

EL SALVADOR

Coyuntura Económica

BOLETIN INFORMATIVO Y ANALISIS ECONOMICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Año VI

Nº 35

Marzo-Abril 1991

- LA TIERRA EN EL SALVADOR: UN PROBLEMA PENDIENTE**
- AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORES CAMPESINOS EN EL SALVADOR**
- LA AGRICULTURA Y AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR**
- PROPUESTA DE LA A.D.C. A LA MESA DE NEGOCIACION**



EL SALVADOR

Coyuntura Económica

BOLETIN INFORMATIVO Y ANALISIS ECONOMICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Año VI

Nº 35

Marzo-Abril 1991

COORDINACION DE LA EDICION

Personal del Instituto de Investigaciones económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador.

La revista "El Salvador: Coyuntura Económica" es una publicación bimensual del Instituto de Investigaciones Económicas, y tiene como objetivos fundamentales difundir los análisis e investigaciones objetivas sobre los aspectos económicos-sociales más relevantes de la realidad de nuestro país desde la perspectiva universitaria, plantear alternativa de solución que representen los intereses del pueblo salvadoreño y contribuir en el desarrollo de las ciencias sociales en El Salvador.

Correspondencia y Canje:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS (INVE)
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
Apartado Postal 2830
San Salvador, El Salvador, Centro América.



CONTENIDO

- La Tierra en El Salvador: Un Problema Pendiente.	2
- Ajuste Estructural y Sectores Campesinos en El Salvador.	7
- La Agricultura y Ajuste Estructural en El Salvador	16
- Propuesta de la A.D.C. a la Mesa de Negociación	30

PRESENTACION

El sector agropecuario es el más importante en el funcionamiento de la economía salvadoreña. Su participación en el PIB, en la generación de empleo, de divisas, etc., así lo demuestra.

En tal sentido, cualquier intento por iniciar un proceso de desarrollo económico, necesariamente tiene que considerar el papel que el sector agropecuario debe jugar en el mismo.

Eso exige conocer su estructura, su dinámica, así como también la incidencia que sobre dicho sector tiene la acción estatal.

En esa dirección, este Boletín se constituye en un esfuerzo por acercarse al conocimiento de la problemática del sector agropecuario.

Se inicia con un análisis sobre la tenencia de la tierra, en el cual se presentan las transformaciones que como producto de la Reforma Agraria se han generado en la propiedad agropecuaria.

Luego, dada la implementación de un Programa de Ajuste Estructural, se analizan los efectos que dicha política económica tendrá, específicamente en los sectores campesinos y en general en el sector agropecuario.

Para finalizar, se incluye la propuesta que la Alianza Democrática Campesina (ADC) presenta para que sea discutida en la mesa de negociaciones.

LA TIERRA EN EL SALVADOR: UN PROBLEMA PENDIENTE

Instituto de Investigaciones Económicas

La concentración de la tierra en el país, es un problema que históricamente se ha ido profundizando. Esto ha provocado que en momentos históricos específicos, algunos gobiernos se han visto forzados a intentar transformar la estructura de tenencia de la tierra.

Uno de los más importantes intentos fue el proceso de Reforma Agraria iniciado a principios de la década de los 80'.

Este proceso, tal y como había sido concebido, se realizaría en tres etapas:

- I Etapa: afectación de propiedades mayores de 500 hectáreas.

- II Etapa: afectación de propiedades comprendidas entre 100 y 500 hectáreas.

- III Etapa: traspaso de la tierra a sus cultivadores directos.

Sin embargo, la reforma agraria tal y como inicialmente había sido concebida, no pudo ser ejecutada: se desarrollaron las etapas I y III, pero la segunda, la cual en diversos estudios se ha considerado como la parte fundamental del proceso, que realmente hubiera permitido una transformación de la estructura agraria en el país, es una cuestión pendiente.

La razón fundamental se encuentra en la actitud que en contra del proceso hicieron los terratenientes, actitud que se concretó en la modificación del artículo 105 de la Constitución Política,

según el cual se establece como límite máximo de tenencia de la tierra 245 hectáreas.

CUADRO Nº 1

EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA.

