 63.7%; mientras que en los primeros años de la década de los ochenta en el caso del café se tuvieron niveles mayores al 100% de cobertura.

La lectura de estos indicadores muestra que los principales salarios agropecuarios han experimentado un

deterioro tal, que ni tan siquiera logran cubrir en la actualidad las necesidades mínimas calóricas de una familia salvadoreña.

### iii. Las políticas sectoriales y el desarrollo agropecuario

Tomando en cuenta la relevancia que el sector agropecuario tiene en la vida económica del país y el rol estratégico que éste debería jugar en el diseño de un esquema sustentable para el desarrollo nacional, se torna indispensable considerar los



principales óbices y cuellos de botella que han determinado la situación de crisis en este sector.

Destacamos la necesidad de transformar la percepción de desarrollo agropecuario por otra más amplia que incluya el desarrollo rural, sobre todo si se busca insertar el análisis en el marco de la sustentabilidad. Esto supone asumir una perspectiva integral del desarrollo, de tal forma que articulando a todos los sectores de la economía - intra e intersectorialmente-, identificando los cuellos de botella, pueda vincularse la política macroeconómica con medidas sectoriales que potencien las actividades agropecuarias y que por esta vía se fomente el desarrollo rural.

Es evidente que las directrices de la política macroeconómica vigente no sólo no han sido potenciadoras del agro, sino que en mucho ha constituido una limitante para su recuperación. En este sentido, corresponde señalar que como condición necesaria para la desarrollo agropecuario deberíamos disponer de un marco global articulado con políticas sectoriales en base a las cuales éste pueda sustentarse.

Desde la dimensión macro resulta fundamental el manejo de una *política monetaria* que conceda mayor preeminencia a las actividades productivas mediante la canalización de los flujos que capta -en exceso- el sistema financiero. Aunque el otorgamiento de créditos asequibles al sector agropecuario -como a cualquier otra actividad económica- entraña

ciertos riesgos, es evidente que por esta vía -mas que por la rentabilización del exceso de liquidez en el mismo mercado financiero- podría ser posible encontrar una solución más duradera al problema de la lenta rotación del crédito.

Las medidas de *comercio exterior* deberían fortalecer la capacidad competitiva de la producción agropecuaria, al menos en dos vertientes: mediante la búsqueda de acuerdos con antiguos socios o en nuevos mercados, acordes a las capacidades competitivas del país, y una política arancelaria coherente con las capacidades de producción. Es evidente que dichas medidas no pueden verse inconexas de una decidida política de fomento a las exportaciones, previa definición de las actividades estratégicas a potenciar.

Existe una percepción compartida de que el componente *fiscal* de la política macroeconómica debería propugnar por un sistema tributario más eficiente y equitativo. Por esta vía también se hace factible la búsqueda de incentivos que vuelvan más atractiva no solo la inversión agropecuaria, y también la recuperación y conservación de los recursos naturales del país.

En este contexto merece la pena señalar la conveniencia de desmistificar algunas recetas asumidas como dogmas. Consideramos que habría que *des-sacralizar* los precios internacionales como la medida más eficiente del mercado, y el parámetro idóneo en base al cual han de referirse

los precios internos para etiquetarlos como competitivos; y por otra parte, habría que *des-satanizar* los subsidios como una aberración en la política de precios, particularmente en aquellas actividades productivas que resulten estratégicas para nuestra economía, en virtud de lo cual se deberían proteger temporalmente, y en forma complementaria -mientras logran fundamentarse- mediante el apoyo de políticas de fomento a las producciones transables, políticas de tejido industrial, apoyo en investigación y desarrollo, fomento de la libre competencia.

Esta situación es tangible en economías desarrolladas que se inscriben e incluso liderean en los principales bloques económicos mundiales (Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de Norte América, Cuenca del Pacífico), en las cuales se abriga mediante prácticas proteccionistas a los sectores más rezagados de sus economías, principalmente las actividades agropecuarias (producción de leche, banano, granos básicos, etc.). Esta es la lógica que rige la economía mundial: liberalización y apertura en los países subdesarrollados *versus* regulación y protección selectiva en los países desarrollados; y constituye una expresión de la doble moral que rige la economía mundial.

En forma articulada a estas medidas es igualmente importante considerar otras políticas de carácter estructural referidas a la concentración y acceso de la propiedad territorial, y la pervivencia de mercados oligopólicos que desincentivan algunas actividades

agropecuarias como el beneficiado y la comercialización del café, entre otras.

En el ámbito macroeconómico que se define a partir de la programación económica-financiera, deberían inscribirse las políticas sectoriales (no sólo agropecuaria) a fin de articular las actividades sectoriales con el resto de actividades económicas. El diseño de una política sectorial agropecuaria tiene trascendencia no sólo en términos de la reactivación del agro, sino que por esta vía también podría promoverse el desarrollo rural. Aunque desde esta perspectiva habría que trascender del plano de las cuentas agropecuarias para considerar variables sociales, de género, de participación, ambientales, etc.

