

LA AGRICULTURA Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR

ERICK F. CASTILLO.

INTRODUCCION

El conflicto político militar, la grave crisis económica y social y los problemas del comercio internacional han agravado las condiciones económicas y sociales de la población salvadoreña en la década de los ochenta. En lo fundamental, esos cambios han sido resultado del impacto que ha tenido la convergencia de la crisis de la economía mundial y el agotamiento del modelo de desarrollo.

En lo económico, El Salvador ha tenido que hacer frente al deterioro del sector externo y a los problemas de la estabilidad económica interna; y ha tenido que realizar ajustes para superar los desequilibrios externos y al mismo tiempo tratar de controlar los desequilibrios fiscales y las presiones inflacionarias.

Mucho se ha discutido en torno a las políticas de estabilización y las de ajuste estructural ejecutadas y/o en ejecución, existiendo consenso de que aún cuando necesarias, no es posible resolver los graves problemas que afectan a la economía salvadoreña. Se reconoce la necesidad de aplicar políticas económicas globales y sectoriales que promuevan cambios estructurales en la economía, dichos cambios son importantes para una nueva fase de crecimiento y desarrollo integral, siempre y cuando se esté claro de que cambios estructurales se habla.

La importancia de la agricultura en la economía como un todo; las imperfecciones que la caracterizan tanto a nivel del mercado nacional como internacional; la sensibilidad política del tema agrario, y otros aspectos, exigen que los cambios estructurales que se introduzcan tomen en cuenta las particularidades del sector, su inserción en la economía nacional y en el contexto internacional.

El presente trabajo tiene el propósito de introducir algunos elementos a la discusión de estos problemas a partir de la experiencia de El Salvador, lo que sigue es un intento preliminar de apreciar si los cambios en las políticas macroeconómicas introducidas y aplicadas en el marco del ajuste serán favorables o desfavorables para la agricultura; en ese sentido se aborda el papel de la agricultura en la economía, el ajuste estructural y su concepción, para que finalmente se aborden los temas que son importante rescatar dentro del cambio estructural y el desarrollo de la agricultura.

I. EL PAPEL DE LA AGRICULTURA EN LA ECONOMIA DE EL SALVADOR

Los programas de ajuste que se proponen para países como El Salvador, tienen como objetivo central reubicar la agricultura, en particular la de exportación, como foco central de la actividad económica. Se sostiene que de esa manera la economía podrá estar basada en las ventajas comparativas del país aprovechando los beneficios de la división internacional del trabajo. Como principal instrumento del cambio estructural se propone la eliminación de distorsiones causadas por el intervencionismo y proteccionismo estatal, que imposibilitan el funcionamiento del mercado como mecanismo de asignación racional de los recursos. La liberación de los precios en los distintos mercados, la eliminación o reducción de los subsidios a los sectores productivos, la apertura al comercio y a los flujos internacionales de capital, se supone creará un sistema de señales que de manera natural inducirá a los productores a incrementar sus esfuerzos en las actividades más rentables.

La agricultura juega un papel importante en la economía o específicamente en el desarrollo del país. Cinco contribuciones por lo menos se reconoce que realiza en el proceso de desarrollo económico: proveer trabajo, capital, divisas, alimentos para el crecimiento industrial y servicio de mercado para los bienes industriales producidos domésticamente (William Pleitez, 1990, p.70). Debe destacarse que el proceso de sustitución de importaciones, como modelo de desarrollo, iniciado alrededor de la década de los años sesenta, no vino a sustituir o disminuir en su importancia al modelo agroexportador prevaleciente en esa fecha. Más bien el resultado fue una estructura productiva donde la agricultura jugó un papel importante ya que permitió el crecimiento industrial altamente dependiente de capital, tecnología e insumos extranjeros. De esa forma, los efectos que la producción industrial tuvo sobre el crecimiento económico, el empleo y las exportaciones al Mercado Común Centroamericano, fueron posible en la medida que las exportaciones tradicionales agrícolas fueron crecientes y el endeudamiento externo complementaba la entrada de divisas para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El nivel creciente de las exportaciones agrícolas contribuyó, en la década pasada, al crecimiento sostenido de las tasas de inversión nacional y sectorial y consecuentemente al crecimiento del producto nacional y del sector agrícola. También contribuyó al aumento de los ingresos fiscales que permitieron una renovación institucional y una mayor cobertura de los servicios públicos, pero también hay que decirlo, muy poco mejoró las condiciones de vida de la población rural. Una de las conclusiones del Congreso de Economistas al respecto es que "el sector agrícola ha contribuido en forma significativa a la expansión económica de los países Centroamericanos, facilitando el crecimiento de otras actividades, pero no se ha traducido en mejores oportunidades para la población rural, ni ha significado transferencia de recursos para propiciar el desarrollo rural" (COLPROCE, 1990).

La situación de extrema pobreza en El Salvador se ha agudizado en los últimos años, para 1988, por lo menos 570,000 familias, se encontraban en condiciones de pobreza absoluta.

El fenómeno presenta dimensiones más graves en el área rural, donde el 80% de las familias se encuentran en condiciones de extrema pobreza, mientras que en el área urbana afecta el 50%, (CENITEC, 1989, P. 26).

Conforme la situación internacional fue menos propicia para el crecimiento de las exportaciones agrícolas y conforme se fue deteriorando el sector agropecuario, fue necesario depender más del endeudamiento para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos y el financiamiento de proyectos de inversión pública, situación que se agravó en la década de los ochenta con la profundización de la crisis y el conflicto armado. Es así como el endeudamiento llega a representar una de tantas limitaciones que tiene El Salvador para reactivar la economía.