SECTORES	Nº de Prop.	%	Area (Mz.)	%
Sector de Peq.Product.				
De menos de 2				
a menos de 10 mz.	193,470	36.91	341,980	15.06
De 10 a menos				
de 50 mz.	26,170	4.99	557,320	25.20
Sector Empresarial				
De 50 a menos de				
100 mz.	4,730	0.90	324,330	14.67
De 100 y más mz.	3,120	0.80	615,530	27.83
Sector Reformado				
Decreto 154	34,150	6.51	291,820	13.20
Decreto 207	42,562	8.12	89,440	4.04
Campesinos sin Tierra				
	220,000	41.97	—	—
TOTAL	524,200	100.00	2211,420	100.00

Fuente: PERA.VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria. Sept. 1989.

PERA. Estudio Nacional del Sector Agropecuario. Enero 1989.

Con el desarrollo de la Reforma Agraria, la estructura de tenencia de la tierra en el país, se encuentra de la siguiente forma: (Ver cuadro N°1).

Como puede verse en el cuadro anterior, el análisis de la tenencia de la tierra puede hacerse en torno a cuatro sectores: el sector de pequeños productores, el sector empresarial agrícola, el sector reformado, y los campesinos sin tierra.

El Sector de Pequeños Productores.

En este sector se agrupan dos subsectores: las propiedades cuya extensión máxima es de 10 manzanas, en el cual existen 193.5 miles de propietarios (36.9%) en un área de 342 miles de manzanas (15.06%).

Luego las propiedades de 10 a menos de 50 manzanas, en el cual existen 26.2 miles de productores (5.0%) con un área de 557.3 miles de manzanas (25.2%).

El Sector Empresarial.

En este sector se encuentran dos subsectores:

El subsector de las propiedades entre 50 y 100 manzanas; en el cual existen 4.7 miles de propietarios (0.9%) que manejan un área de 324.3 miles de manzanas (14.67%).

El subsector de las propiedades mayores de 100 manzanas, en el cual existen 3.1 miles de propietarios (0.6%) que tienen en propiedad un área de 615.5 miles de manzanas, equivalentes a más de la cuarta parte del área de todas las propiedades (27.8%).

El Sector Reformado.

En el sector reformado se encuentran por una parte, las propiedades afectadas por la 1ª Fase de la Reforma Agraria (Decreto N° 154) las cuales fueron entregadas en forma cooperativa; y las propiedades entregadas a adjudicatarios individuales (Decreto N° 207).

El decreto 154, posibilitó la creación de 328 cooperativas con un total de 34,149 beneficiarios (6.5%) que manejan un área de 291.8 miles de manzanas (13.2%).

El decreto 207, posibilitó la asignación de parcelas individuales a 42,562 beneficiarios (8.1%) que en conjunto manejan un área de 89.4 miles de manzanas (4.0%).

Los Campesinos sin Tierra.

Por otra parte se encuentran los campesinos sin tierra que para 1986 constituían 220.0 miles de familias y que constituyen el 42.0% del total de familias rurales.

Como puede verse, de acuerdo a los datos anteriores, a pesar del desarrollo de la Reforma Agraria en el país en sus Fases I y III el problema de la concentración de la tierra sigue siendo un problema sin resolver: mientras más del 40.0% de las familias rurales no tienen acceso a la tierra; en el otro extremo, menos del 1.0% de las familias controla más de la cuarta parte del área total de las propiedades.

LO QUE NO SE HA HECHO.

Inicialmente, la segunda fase de la Reforma Agraria estaba concebida para afectar a las propiedades mayores de 100 has...

Esto implicaría, según datos del III Censo Nacional Agropecuario, la afectación de un total de 1,739 propiedades que contaban con un área total de 342.9 miles de hectáreas.

Si se toma en cuenta que, el límite máximo de tenencia de la tierra estaba considerado en 100 hectáreas, eso implicaría que los propietarios podían quedarse con un área en concepto de derechos de reserva de 173.9 miles de hectáreas, correspondientes al 50.72% del área total de la segunda fase; y por lo tanto, el área afectada sería de 169.0 miles de hectáreas, equivalente al 49.28%.

CUADRO N° 2

**SUPERFICIE POTENCIALMENTE AFECTADA
DE ACUERDO A LA CONCEPCION INICIAL
DE LA FASE II**

(Considerando 100 has. como límite máximo de tenencia)
Hectáreas

N° de Prop.	Superf. Total	Derecho de Reserva.(*)	%	Tierra Afectada	%
1,739	342,877.6	173,900	50.72	168,977.6	49.26

(*) 100 has. x 1,739 propiedades = 173,900 has.