En este plano cobran validez las políticas microeconómicas, orientadas a incidir sobre la organización de la producción y del trabajo, que junto al manejo de nuevas tecnologías posibiliten mayores niveles de competitividad de las empresas agropecuarias; sobre todo si consideramos elementos como la baja elasticidad precio de los productos agropecuarios transables y las modificaciones en la estructura de la demanda internacional de productos primarios como resultado de la incorporación de componentes tecnológicos importantes en los procesos productivos de los países desarrollados.

Estas condiciones emergen en un contexto en el cual los flujos transables de bienes primarios aparecen como



productos perdedores, y son los bienes industriales (nuevos materiales, microelectrónica, informática, etc.) los que ocupan el mayor porcentaje de las transacciones que se registran en el comercio mundial. Merece la pena reflexionar sobre la posición competitiva del sector agropecuario nacional y de la economía en general, ante las evidencias de vulnerabilidad que sigue conservando la estructura de la oferta de los productos agropecuarios.

El escenario se ha transformado de tal forma que las fuentes generadoras de ventajas relativas basadas en la baja remuneración del factor trabajo y en la abundancia de recursos naturales, han perdido preeminencia para dar paso a otros factores que determinan en la actualidad las ventajas competitivas.

La mayor competitividad del agro se encuentra más vinculada a la calidad de la mano de obra, a los componentes de tecnología incorporados en la producción, a las formas flexibles de organización de la producción y del trabajo para responder a las exigencias de los mercados.

En este sentido, debería tenerse en cuenta que en la búsqueda del desarrollo agropecuario han de considerarse nuevos mecanismos para la inserción externa de la economía salvadoreña, de tal forma que pueda lograrse una posición más robusta en el actual escenario económico mundial.

Desde la perspectiva del enfoque dinámico de las ventajas competitivas, la inversión en capital humano ocupa un

rol importante en la búsqueda de un mejor posicionamiento de las empresas, y en esta línea los requerimientos del agro son cuantiosos no sólo por el secular abandono de su población de los servicios sociales básicos, sino por el significativo atraso que el país tiene - especialmente en la agricultura- en la disposición y manejo de tecnologías apropiadas que favorezcan los niveles de productividad.

Los niveles de pobreza en el área rural<sup>7</sup> constituyen la inicial limitación para poder disponer de mano de obra calificada que permita generar ventajas competitivas en el agro. Esta percepción debería estimular una nueva acepción del *gasto social*, tradicionalmente interpretado como un coste o carga para la hacienda pública, por el de *inversión social* con el cual se denota la necesidad de canalizar recursos para mejorar la calidad de la mano de obra, condición necesaria para un posicionamiento más firme en los mercados internacionales.

No puede obviarse la necesidad de incorporar el componente ambiental como eje transversal que atraviese a todas las políticas económicas; sin embargo, dada su naturaleza éste se encuentra indisolublemente ligado con el sector agropecuario, por lo cual deberían considerarse expresamente en la política agropecuaria medidas

<sup>7</sup> La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples revela que para 1995 más de la mitad de los hogares rurales salvadoreños se encontraban en situación de pobreza. El 26.5% de ellos calificaron en situación de pobreza extrema, y el 31.7% se hallan en pobreza relativa.

tendientes a la recuperación, mantenimiento y desarrollo de los recursos naturales. El conflicto entre uso actual y potencial del suelo en el país, por ejemplo no sólo redundará en problemas de ineficiencia y bajos niveles de productividad; sino también se manifiesta en el creciente deterioro de los recursos naturales.

#### iv. Valoraciones sobre el Programa Agropecuario propuesto por el gobierno<sup>8</sup>

En este apartado se presentan algunos comentarios en torno al Programa Agropecuario 1997 presentado por el gobierno. Este considera nueve campos específicos de acción, que en conjunto pretenden "mejorar la rentabilidad, la eficiencia y la competitividad e incentivar la producción"<sup>9</sup> del sector.

##### 1. Seguridad Ciudadana

El programa agropecuario limita el campo de la seguridad ciudadana a medidas de contención tales como leyes contra la invasión y la usurpación de tierras, y el incremento de los puestos de policía, que si bien son importantes dejan de lado otro conjunto de medidas y políticas que desde una perspectiva más integral podrían resolver de una

vez por todas el problema de la tierra y la delincuencia.