Otras limitaciones estructurales que enfrenta la agricultura salvadoreña y que ha imposibilitado un mejor nivel de desarrollo tanto global como sectorial pueden resumirse en los siguientes aspectos:

1) La poca diversificación de los productos de exportación hace que se dependa del dinamismo y las divisas que generan sólo tres productos (en la década de los ochenta el café, algodón y azúcar contribuyeron en promedio con el 73% de los ingresos de exportación del sector agropecuario y 60% de las exportaciones totales de la economía). Lo anterior ha sido acompañada de una severa contracción de los mercados externos, traducidos en una acentuada caída de los precios de los principales productos exportables, influenciada por factores como: el perfeccionismo de los mercados externos para algunos productos, la acumulación de inventarios mundiales y la afluencia de grandes consorcios internacionales.

2) El régimen de tenencia de la tierra -a pesar que se ha atenuado con la Reforma Agraria- conjuntamente con otros factores de índole económica, tales como precios de productos, atomización de los productores y acceso a mercados internos y externos, determina una asignación de recursos más amplios en favor de unos pocos productos de exportación y en detrimento de los productos para

el mercado interno. Lo anterior ha conllevado la concentración del ingreso de un sector a costa del deterioro en los ingresos de los pequeños productores.

3) Un sistema de empresas caracterizadas por su heterogeneidad estructural (empresas modernas y atrasadas) que implica efectos diversos sobre el nivel tecnológico, la generación de ingresos y empleo y la posibilidad de reconversión de las actividades agropecuarias.

4) Un uso inadecuado de los recursos naturales que se expresa en la subutilización de las tierras y una creciente y peligrosa deforestación a partir de la década de los setenta. COLPROCE lo resalta en el Congreso al mencionar que "la situación de los recursos naturales renovables, desde un punto de vista ecológico, ha sido desastrosa en los últimos 15 años, lo que coloca actualmente al país en el triste récord de presentar uno de los mayores daños en sus recursos naturales dentro del área latinoamericana" (Op. Cit.).

5) Un sector público agropecuario ineficaz e ineficiente aunque no por ello innecesario. Para el caso, la organización y estructura institucional del sector público agropecuario ha adolecido de ciertas deficiencias, entre las que destacan: multiplicidad de instituciones que actúan sobre la realidad agropecuaria, sin la debida coordinación entre ellas; por la falta de mecanismo eficaces de integración de objetivos sectoriales; predominio del esquema funcional, el cual no permite una proyección integrada de las acciones en el campo; deficiencias en el sistema sectorial de planificación, en su papel de elemento colateral del proceso de dirección y coordinación, y principalmente a través de la formulación de políticas de planificación operativa y presupuestaria; débil y difusa organización para cumplir con eficacia en identificación, formulación de estudios, evaluación y ejecución de proyectos.

II. EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y SU CONCEPCION.

A menudo se confunde el término de ajuste con el de ajuste estructural. El primero se refiere a

la aplicación de ciertas medidas destinadas a la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (CEPAL, 1986. P. 22). En ese sentido es el equivalente al término de estabilización que tiene como objetivo al restablecimiento en el corto plazo del equilibrio monetario interno. El concepto de ajuste estructural es más difícil de definir.

Una primera interpretación de este concepto fue desarrollado por la CEPAL a partir del año 1950, según la cual, la superación del subdesarrollo latinoamericano exige "transformaciones en la forma de producir y en la estructura de la economía las que no podrían cumplirse sin modificar la estructura económica y social" (Prebisch, 1971. p. 4). Respecto de la estructura económica se proponía transformar el régimen de tenencia de la tierra, promover la industrialización, modernizar la estructura impositiva ampliando la base tributaria.

En cuanto a la estructura social era indispensable terminar con los obstáculos a la movilidad social y con los privilegios que determinaban una estructura ineficiente e injusta distribución del ingreso (Ibid. p. 13).

El desarrollo latinoamericano estuvo hasta inicios de la década de los setenta influenciado por la conceptualización de la CEPAL, pero los problemas que tuvieron la industrialización y el intento de regir de manera deliberada las fuerzas del desarrollo, y fortalecimiento de nuevos grupos empresariales, la expansión del capital financiero a nivel internacional y la consolidación del pensamiento monetarista hicieron surgir una nueva conceptualización de la naturaleza del subdesarrollo y de lo que en consecuencia debía entenderse por cambio estructural.

La idea fundamental en esta corriente intelectual en el que el subdesarrollo se deriva del carácter fragmentado de estas economías se reflejan en el pensamiento de McKinnon (1979. p. 7) al plantear que "las empresas y las unidades familiares se encuentran tan aisladas que han de afrontar diferentes precios efectivos para la tierra, la mano de obra, el capital y los productos, y no tienen acceso

a las mismas tecnologías. Entonces, las autoridades no pueden presumir que el sector privado vaya a disponer de oportunidades de inversión socialmente rentables, ya que los precios prevalecientes no tienen que reflejar necesariamente una auténtica escasez económica". Ahora bien, aún cuando se acepta que históricamente la fragmentación se deriva de diversos factores, la fragmentación moderna se ve como el resultado de la política gubernamental que había estado orientada a superar la fragmentación original. En efecto, "las distorsiones increíblemente complejas que se advierten en los precios que hoy prevalecen constituyen el imprevisto resultado macroeconómico de específicas intervenciones macroeconómicas. Ahora bien, una fragmentación sustancial en los mercados de la tierra, el trabajo y el capital suministran inicialmente la motivación para que las autoridades públicas "hagan algo", y continúa siendo un premio para que los gobiernos intervengan" (Ibid. p. 10).

De ahí que las políticas de desarrollo apuntan a mejorar los mercados de factores jugando el mercado de capitales un papel estratégico ya que "la fragmentación del mercado de capitales genera el uso inadecuado del trabajo y de la tierra, elimina el desarrollo empresarial y condena a sectores importantes de la economía a inferiores niveles tecnológicos. Por eso, una adecuada política en el mercado interno de capitales es fundamental para la liberación generalizada" (Ibid p. 10-11).