Fuente: Tercer Censo Agropecuario, 1971.

Con la modificación del artículo 105 de la Constitución Política, el límite máximo de propiedad individual sobre la tierra llegó hasta 245 has.

Lo anterior modificó el nivel de afectación de la Fase II de la Reforma Agraria: el número máximo posible de propiedades a afectar disminuyó hasta alcanzar únicamente 636 haciendas, con una superficie total de 190.8 miles de has.

Dada la modificación en el límite de tenencia, ello tiene como consecuencia que de esa nueva área, sus propietarios pueden obtener como derecho de reserva, 155.9 miles de hectáreas, que corresponde al 81.7% de la misma; y por lo tanto el área posible a afectar es únicamente de 35.8 miles de hectáreas, correspondientes al 18.3% de esa área.

Desde luego que, al establecer una comparación entre la concepción original de la segunda Fase (máxima extensión individual de tenencia: 100 has.) y la modificación a la misma en el artículo 105 de la Constitución Política (máxima extensión de propiedad individual: 245 has.) puede

verse la magnitud de la modificación y por supuesto, la intención de la misma.

CUADRO N° 3

**SUPERFICIE POTENCIALMENTE AFECTADA
DE ACUERDO A LA CONCEPCION ACTUAL
DE LA II FASE**

(Considerando 245 has. como límite máximo de tenencia)
Hectáreas.

N° de Prop.	Superf. Total	Derecho de Reserva (*)	%	Tierra Afectada	%
636	190,821.7	155,820	81.67	34,960	18.36

(*) 245 has. x 636 propiedades = 155,820 has.

Fuente: Tercer Censo Agropecuario, 1971.

Lo que salta a primera vista, es la exclusión de 1,103 propiedades que tienen una extensión comprendida entre 100 y 245 has., y que constituyen un área de 152.1 miles de has.

Si a esta área de 152.1 miles de has., le agregamos el derecho de reserva de las 636 propiedades afectadas que corresponden a 155.9 miles de has., se obtiene que un área de 308.0 queda en poder de sus propietarios, lo cual corresponde al 89.8% del área inicial considerada dentro del proceso.

De esta forma, las 35.0 miles de has. que potencialmente pueden ser afectadas, solamente constituyen el 10.2% del área total que inicialmente estaba considerada para la segunda fase.

Lo anterior demuestra que la segunda fase de la reforma agraria no es capaz de transformar la estructura de tenencia de la tierra en el país.

CUADRO N° 4

**COMPARACION ENTRE LAS
MODIFICACIONES DE LA II FASE DE LA
REFORMA AGRARIA**
(miles de hectáreas)

N° Prop.	N° Prop. Excluid.	Superf. Total	Superf. Excluid.	Denacho de Res.	Superf. Excluid. + Deno. Reserv.	%	Tierra Afect.	%
I 1,739	—	342.68	—	173.9 (*)	173.9	50.7	189.0	49.3
F 636	1,103	190.82	152.06	155.9 *	308.0	89.8	35.0	10.2

(*) 100 has. x 1,739 propiedades

* 245 has. x 636 propiedades

I: Inicial

F: Final

Fuente: Elaboración en base a Cuadros Números 3 y 4

**REFORMA AGRARIA Y ESTRUCTURA DE
TENENCIA DE LA TIERRA**

Para determinar el efecto de la Reforma Agraria en cuanto a cambio de la estructura de tenencia de la tierra en el país, se establece la relación entre área potencialmente afectada de la Reforma Agraria y el área realmente afectada, con respecto al área total de las propiedades en el país (Cuadro N° 5)

Sin embargo, lo realmente ejecutado (Fase I y III) comprendió 381.26 miles de manzanas, correspondiente al 17.24% con respecto a la superficie total de propiedades.

De acuerdo a lo anterior, 241.84 miles de manzanas que también debieron ser afectadas de acuerdo a la concepción inicial de la Reforma Agraria (y que estarían comprendidas en la segunda fase que implica la afectación de propiedades de más de 100 has. según esa concepción inicial); no se han afectado y constituyen el 10.94% del área de las propiedades.