##### 2. Seguridad Jurídica

Las medidas que se contemplan en este aspecto son: la liberalización de las tierras de la reforma agraria para que puedan ser arrendadas sin restricciones (reformas al decreto 719), la entrega de 50 mil títulos de propiedad (a beneficiarios del decreto 699) y la presentación de una ley transitoria para facilitar las particiones de las propiedades pro-indiviso (principalmente beneficiarios de los acuerdos de paz).

Con estas medidas se constata una orientación en contra de la reforma agraria y de las formas de propiedad colectiva de la tierra, pues por medio de decretos se quiere imponer una forma específica (individual) de tenencia de la tierra, que tampoco le ha traído desarrollo a un gran número de productores; todo esto con el agravante que no haber tomado en cuenta la opinión de los beneficiarios de la reforma agraria y del programa de transferencia de tierras. En este campo sería saludable la promoción de formas de propiedad y producción alternativas tomando en cuenta la opinión de los productores, que le permitieran a estos potenciar su desarrollo.

##### 3. Medidas fiscales

Las medidas fiscales hacen referencia casi exclusivamente al cultivo del café, proponiendo uniformizar el pago a cuenta de este cultivo, con la reducción

<sup>8</sup> Estas valoraciones han sido retomadas del artículo: Goitia, A., Rivera, R. y Hernández, P. (1997): **Reflexiones sobre el Programa Agropecuario del Gobierno**, publicado en *Alternativas para el Desarrollo*, FUNDE enero/febrero, San Salvador.

<sup>9</sup> Programa Agropecuario 97, Op cit.



de la tasa variable, la cual podrá ser como máximo del 1.5% en el caso en que los precios sobrepasen los 800 colones por quintal, y del 1% cuando el mencionado precio sea inferior; otra medida que se propone en el programa agropecuario es estimular la exportación del café gourmet y orgánico, en su forma natural y tostado, mediante el reintegro del 6%. Estas medidas fiscales, dirigidas hacia el café deberían tener vinculación con prácticas de conservación y renovación del parque cafetalero, lo que podría tener repercusiones en la conservación del medio ambiente.

Dada la orientación de estas medidas, son beneficiosas principalmente para los exportadores de café, limitándose por lo tanto así a un segmento de los productores agropecuarios. De aquí que estas medidas deberían ampliarse para abarcar cultivos muy importantes, tales como el sector de los granos básicos, que incluso ha llegado a ser el principal componente del PIB agropecuario.

Otra medida importante, en el área fiscal, es la exención del impuesto de la renta a las condonaciones realizadas por los decretos 698 y 699. En este aspecto, no basta con exoneraciones impositivas, sino más bien condonar la deuda articulando esto a la gestión ambiental y a los incrementos de productividad de los diferentes productores.

#### 4. Política comercial y de precios

En el programa agropecuario se reconocen implícitamente las graves

distorsiones causadas por la apertura comercial indiscriminada en el sector agropecuario, y se proponen algunas medidas proteccionistas arancelarias, sin embargo sería más conveniente la definición de una visión estratégica del comercio para superar el corto-placismo de este tipo de medidas.

El fortalecimiento de la oficina encargada de ejecutar los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para los productos agropecuarios y agroindustriales nacionales que son sensibles y la conformación del comité de resolución de conflictos de comercio externo del sector agropecuario, resultan ser medidas muy importantes para el sector; pero deben incorporarse las diferentes gremiales agropecuarias y no solo a la Cámara Agropecuaria. Igualmente, el sistema de información comercial de productos agropecuarios, es algo que debió haberse operativizado hace mucho tiempo, este esfuerzo por crear el sistema de información debería ligarse a la promoción de formas de propiedad, producción y comercialización de los agentes involucrados, especialmente de los pequeños productores de granos básicos, que les permita beneficiarse realmente de ese mecanismo.

La liberalización del comercio de insumos es una medida positiva para el sector agropecuario, sin embargo debe acompañarse de medidas para desmonopolizar su comercio en las diferentes microregiones; así mismo debe acompañarse con mecanismos de supervisión para evitar y controlar el

comercio y uso indiscriminado de aquellos productos (pesticidas, herbicidas, abonos, etc.) que podrían generar perjuicios en el medio ambiente.

##### 5. Medidas de financiamiento.

Las restricciones crediticias, las condiciones para acceder al crédito y el costo de los créditos (tasas de interés) han sido un serio obstáculo para el desarrollo agropecuario, que también se reconocen implícitamente en el programa. En ese sentido se establecen algunas medidas importantes tales como el acceso a recursos del Fondo de Garantía Agropecuario (FOGARA), revisando la clasificación de créditos de los usuarios, fortaleciendo el financiamiento a largo plazo, facilitando el crédito de la Banca de Fomento Agropecuaria y otros mecanismos de crédito a pequeños y medianos productores.