En consecuencia las transformaciones estructurales que requerirán los países subdesarrollados consisten básicamente en restablecer el libre funcionamiento de los mercados comenzando por el de capitales, liberando de los mercados de la intervención estatal. El pobre desempeño de la experiencia de transformaciones estructurales basado en los planteamientos monetaristas en el cono Sur de América Latina en la década de los setenta, tuvo como consecuencia un relativo alejamiento de posiciones más extremas. No obstante, los aspectos fundamentales de tales planteamientos repercutieron en el FMI y el BIRF. Mientras que el primero introdujo el programa de crédito denominado de "facilidad ampliada" que

buscaba proveer financiamiento a programas de tres años que incluía transformaciones estructurales (Williamson, 1982); el BIRF comenzó a alejarse de su enfoque de "necesidades básicas" (Lichtensztein y Baer, 1981) para ubicar en el centro de su atención los programas de ajuste estructural, definido como "créditos no vinculados a proyectos, destinados a apoyar programas de política y cambios institucionales necesarios para modificar la estructura de la economía para que se pueda mantener tanto la tasa de crecimiento como la viabilidad de la balanza de pagos en el mediano plazo" (BIRF, 1986. p. 3). Los PAE ganaron popularidad y hacia fines de 1986, veinte países habrán recibido 38 SAL encontrándose otros 25 en negociación para los años 1987 y 1988.

En un trabajo reciente de Stanley Fisher (1986, p. 165-166), se ha descrito la forma en que se debe entender la propuesta de ajuste estructural del Banco Mundial y del FMI.

Según él, esta propuesta debe ser entendida en un sentido macroeconómico y en un sentido microeconómico. El primer aspecto apunta a los ajustes que es necesario introducir en la estructura de la demanda en los países altamente endeudados, para recuperar la senda del crecimiento, y adecuarse a una disponibilidad sensiblemente menor de recursos externos. En este contexto los instrumentos de políticas son básicamente dos la devaluación real y sostenida del tipo de cambio, la reducción del consumo, el gasto gubernamental o ambos a la vez para aumentar la inversión, el crecimiento y las exportaciones netas. El ajuste, en sentido microeconómico consiste en el impulso de políticas de liberación que aumenten la eficiencia del sistema de precios.

Las propuestas del Banco Mundial pueden ser sintetizadas en un planteamiento fundamental: Liberalizar la economía. A partir de una idea general propone la liberalización del mercado de capitales, lo cual dependiendo de los casos puede significar la privatización del sistema financiero o si ya existe un sistema bancario privado desarrollado, la liberalización de las tasas de interés, que implica eliminar sistemas preferenciales en la asignación de créditos.

En relación con el sector externo, se propone la total liberalización del comercio exterior lo cual implica el impulso de medidas destinadas a la eliminación de las restricciones a las importaciones y exportaciones, incluido la instalación de sistemas arancelarios uniformes y bajos con fines meramente fiscales y neutrales en relación con el sistema productivo.

La liberalización de la economía implica también eliminar la regulación estatal del sistema de precios por considerarse que introduce distorsiones que dificultan la asignación adecuada de los recursos; al mismo tiempo se presume que la actividad económica del Estado es básicamente insuficiente por lo que se postula un Estado tipo "subsidiario". Esto implica una clara opción por la privatización general de la economía.

III. TEMAS PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y LA AGRICULTURA EN EL SALVADOR.

A. Eficiencia Agrícola y Comercio Internacional.

El tema de los aranceles es un punto permanente en las negociaciones que llevan a cabo El Salvador y el resto de países centroamericanos. Se considera que la aplicación de un arancel uniforme de 20% puede desestimular las importaciones del MCC para una estrategia de desarrollo basada en ventajas comparativas dinámicas, generadas a partir de una adecuada integración vertical e intersectorial de la economía. El futuro de la producción agrícola se verá afectado por esta política, ya que la sustitución de cuotas de importación por aranceles que gradualmente debería evolucionar al nivel señalado como el instrumento más importante para elevar la eficiencia de la producción agrícola, reducir las cargas fiscales y el sesgo antiexportador típico de los regímenes proteccionistas. Se cuestiona que los aranceles constituyan mecanismos más adecuados de intervención que las restricciones cuantitativas, por no involucrar decisiones administrativas y en consecuencia arbitraria y discrecionales. Se aduce que lo anterior podría no ser corrector si se considera un mundo caracterizado por la incerti-

dumbre.

El argumento anterior se aplica especialmente en el caso de productos agrícolas. En los mercados de estos productos, especialmente en aquellos en que los inventarios y la sobreproducción gravitan fuertemente sobre los precios, los aranceles pueden provocar grandes distorsiones en las estructuras de riesgos, en las señales del mercado y por consiguiente en los patrones de inversión en estos productos. En tales casos, las cuotas pueden crear un ambiente más estable, con menos dispersión en las estructuras de riesgo y mercado, menos sujetos a "shocks" de oferta, y por lo tanto un ambiente más favorable para realizar ajustes o cambios graduales en las estructuras de producción y en la eficiencia de las empresas (Salazar. 1987 p.3).

El mercado internacional agropecuario en diversos productos se caracteriza en el momento actual por la eficiencia de alta sobreproducción, acumulación de inventarios y grandes fluctuaciones de precios; todo ello asociado a la naturaleza oligopólica del mercado, al proteccionismo y los subsidios.

En consecuencia, "los precios internacionales no son un reflejo adecuado de la eficiencia de la producción, ni del costo de oportunidad en el uso de los recursos... estos precios responden a las políticas de intervención, subsidios, seguridad alimentaria y mantenimiento de los ingresos agrícolas de los países con mayor peso en los mercados... todo hace que tales precios estén distorsionados con respecto a una norma standar de libre competencia" (Ibid. p. 4-5).

El Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Economía aprobaron que a partir del año 1990 y congruente con la política de liberalización de la economía, las siguientes medidas: Establecer un arancel variable para el maíz (banda de precios) y posteriormente para otros productos de origen agrícola, eliminando el precio de garantía a nivel de productor y eliminar el control a nivel minorista. Consideran que con la protección arancelaria los productores recibirán mayores precios. El nuevo arancel básico para el maíz es del 20%. Para este año y hasta el 10 de marzo de

1991, el piso de la banda estará en US\$112 la TM y el techo en US\$142.

Como medidas complementarias se han eliminado los requisitos de importación y exportación de granos básicos por parte del sector privado, eliminación de la participación del IRA y del BFA en el comercio exterior de granos y la privatización de las facilidades de almacenaje del IRA y del BFA entre otras.

Esta medida desestimulará la producción agrícola principalmente la de granos básicos por los argumentos anteriores y por el menor apoyo del sector público agropecuario a este subsector.

B. El Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural en las Exportaciones no Tradicionales.

El sector externo de la economía de El Salvador presenta una participación alta en relación al promedio latinoamericano.

Esta situación plantea dificultades especiales a un ajuste estructural cuya orientación principal es reorientar las economías hacia las exportaciones. Se considera relevante profundizar en el análisis del significado de una política que apunta a abrir las economías al exterior, en circunstancias que la participación de las exportaciones en el PIB alcanza porcentajes relativamente altos. No está suficientemente claro, que problemas particulares, en términos de vulnerabilidad externa, plantea, el ajuste estructural en países subdesarrollados como El Salvador.

La participación importante del sector agropecuario en las exportaciones totales sugiere además la necesidad de profundizar en el análisis de las dificultades de ampliar la participación en el mercado agrícola internacional altamente oligopólico y expuesto a fuertes presiones políticas de parte de los productores de los países industrializados. La búsqueda de nuevos destinos exige solucionar los problemas de comercialización típicos de la inversión en nuevos mercados, y los problemas propios de ámbitos dominados en la mayoría de los casos por empresas transnacionales de gran poder y experiencia.

Existe consenso en El Salvador en torno a la necesidad de dar impulso a las exportaciones. No es posible ni deseable pretender revertir la participación históricamente importante del sector externo en la economía. Pero las tendencias de la economía internacional hacen prever una disminución de las exportaciones tradicionales. Los problemas crecientes de sustitución de las exportaciones de azúcar forman parte de esta tendencia. El desarrollo de la biotecnología podría afectar en el mediano plazo las exportaciones de café.

Hay una crítica a la proposición de que el camino al desarrollo y a la resolución del problema alimentario, en nuestros países, exige un mejor aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional, a partir de una mayor especialización del aparato productivo externo. La crítica a esta posición es que no hay nada que asegure que las ventajas, identificadas a partir de un análisis estático, adquieran un carácter estable. Nada asegura que los precios de los alimentos y de los productos agrícolas de exportación no fluctúen en el mercado internacional puesto que mientras el mercado de los primeros es sumamente sensible a las bajas de producción acaecidas con ciertas frecuencias en los grandes países consumidores de granos, -URSS, India, etc.-, el mercado de los segundos es igualmente sensible a los aumentos de producción registrados en los otros países productores". (Pleitez, Op. Cit. p. 74-75).

En el contexto del análisis que se está realizando se sugieren dos preguntas centrales ¿Cuál es el comportamiento de las exportaciones no tradicionales? ¿Cuales son las causas que explican el desempeño de estas últimas?

Cabe señalar la dificultad de identificar lo que ha de entenderse por exportaciones no tradicionales. Pareciera que no se distingue con claridad entre las "viejas exportaciones no tradicionales" dirigidas al MCC y las nuevas exportaciones no tradicionales dirigidas a terceros mercados. El problema no es sólo estadístico sino que se revierte a una diferencia conceptual.

Mientras que las primeras crecen en el contexto de la expansión de la industrialización y del

MCC y han sido profundamente afectadas por los retrocesos experimentados por el comercio intrarregional en la presente década, las segundas están asociados a los esfuerzos realizados por promover el nuevo modelo económico orientado a los mercados extrarregionales.

En el corto plazo no resulta realista basar las esperanzas de la reactivación económica en las exportaciones no tradicionales, aún cuando se reconozca la necesidad de su promoción.

En efecto en El Salvador el crecimiento experimentado por estas exportaciones en la década de los ochenta no lograron revertir la caída del PIB, debido a su baja participación en la estructura de exportaciones "el comportamiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales de la región, tanto en su estructura como en su dinamismo, muestra que la importancia no es todavía significativa como elemento que contribuya a aliviar las fluctuaciones y déficit en las balanzas de pagos nacionales" (IICA-CORECA, 1986. p.1).

En El Salvador las exportaciones no tradicionales se elevaron brevemente en el período 1980-1990. De acuerdo a estudios econométricos realizados, este subsector es susceptible de reaccionar positivamente ante una modificación del tipo de cambio "La elasticidad demanda de exportaciones no tradicionales al resto del mundo, con respecto al producto nacional bruto de nuestros principales socios comerciales (E.E.U.U. y Alemania), resultó mayor que uno, ..." (Rivera y Saca, 1986 p. 78).

Desgraciadamente el subsector de productos no tradicionales al resto del mundo, es muy incipiente, ya que apenas representa alrededor del 15% de las exportaciones totales.

No existe en el caso del país evidencia clara respecto al papel que pueda jugar la política cambiaria en el fomento de las exportaciones, por su parte, el impacto de la sobrevaluación de la moneda sobre el esfuerzo exportador también es ambiguo.

La tesis de Pleitez y Segovia (1988, p.15) es

que "dadas las especificidades que presenta actualmente la economía salvadoreña, medidas de ajuste tradicionales como la devaluación actúan en contra de los esfuerzos de estabilización y no tienen posibilidades de incidir sensiblemente en la reducción del desequilibrio externo".