CUADRO N° 5

**REFORMA AGRARIA Y ESTRUCTURA DE
TENENCIA DE LA TIERRA**

	Miles de Mz.	%
Area del total de propiedades	2,211.42	100.00
Area Potencial Total		
Reforma Agraria	623.07	28.18
Area Ejecutada	381.26	17.24
Decreto 154 (Fase I)	291.82	
Decreto 207 (Fase III)	89.44	
Area no Ejecutada (Fase II)*	241.84	10.94
Area Excluida de la R.A. (Incluye Derecho de Reserva)	1,588.81	71.82

* 168,977 has. x 1.431 = 241,836 mz.

Fuente: Elaboración en base a cuadros números 1 y 2.

Desde luego que la modificación del Art. 105. de la Constitución Política (el cual establece como límite máximo de tenencia de la tierra 245 has.) reduce aún más la posibilidad de profundización del proceso, ya que, aún cuando se ejecutara la Fase II, esta solo podría modificar el 2.26% del área total de propiedades.

CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como se ha venido desarrollando, actualmente en el país, la estructura de propiedad de la tierra sigue caracterizándose por una alta concentración de la misma. Prueba de ello es que únicamente el 0.6% del total de familias del área rural poseen casi una tercera parte del área del total de propiedades. En el otro extremo, el 36.9% de las familias rurales posee únicamente el 15.1%

del área del total de propiedades y el 42.0% de familias rurales no tienen acceso a la tierra, sumando en conjunto el 78.9% de las familias rurales.

Es de tomar en cuenta que lo anterior, es la situación después de efectuar un proceso de Reforma Agraria.

Este proceso de Reforma Agraria a pesar de que en buena medida ha contribuido a una transformación de la estructura altamente concentradora de la tenencia de la tierra en el país, ha tenido serias limitaciones. El proyecto mismo tuvo limitaciones para ser ejecutado en su forma original.

En el fondo, la Reforma Agraria no ha sido

capaz de transformar la desigual distribución de la tierra en nuestro país.

Sin embargo actualmente, dentro de la concepción neoliberal del gobierno, la problemática de la tierra en el país no está siendo abordada con una política agraria que la solucione; sino más bien, la política está orientada a una reversión del proceso.

En todo caso, el problema de la tierra es real, y por lo tanto, cualquier intento por iniciar un proceso real de desarrollo del país tiene necesariamente que implicar una modificación de la actual estructura de propiedad sobre la tierra. En tal sentido, el problema de la tierra en El Salvador, es un problema pendiente.

AJUSTE ESTRUCTURAL Y SECTORES CAMPESINOS EN EL SALVADOR

Instituto de Investigaciones Económicas

INTRODUCCION

El objetivo de este trabajo, es analizar los efectos que el programa de ajuste estructural implementado en el país por el gobierno de ARENA concretado en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, tiene en los sectores campesinos de nuestro país; específicamente en las cooperativas agropecuarias y en los pequeños y medianos productores. De hecho son los pequeños y medianos agricultores, así como una cantidad de cooperativas, quienes cultivan la mayor parte de los granos básicos en el país; por lo que de manera directa, nos remite a analizar los efectos de las políticas de ajuste en la producción para el consumo interno.

En efecto, este trabajo no es acabado, el ajuste estructural mismo está en marcha, y algunas políticas aún no han sido ejecutadas. De manera que, partiendo de las políticas que se han implementado, que se están implementando o que se van a implementar, y de la realidad campesina; el análisis intenta una aproximación a las consecuencias de su aplicación.

No se pretende hacer un análisis exhaustivo del ajuste estructural, y mas bien nos limitaremos y haremos énfasis, sin perder la visión global del ajuste, en los efectos que este tiene como un todo; así como con sus políticas específicas hacia el sector agropecuario, sobre los pequeños productores y cooperativistas.

SECTORES CAMPESINOS Y REALIDAD AGRARIA.

*Las explotaciones campesinas poseen una

lógica de funcionamiento cuya finalidad no es la obtención de beneficios acumulables. El objetivo de las unidades productivas campesinas, es la obtención de los ingresos, en dinero o en especie, necesarios para la supervivencia de la familia y la reiniciación del proceso productivo. En consecuencia, la eficiencia de estas explotaciones debe medirse en función del cumplimiento de ese objetivo. Desde este punto de vista, una unidad productiva campesina es eficiente, en la medida en que permita a sus miembros obtener los recursos necesarios para la sobrevivencia y para darle continuidad a la producción en sus explotaciones.