Es necesario acompañar este conjunto de medidas de financiamiento con otras que permitan la transformación productiva, principalmente de los pequeños productores agropecuarios, pues no basta con la condonación parcial de la deuda agraria o el acceso a nuevos créditos sino que es necesario que el sector logre reconvertirse y así obtener mejores niveles de rentabilidad, que le permitirá a su vez el pago de los créditos.

Es preocupante que algunos de los créditos que se establecen en el programa agropecuario estén condicionados al pago de la deuda

agraria o a mecanismos de autofinanciamiento bajo la figura del arrendamiento de las tierras de las cooperativas de la reforma agraria. Estas medidas son restrictivas a algunos tipos de productores (especialmente las cooperativas), y les limita las posibilidades de reactivación y transformación.

##### 6. Medidas de Transferencia tecnológica

El sector agropecuario necesita urgentemente un proceso de innovación y transferencia tecnológica, que le permita modernizarse y a su vez que sea ecológicamente sustentable. Este proceso de transferencia tecnológica se ha visto limitado pero no debido al conflicto armado o a la reforma agraria, sino más bien por la falta de una política clara. Han pasado siete años de administración de ARENA sin que se hayan adoptado mecanismos efectivos, y no es sino hasta ahora que el sector se encuentra en una profunda crisis que se plantean mecanismos para enfrentar dicha situación.

Entre las medidas que el gobierno propone están: las facilidades para la importación de semilla certificada, subsidios para el intercambio de semillas, introducción de nuevas variedades de mayor productividad, aumentar el extensionismo agrícola, fortalecer la producción de arroz, apoyar la producción de caña de azúcar, la agroindustria, las tecnologías post-cosecha. Si bien son medidas importantes, estas deben enmarcarse en una política de desarrollo tecnológico, que contemple la



investigación, el desarrollo tecnológico y el extensionismo, y que se logre ajustar a las necesidades y condiciones del agro. Las medidas de transferencia tecnológica deben estar igualmente ligadas a las necesidades de los diferentes agentes del sector agropecuario, y un punto de apoyo fundamental puede ser la organización de los productores en las distintas zonas productivas que permitan hacer economías de escala y aprovechar mejor las creatividades de los agricultores. Por medio de esa organización pueden así mismo resolverse diferentes problemas tales como la compra de insumos, acceso al crédito y el almacenamiento que minan la rentabilidad de los pequeños agricultores.

#### *7. Medidas para mejorar la infraestructura*

La infraestructura es fundamental para la modernización y competitividad de la economía salvadoreña, y por tanto del sector agropecuario. El programa contempla la coordinación en la construcción de las obras de infraestructura entre el gobierno central y gobiernos locales; sería necesario también la incorporación de asociaciones, gremios y la población local en general en esa coordinación, tanto en el establecimiento de las prioridades, la definición de obras a construir, como en la supervisión de éstas; la incorporación de la comunidad y de los productores de una región o zona, puede jugar un papel de primer orden principalmente en la supervisión

de la ejecución de obras, que garanticen la calidad de éstas.

#### *8. Política Ambiental*

Las políticas sugeridas en el ámbito ambiental son medidas que desde hace algún tiempo se han venido ejecutando, tales como la creación del CEMA, el proyecto de la creación de una ley forestal, y programas de agricultura sostenible en laderas. Por otro lado existen vacíos en materia de ordenamiento agroecológico del territorio, ordenamiento de cuencas hidrográficas, educación ambiental, extensionismo agroecológico, rescate de conocimientos tradicionales, tratamiento orgánico de plagas, certificación de productos orgánicos, ley sobre el uso de agua y incorporación del manejo y conservación ambiental en la política de transferencia tecnológica, ley ambiental y de un sistema de incentivos para la conservación de los recursos naturales.

#### *9. Modernización Institucional*

Las medidas principales que se proponen se limitan a la modernización institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Sistema Nacional de Cuarentena Agropecuaria. La modernización institucional debe permitir el desarrollo de innovaciones tecnológicas y organizaciones en los entes gubernamentales ligados al desarrollo del agro y fortalecer el tejido institucional a nivel local y regional, que permita la participación de diferentes agentes económicos y sociales en el desarrollo del sector agropecuario.



**FUNDE**

Correo: Apartado Postal 1774 Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador.

Dirección: Col. El Roble, Blvd. Universitario #2018, San Salvador.

Telf. 235-0034, 235-9832, 226-6887

Fax. 225-5704.

e-mail: funde@es.com.sv

---

**FUNDE**

**Apdo. Postal 1774**

**Centro de Gobierno**

**San Salvador, El Salvador**

**IMPRESOS**

Correos de El Salvador  
San Salvador

REDUCCION DEL 50%  
TARIFA SOBRE IMPRESOS  
(Servicio Interno)

RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR  
de Fecha 7 de Julio 1975