En El Salvador si bien se acepta que la devaluación pueda jugar algún papel en la promoción de exportaciones no tradicionales, se señala que esta no juega ningún papel respecto de los productos tradicionales. En relación con el café "es la OIC quien determinaría sus precios y las cuotas de exportación; de tal manera que aunque se aumente la producción exportable, no habría disponible mercado superior al de esa cuota, a no ser que se disponga vender el excedente obtenido fuera del cartel, donde los precios son más bajos" (MIPLAN, 1987. P. 34).

Las perspectivas del comercio internacional con respecto al azúcar son más desalentadoras "basta señalar que con la aplicación de las nuevas biotecnologías sobre la glucosa de maíz y sobre el aspartano los Estados Unidos -nuestro principal comprador de azúcar- ya está en capacidad para autoabastecerse en materia de aduconantes". (Pleitez y Segovia, Op. Cit. p. 21-23). Como elemento colateral basta señalar la fuerte reducción de la cuota de azúcar fijada para El Salvador en estos últimos años.

En el caso del algodón, los costos de producción se han vuelto muy altos por lo que la devaluación no ha causado ningún impacto en este rubro y el camarón, su crecimiento depende de los esfuerzos que se hagan para mejorar el actual sistema de explotación y de siembra.

Para el año 1989 en el que la devaluación de la moneda fue superior a la inflación, no parece que ésto haya tenido repercusiones visibles en términos de competitividad, que en el caso del país, no es solamente un problema de tipo de cambio sobrevaluado. El tipo de cambio real, medido por el tipo de cambio de paridad habría aumentado cerca de un 15%; medido por la relación de precios comerciales y no comerciales internacionalmente, habría caído en casi un 10%. Estos datos están

indicando lo siguiente: si bien la competitividad del país ha aumentado a raíz de la devaluación, eso no habría sido lo suficientemente importante como para inducir en el mediano plazo a una reasignación de recursos del sector productor de bienes no comerciales hacia el de bienes comerciales de modo que el sesgo antiexportador de la economía no habría ni siquiera disminuido (Abrego, 1990).

La incertidumbre en relación con el impacto efectivo de una política cambiaria activa en la promoción de exportaciones, sus efectos inflacionarios y los problemas políticos que ella genera, ha llevado a que se haya puesto mayor énfasis en el apoyo a la exportación mediante exoneraciones tributarias, la agilización de los trámites administrativos, el apoyo en la comercialización internacional, asistencia técnica, etc.

Son estas medidas junto con las dificultades propias de promover nuevas exportaciones en el marco de la economía internacional que no termina de recuperarse y en el contexto de un país con graves problemas políticos y sociales, los responsables del comportamiento de las exportaciones.

Volviendo a los productos no tradicionales, junto con los problemas de tipo general anotados, las exportaciones de estos productos agrícolas presenta dificultades adicionales.

Analistas del sector consideran en general que los programas de ajuste estructural ponen énfasis excesivo en los mecanismos de precios relativos, sin prestar atención a otros obstáculos para la reasignación de recursos. En relación con las demandas tecnológicas, no existe información suficiente respecto de las alternativas más rentables y eficientes en el país o fuera de él. Lo anterior, aún cuando relevante para el sector industrial, lo es particularmente para el agrícola ya que las especificidades del suelo y clima exigen investigaciones específicas que no se están realizando en la medida adecuada.

Dado que los efectos de una devaluación no se reducen a su impacto en el comercio exterior,

pareciera conveniente privilegiar procesos de ajuste menos costosos y menos duraderos evitando, en lo posible, instrumentos generales como la devaluación y sustituyéndolos por otros, que pueden ser más eficaces a corto plazo, como los subsidios y la reorientación del crédito para el caso.

Las exportaciones no tradicionales están constituidas por una multiplicidad de productos, con una baja participación de cada uno. Por consiguiente se obstaculizan economías de escala que agravan los problemas de difusión tecnológica.

La diversidad de productos complica la capacitación y la asistencia técnica, ya que cada actividad presenta demandas distintas en cuanto al cultivo, al combate de plagas, a los sistemas de refrigeración -en el caso de los productos sensibles-, al empaque, la comercialización etc. la multiplicidad de productos también dificulta desarrollar negociaciones eficientes en torno a los precios de los productos en el mercado agropecuario internacional, lo cual es indispensable teniendo en consideración su naturaleza oligopólica.

Aún cuando no existe suficiente evidencia empírica, algunos analistas temen que la actual política de promoción de exportaciones esté favoreciendo el proceso de concentración y a profundizar el sesgo anti-rural y pro-urbano que ha prevalecido durante el período de industrialización sustitutiva.

El sistema de estímulos está dirigido básicamente a favorecer al exportador, quedando el productor un tanto al margen de los beneficios. Se requiere para evitar la concentración, que los estímulos debieran distribuirse de acuerdo con el valor agregado. Asociado a lo anterior, se considera que el sistema vigente de estímulos favorece a los bienes finales, no a la producción de insumos lo cual dificulta la integración vertical e intersectorial de la producción. Se expresa además, con frecuencia, el temor de que el sector exportador base su competitividad internacional en una excesiva protección produciendo así las distorsiones de la industrialización sustitutiva.

C. Las Políticas de Ajuste Estructural y la Producción de Granos Básicos.

No existen investigaciones serias que evalúen adecuadamente el impacto que ha tenido sobre el sector, las diversas medidas de ajuste estructural aplicada hasta ahora. Aunque la restricción del gasto público ha tenido efectos adversos en los programas de fomento a la producción, de capacitación, investigación, extensión, de formación de cooperativas, de Reforma Agraria. Estos programas han sido debilitados o cercenados.