Algunas de las características de las explotaciones campesinas son las siguientes:

- a. La finalidad de la producción campesina es la obtención de los ingresos necesarios para la reproducción y las actividades económicas.
- b. La producción campesina trata, por lo general, de realizar actividades de bajo riesgo, que no requieran grandes inversiones, orientadas al mercado y que le permitan obtener alimentos para su subsistencia.
- c. El empleo de cultivos mixtos, estrategia productiva que le permite equilibrar las variabilidades de los productos agrícolas en el mercado y diversificar los alimentos proporcionados por la explotación agropecuaria.
- d. Los miembros de la unidad productiva (hombres, mujeres y niños) aportan su fuerza de trabajo

para el desarrollo de las actividades económicas.

- e. La familia campesina tiende a establecer una especie de fondo común, constituido por los diversos ingresos recibidos por ella, el cual se distribuye de acuerdo con las necesidades de consumo de sus miembros y las exigencias para la reiniciación del proceso productivo". (1)

Cooperativas de Producción Agropecuaria.

Hasta la década de los 70' el desarrollo del cooperativismo de producción agropecuaria fue exiguo.

A inicios de 1980, existían en el INSAFOCOOP 191 asociaciones agropecuarias inscritas. Pero luego de la implementación de la Reforma Agraria fueron apareciendo una diversidad de cooperativas: con la ejecución del Decreto 154 y 842 se crean 342 cooperativas, con el Decreto 207 aparecen 230 cooperativas, en forma independiente surgen 542 cooperativas, aparecen 42 asociaciones de trabajadores; todo esto en conjunto suman 1,205 asociaciones que nacen en la década de los 80', si le sumamos las ya existentes (191) nos resultan 1,396 asociaciones cooperativas de producción agropecuaria.

Las cooperativas del sector reformado, según la VIII Evaluación de la Reforma Agraria, aglutinan 41,488 asociados, concentrándose el 61% en la región occidental y central.

De las 328 cooperativas censadas de la Fase I (Decretos Números 154-842), el 60.4% de la superficie cultivada en la forma colectiva es dedicada a la producción de bienes para la exportación (café, caña y algodón); el 21.3% se dedica a la producción de bienes no tradicionales de exportación (henequén, coco, marañón, ajonjolí, etc.) y un 18.3% a la producción de granos básicos (maíz, arroz, frijol, maicillo). Sin embargo al analizar el número de cooperativas según estratos de actividad económica, constatamos que el 37% se dedican a la producción de bienes para exportación y el 63% son cerealeras, pecuarias y productoras de bienes no tradicionales de exportación (ver cuadro N° 1). Esto demuestra que si bien gran parte de la superficie de las cooperativas

de la Fase I se dedican a la producción de café, caña y algodón, no sucede así en términos de unidades de producción. (2)

EL AJUSTE ESTRUCTURAL: UNA DEFINICION BASICA.

Durante los últimos años, se ha venido dando en América Latina, un nuevo... "fenómeno" que consiste en la combinación de enfoques monetaristas de estabilización económica, con concepciones neoliberales en lo que concierne a la organización de la economía y la sociedad". (2) Este fenómeno se conoce como Ajuste Estructural.

CUADRO N° 1

NUMERO DE COOPERATIVAS POR REGIONES
GEOGRAFICAS SEGUN
ESTRATOS DE LA ACTIVIDAD PRINCIPAL
(FASE I DE LA REFORMA AGRARIA)

REGIONES ESTRATOS	I	II	III	IV	TOTAL
I	17	22	3	13	55
II	15	30	3	0	48
III	2	1	5	6	14
IV	1	1	0	0	2
V	12	8	16	8	44
VI	18	7	21	22	68
VII	24	13	17	26	80
VIII	3	1	7	6	17
TOTAL	92	83	72	81	328
I -	Cafetaleras				
II -	Cañeras				
III -	Algodoneras				
IV -	Cafetaleras-Cañeras				
V -	Cereales				
VI -	Otros rubros agrícolas				
VII -	Pecuarias				
VIII -	Individuales				

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Centro de Computo.
OSPA/MAG, Censo Agrícola 1988/1989.
Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA).

La conceptualización del ajuste estructural, ha ido sufriendo una serie de transformaciones, las cuales sin embargo, tienen como fundamento teórico el paradigma conocido como neo-liberalismo.

El ajuste estructural, ha sido definido recientemente "por Stanley Fisher, economista del Banco Mundial de la siguiente forma: en un sentido macro-económico serían los ajustes necesarios en la estructura de la demanda de los países altamente endeudados para que recuperen la senda del crecimiento y se adecúen a una disponibilidad menor de recursos externos; en un sentido micro-económico el impulso de políticas de liberalización que aumenten la eficiencia del Sistema de Precios". (3)

Ya en la definición anterior, se observa que el ajuste, tal como es concebido en la actualidad, implica por una parte un ajuste sobre la demanda, y por otra, un ajuste sobre la oferta. En el caso de la demanda, el objetivo fundamental es restringirla; y en el caso de la oferta, es reorientarla. Esto puede verse en lo siguiente: "...los planes de ajuste sugeridos para América Latina, introdujeron, como complementación a las restricciones de la Demanda Agregada, una reestructuración de la oferta, es decir, modificaciones en el aparato productivo en su parte ineficiente para convertirla en la plataforma que a base de mayor productividad pueda modernizar a la economía...". (4)

La forma de actuar para restringir la demanda, se constituye en un conjunto de políticas incluidas en los denominados paquetes de estabilización. Este conjunto de políticas se considera que deben ser aplicadas en el corto plazo y su objetivo fundamental es atacar los desequilibrios macroeconómicos.

La forma de actuar sobre la oferta, se constituye en las denominadas políticas de reorientación económica y tienen un carácter de mediano y largo plazo.

En su conjunto, "El nuevo enfoque se propone para el corto plazo aminorar el déficit

fiscal y reducir el tamaño del gasto público; aplicar una política monetaria estricta para contener la inflación, y hacer regir una tasa de interés real y un tipo de cambio real "adecuado". A su vez, los objetivos para el mediano plazo son transformar las exportaciones en el motor del crecimiento; liberalizar el comercio exterior; maximizar el uso del mercado y atenuar las regulaciones estatales; concentrar las inversiones en el sector privado y comprimir la presencia del sector estatal, y promover una estructura de precios sin restricciones." (5)

EL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1994.

La forma en que el ajuste estructural hace su aparición en El Salvador, es a través de la llegada del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) al gobierno en la segunda mitad de 1989; y la consiguiente puesta en práctica del Plan de Desarrollo Económico.

El programa de ajuste estructural puesto en marcha en el país, tiene similitud con programas puestos en marcha en otros países latinoamericanos, o mejor dicho a la concepción del ajuste estructural que anteriormente se ha explicado brevemente. Lo anterior se pone claramente en evidencia en el plan en el cual se manifiesta: "Las políticas económicas de los primeros meses de gobierno están orientadas primordialmente a estabilizar la economía. A partir de 1990 el énfasis en la conducción económica irá cambiando, para dar paso al proceso de reorientación económica. Sin embargo, en 1990 aún habrá necesidad de contar con algunas medidas de estabilización, pero debiendo ser ellas cada vez de menor preponderancia. Además, cabe destacar que algunas medidas tienen una doble función, ya que son una importante herramienta de estabilización, pero también actúan como agentes de apoyo del proceso de reorientación económica". (6)

El plazo inmediato: Políticas de Estabilización.

En el marco del programa de estabilización, cuyos objetivos fundamentales son eliminar o dis-

minuir los desequilibrios macroeconómicos (desequilibrio en la balanza de pagos, déficit fiscal e inflación), se proponen cinco políticas fundamentales que engloban una diversidad de medidas económicas. Estas políticas son: Políticas de Precios, Política Comercial y de Estabilización del Sector Externo, Política Fiscal, Política Monetaria y Crediticia y Política del Sistema Financiero.

El mediano plazo: La Reorientación Económica.

La reorientación económica tal y como es concebida en el Plan de Desarrollo, de hecho tiene como fundamento, el diagnóstico de los desequilibrios macroeconómicos que en el caso de nuestro país, se explican en la política económica equivocada (fundamentalmente) y en la "destrucción terrorista". En ese sentido, cobra especial interés el proceso reformista desarrollado a partir de 1979 (Reforma Agraria, Reforma Bancaria y Reforma al Comercio Exterior), el cual será objeto de modificación en la actual política económica, especialmente en la denominada "reorientación económica".