Se considera que los resultados de este proceso traen como consecuencia una caída de la producción y de los ingresos de los productores sobre todo de consumo interno. El hecho de que la producción agrícola haya aumentado este último año durante el proceso de ajuste, aunque a un ritmo moderado, indica un comportamiento contracíclico de la agricultura. Algunas hipótesis ayudan a explicarlo: La necesidad básica de alimentación, las características biológicas de la agricultura y cierta inercia del comportamiento productivo esperable al comienzo del ajuste. Se espera que con la baja producción el país requeriría hacer un esfuerzo adicional para obtener las divisas necesarias para importar las cantidades necesarias de granos; el sector exportador, enfrentaría dificultades para traducir el "sesgo antiexportador" en un incremento efectivo y sustancial de las exportaciones, los beneficios potenciales que podrán percibir los consumidores se relativizan, al menos en el corto plazo; si se tiene en cuenta el efecto depresivo que tienen las políticas ortodoxas de control de demanda particularmente acompañados por los "schoks" de oferta y el impacto recesivo de la devaluación.

Un problema adicional es que una buena parte de los productores de granos básicos no constituyen sujeto de crédito, ya sea por que no disponen de títulos que los acreditan como propietarios de sus tierras, ya sea por que carecen de recursos suficientes para respaldar las solicitudes o simplemente por que no disponen de la formación básica para relacionarse con el sistema financiero y de la información adecuada sobre me-

canismos para la obtención de créditos. Además es evidente la ineficiencia productiva en la producción de granos básicos factor que está ligada a los aspectos de tecnología y de costos.

Con el programa de ajuste se ha podido comprobar la limitada participación del Estado a través del IRA en la comercialización de granos básicos, su desempeño ha sido afectado por dos situaciones que se han superpuesto y reforzado: el problema fiscal que redujo significativamente los recursos operacionales y financieros y el creciente cuestionamiento a que se ha visto sometido respecto a su eficiencia operacional y la eficacia para lograr los objetivos postulados. Como resultado, esta Institución ha sufrido un fuerte deterioro, a tal grado que en estos momentos se discute su desaparecimiento.

Las prioridades del gobierno en torno al servicio de la deuda y el apoyo al sector externo son los componentes privilegiados, mientras que las políticas sociales y el desarrollo rural integral parecen tener una segunda prioridad.

Hay dos inquietudes que merecen la pena plantear; la primera relacionada con la discusión acerca de sino se está subestimando la posibilidad de que el choque entre las expectativas puestas en el proceso de democratización y el gasto en materia social y de desarrollo rural pueden agudizar las tensiones en el agro. La segunda desde un punto de vista estrictamente económico, apunta el debate en torno a la hipótesis de que la existencia de dos mundos en el sector agrícola -La agricultura de exportación y la de subsistencia-, impida una elevación global de la productividad y limite el desarrollo del propio sector exportador. Al respecto la CEPAL ha señalado que "la reducción de la pobreza representa una inversión en recursos humanos que, como lo han demostrado varios estudios, tienen una incidencia directa en la productividad del trabajo, de suerte que puede elevarse el producto con una tasa de inversión relativamente menor... Por esto es imprescindible que todo proceso de ajuste estructural sea integrado; esto es, que tenga en cuenta la interdependencia que existe entre las políticas económicas y de estas con las sociales" (CEPAL, 1987. P.40).

Por otro lado, que el desarrollo limitado del sector exportador sea a costa mas de lo que ha sido del sector generador de productos de subsistencia.

"Aunque se puede apreciar una contradicción entre la necesidad de generar divisas y la necesidad de expandir los cultivos destinados al consumo interno. El desarrollo de los cultivos de exportación, es indispensable para procesar las divisas requeridas para importar las tecnologías y los medios de producción que exige la creación de un sector industrial capaz de asegurar un crecimiento sostenido. Esta expansión de la agricultura de exportación, se establece en detrimento de la producción de granos básicos, la cual a largo plazo, conducirá a dependencia alimentaria creciente que compromete aún más la autonomía de los países subdesarrollados". (Pleitez, Op. Cit. P. 73).

Las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de impulsar mecanismos distintos a los mercantiles para promover el desarrollo de este sector de la agricultura, fundamentalmente de dos tipos. La organización social en el agro por una parte, y una acción eficaz por parte del Estado y de las organizaciones internacionales pertinentes para promover la organización, la infraestructura agrícola, el financiamiento y asesoría para la innovación; y el mejoramiento tecnológico y, eventualmente en los casos que sea posible, la reorientación hacia productos más rentables.

D. Los Programas de Ajuste Estructural y los grupos Sociales en el Agro.

Los programas de ajustes estructural, al buscar cambios significativos en la estructura de precios relativos a favor de los productos para las exportaciones, generan una significativa redistribución de los ingresos entre los diferentes grupos sociales. En estas circunstancias, un problema, aparentemente económico, muestra su contradicciones políticas y sociales.

Más aún si se considera que el ajuste estructural, al buscar favorecer la producción de bienes comercializables internacionalmente, va en bene-

ficio de los grupos sociales exportadores, ya beneficiados de hecho por las políticas cambiarias y de fomento a las exportaciones.

En el contexto del esfuerzo por la reconciliación, es necesario considerar el impacta del ajuste estructural sobre los amplios grupos vinculados con la producción de granos básicos, y otros pequeños productores. Es difícil en el país que los productores de granos básicos abandonen el cultivo, actividades profundamente enraizadas en su cultura y en su subsistencia. Las características y racionalidad propia de los productores de granos básicos han determinado que estos continúen produciendo. A ello se debe que la producción de estos productos no haya disminuido mucho.

En el país, donde la pobreza alcanza el 80% de la población rural; preocupa las graves presiones que están sujetos los salarios agrícolas y los pequeños productores. La agricultura campesina ha experimentado daños mayores que la economía empresarial, debido a efectos negativos resultantes de: reducción de créditos subsidiados, descenso de la inversión pública en la agricultura y otro tipo de gastos públicos vinculados a los programas de desarrollo rural, la reducción de los salarios reales en el campo, la caída del empleo y el incremento de los costos de los insumos importados, esto último por la devaluación y el incremento en los derivados del petróleo, al mismo tiempo el control de los precios de productos alimenticios de primera necesidad, principal instrumento de la política destinada a defender los salarios reales, no ha sido del todo efectivo. Por otra parte el acceso al crédito es limitado, lo cual termina de configurar una situación difícil para el sector rural.

Resulta en general difícil superar la participación de los pequeños productores en el mercado, de sus esfuerzos por mejorar sus condiciones de producción, comercialización, y vida en general; lo cual implica apertura para la participación de estos sectores en las decisiones políticas. Los gremios empresariales presentan la otra cara de la moneda: un alto grado de organización, una gran disponibilidad de medios y, en conse-

cuencia, una amplia capacidad de influir en la política pública.

Por consiguiente, es inevitable para reducir las tensiones y para el avance del proceso de democratización y de desarrollo agrícola, que los productores hasta ahora marginados se organicen con el objeto de formular, articular y traducir sus intereses en propuestas para la ayuda gubernamental. Para que este proceso no se derive en confrontaciones costosas y a menudo no muy fructíferas, es necesario construir mecanismos institucionales que permitan un diálogo permanente entre las organizaciones campesinas con los gremios empresariales y las distintas instancias del gobierno. Lo anterior requiere no obstante conceptualizar el cambio estructural de manera mucho más integral.

E. El Ajuste Estructural y el Sector Público.

En la conceptualización que predominantemente se hace al ajuste estructural, la idea crucial es reducir la intervención estatal y ampliar el papel del mercado mediante una estrategia de liberalización. Hasta 1979 El Salvador tenía una participación del Estado relativamente reducida tanto en la regulación económica como en el desarrollo social. Esta situación varió a raíz del golpe de estado y la llegada de la democracia cristiana al poder, con el nuevo modelo liberal discutir e introducir medidas liberalizadoras en un país que apenas experimentó en un período corto de tiempo una mayor participación del Estado, obliga a la prudencia.

La propuesta de liberalización resulta además difícil en sociedades donde el Estado debe solucionar problemas básicos de infraestructura económica y social; más aún si se aceptan ideas que afirman que algunos de los países están involucrados en la construcción de sus Estados nacionales. Villarreal (1986.p. 277) es bien claro en su planteamiento en relación a la intervención del estado, cuando plantea que no es un Estado más grande lo que se requiere sino más eficaz, permitiendo a los demás agentes desempeñar el papel que les corresponde.

Estado rector que defina el rumbo económico y el pacto social; Estado planificador, que diseñe la estrategia de ajuste y desarrollo; Estado promotor, que fomente y apoye la producción e inversión privada; Estado empresario, que promueva el desarrollo a través de las empresas públicas; Estado regulador, que defina la composición y destino de la producción, y Estado distribuidor, que haga más equitativa la carga del ajuste". Todos los elementos dejan en evidencia la necesidad de profundizar la discusión en torno al Estado y a su papel en el ajuste estructural.

IV- CONCLUSIONES.

El análisis desarrollado permite concluir lo siguiente.

1. La economía salvadoreña, es extremadamente abierta, las exportaciones representan en la mayoría de los años un porcentaje importante dentro del PIB. En ese sentido, se trata de un país abierto al exterior pese a su sistema proteccionista. En este contexto, cabe subrayar que el agro juega un papel decisivo en la generación de divisas para la economía como en todo. Desgraciadamente, se constata que son tres los productos que generan porcentajes mayores de divisas, quedando en evidencia una estructura de exportaciones muy poco diversificada.

2. Mientras que el agro juega un papel estratégico en el desarrollo económico general, constituye también el problema principal desde el punto de vista del bienestar de la población. En efecto, el 80% de la población rural vive en condiciones de pobreza mientras que esa situación la viven solo el 50% en el área urbana.

3. El régimen de tenencia de la tierra conjuntamente con otros factores de índole económico, tales como precios de productos y acceso a mercados internos y externos, determina una asignación de recursos (naturales y financieros) más amplios en favor de unos pocos productos de exportaciones en detrimento de la producción para

el mercado interno. Por otra parte, se destaca que el uso inadecuado de los recursos naturales se expresa en la subutilización de las tierras existentes y en una creciente y preligrosa deforestación especialmente a partir de la década de los setenta.

4. El concepto de ajuste estructural tienen una larga historia en América Latina. Una primera formulación la realizó la CEPAL en la década de 1950 y 1960 que promovía, entre otros aspectos, el proceso de industrialización. El concepto es reformulado en el marco del pensamiento monetario de América Latina quedando así asociado a la idea de liberalización de la economía. El FMI y el BIRF retomaron el concepto dándole un significado que en la actualidad prevalece sobre otras interpretaciones en cuanto a su difusión se refiere.

En un trabajo reciente, Stanley Fisher, ha señalado que este concepto debe ser entendido en un sentimiento macro y en un sentido microeconómico. El primer aspecto apunta a los ajustes que son necesarios introducir en la estructura de la demanda en los países altamente endeudados, para recuperar la senda del crecimiento y adecuarse una disponibilidad sensiblemente menor de recursos externos.

En este contexto, los instrumentos de política son básicamente dos: la devaluación real y sostenida del tipo de cambio; y; la reducción del consumo, el gasto gubernamental o ambos a la vez para aumentar la inversión, el crecimiento y las exportaciones netas.

El ajuste en sentido microeconómico consiste en el impulso de políticas de liberalización que aumentan la eficiencia en el sistema de precios.

5.) La experiencia en El Salvador del impacto del ajuste estructural en el sector agropecuario, permite destacar los siguientes aspectos:

a) El arancel externo puede que no de los resultados esperados como un instrumento eficaz para elevar la eficiencia de la producción agrícola. De ahí que parece adecuada la sugerencia de separar el tema de la eficiencia del sector de la discusión en torno al comercio internacional. Ello

no debe impedir que se tomen medidas, por ejemplo para que los precios de los productos internos vayan convergiendo dentro de ciertos plazos y de acuerdo con las condiciones concretas de la economía de la región con los precios internacionales de esos mismos productos.

b) En relación con el comportamiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales cabe señalar, en primer lugar, que es equivocado esperar resultados espectaculares a corto plazo. Se trata de un esfuerzo a largo plazo, cuyos resultados dependen de las medidas que se tomen pero también de las condiciones de los mercados internacionales. La utilización de la política cambiaria como instrumento básico de promoción de exportaciones no ha traído los resultados esperados. A menudo el cambio que genera en los precios relativos es rápidamente revertido como producto de la aceleración inflacionaria. Por otra parte, la eliminación de sesgo antiexportador de un tipo de cambio sobrevaluado parece por si mismo garantía de un incremento efectivo y sustancial de las exportaciones.

La gran multiplicidad de productos que constituyen las exportaciones no tradicionales obstaculizan el aprovechamiento de economías de escala, complican la capacidad y la asesoría técnica, dificulta desarrollar negociaciones eficientes en torno a los precios en el mercado agropecuario internacional.

Un problema crucial es la inexistencia de una estrategia global de desarrollo de exportaciones bien articulada y ejecutada en forma coordinada por las instituciones públicas relacionadas. Parece indispensable lograr una mayor especialización e integración de esfuerzos tanto en el sector público como en el privado. Asimismo en este sentido, uno de los factores que estaría limitando más las exportaciones es la casi ausencia de sistemas de información tecnológicas de precios y mercados de los productos más promisorios. Frecuentemente se expresa el temor de que el sector exportador base su competitividad internacional en una excesiva protección y en salarios bajos incompatibles con el establecimiento y consolidación de regímenes democráticos.

c) Históricamente la agricultura de exportación ha recibido un fuerte apoyo en contraste con la producción orientada al mercado interno.

Aún cuando no existen estudios suficientes y apropiados del impacto del ajuste estructural sobre la producción de granos básicos hay fundamentos para considerar que un proceso de liberalización implicaría una caída de la producción y consecuentemente de los ingresos de los productores de granos básicos. En el contexto del esfuerzo por la democratización es necesario considerar con prudencia el impacto del ajuste estructural sobre algunos de los grupos vinculados con la producción de estos granos, que a menudo son los más desprotegidos de la población.

d) La discusión en torno a la reducción del intervencionismo estatal debe tener en cuenta que, el país presentaba hacia 1989 aparatos estatales con una participación relativamente reducida tanto en la regulación económica como en el desarrollo social, por lo que recomendar una reducción del Estado en una situación de pobreza generalizada amerita una mayor discusión.

BIBLIOGRAFIA

- | | | | |
|-------------------------|--|---|---|
| PLEITEZ, WILLIAM (1990) | Agricultura, alimentación y desarrollo económico. | McKINNON, RONALD (1979) | Dinero y capital en El Desarrollo Económico, CEMLA, México. |
| COLPROCE (1990) | Congreso de Profesionales en ciencias Económicas. San Salvador, El Salvador | WILLIAMSON, JOHN (1982) | The Lending Policies of the International Monetary Fund, Insituts For International Economics, Washington D.C. |
| CEPAL (1986) | Crisis Agrícola y Perspectivas de un Nuevo Dinamismo. LC/México/L.27. Febrero. | LICHTENSZTEJN, SAMUEL Y BAER, MONICA (1981) | Un enfoque latinoamericano del Banco Mundial y su Política, en Economía de América Latina. Num, 7, CIDE México, Segundo. |
| PREBISCH, RAUL (1971) | Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, Fondo de cultura Económica, México. | BIRF (1986) | Structural Adjustment Lending A Firts Review Of Experience, Report Num. 6409, Washington D.C. Septiembre. |
| | | FISHER, STANLEY (1986) | Issues In Medium - Term Macroeconomic Adjustment, en the World Bank Research Observer, Vol. 1. Num. 2 Julio. |
| | | MAG Y ECONOMIA (1990) | Publicación de los Ministerios de Agricultura y Ganadería y Economía. San Salvador, Julio. |
| | | SALAZAR X. JOSE MANUEL (1986) | La Visión del Libre Mercado sobre los Incentivos Económicos y la Estrategia de Desarrollo: Una crítica teórica en CC.EE. Vol. VI Num. |

- CC.EE. Vol. VI Num. E, Universidad de Costa Rica, Primer Semestre.
- SACA, NOLVIA Y RIVERA, ROBERTO (1987). Políticas de Estabilización y Deuda Externa en El Salvador.
- IICA - CORECA (1986) Estudio sobre Políticas de exportación de Productos Agrícolas no tradicionales regionales, Doc. CE/CORECA 05-IV-86.
- PLEITEZ, WILLIAM Y SEGOVIA, NELSON (1988). Los Efectos de una Devaluación en la Economía Salvadoreña en el Marco de un Proceso de Estabilización y Reactivación en Presencia, año 1, Número 2. CENITEC. Julio-Septiembre.
- MIPLAN (1987) Causas de la Inflación en El Salvador
- ABREGO, LISANDRO Evaluación General de la Economía Salvadoreña Durante 1989, en El Salvador. Concertación y Nuevo Modelo Económico. CINAS. Cuaderno N° 12.
- CEPAL (1987) El Desarrollo de América Latina y El Caribe: Escollos, Requisitos y Opciones, Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, México D.F. 19-23. Enero.
- VILLAREAL, RENE (1986) La Contrarrevolución Monetarista. Teoría Política Económica e Ideología del Neoliberalismo FCE, México 1986. 1ª Edición.
- e Implicaciones Económicas Sociales de una nueva Devaluación del colón. Mimeo.. San Salvador. Mayo.