Se desarrollará por tanto, una política que tienda a modificar la Reforma Agraria, utilizando explicaciones como la ineficiencia para intentar destruir las cooperativas a través de la parcelación. De la misma forma, se aplican políticas que modifiquen el Sistema Financiero, específicamente hacia una reprivatización; y además, la liberalización del Comercio Exterior.

En su conjunto, estas políticas intentan dar marcha atrás al proceso reformista desarrollado durante la década de los 80'.

A continuación se plantean en términos generales las políticas contempladas en la reorientación económica.

La reorientación económica se lleva a cabo a través de tres grupos de políticas: Políticas de Reducción de la Dependencia Externa, Políticas Financieras de Estabilización y Reorientación Económica y Reformas Institucionales y Legales para la Reorientación Económica.

Dentro del primer grupo es de especial importancia la apertura al comercio exterior, con lo cual se pretende alcanzar un desarrollo de la base exportable y crear las condiciones para estimular la inversión extranjera. Se utilizan acá una política cambiaria que se caracteriza por un tipo de cambio flexible, una política arancelaria que reduce los gravámenes al comercio exterior y el establecimiento de un marco legal que favorezca la orientación de la economía hacia el mercado externo, así como también fomento al ahorro interno.

En el segundo grupo de políticas, se intenta "enfrentar de manera decidida la crisis y sentar las bases para un nuevo reordenamiento económico basado en la competencia, la eficiencia y la apertura al comercio externo". Se utilizan las políticas fiscal, crediticia, cambiaria y comercial; las cuales de hecho se encuentran contempladas en el programa de estabilización.

Especial importancia revisten las reformas institucionales y legales para la reorientación económica. En este tercer grupo de políticas se encuentra la desregulación y privatización del sistema financiero, la consolidación de la Reforma Agraria, la privatización y participación, el programa de eliminación del monopolio del comercio exterior, el programa de modernización del aparato gubernamental, el establecimiento del sistema nacional de inversión pública y el marco legal para fortalecer el funcionamiento del mercado.

Dado que nuestro interés es analizar el efecto del ajuste estructural en los sectores campesinos, haremos una exposición más detallada de la política agraria desarrollada por el actual gobierno en lo que respecta a la "consolidación de la Reforma Agraria".

La política agropecuaria.

Según el gobierno, "La compulsividad que ha caracterizado el proceso de reforma agraria, su alto contenido político (politización del proceso) y la ineficiencia de la administración pública para ejecutarlo, han generado un estancamiento en el

sector reformado, llevándolo a una crisis de tipo productivo y financiero que ha tenido un costo económico muy elevado para toda la sociedad salvadoreña*. Esta concepción pretende demostrar por una parte "la equivocada política económica" desarrollada anteriormente y por otra la "ineficiencia de los campesinos cooperativistas" para cultivar la tierra.

Se intentará por lo tanto desarrollar una política que tienda a modificar la estructura cooperativa en el sector agrario y que es argumentada de la siguiente manera:

La política gubernamental hacia el sector agrario está orientada a establecer condiciones que: (i) brinden seguridad y confianza a la familia campesina, sobre la real tenencia e irreversibilidad del proceso de Reforma Agraria, a través de la entrega masiva de títulos de propiedad (Decreto N° 207) y del apoyo decidido al proyecto del Banco de Tierras (Decreto N° 839), así como también a adjudicatarios y cooperativas beneficiadas por la Fase I (Decreto N° 153); (ii) faciliten la implementación de los excedentes de las 245 has. y a la transferencia de la propiedad estatal rústica de vocación agropecuaria en favor de los beneficiarios de la Reforma Agraria; (iii) crear las condiciones que conlleven a las cooperativas y beneficiarios de la Reforma Agraria, a escoger en forma libre el modelo de producción deseado. (7)

Las nuevas formas de adjudicación se enmarcan dentro de los modelos siguientes:

1.- **Asociación Cooperativa de Participación Real.**

Se aplicará a aquellas propiedades que presentan características productivas que técnicamente no sea conveniente su adjudicación en forma individual, tal es el caso de las que posean cultivos permanentes, infraestructura, ganado, etc..

Estas propiedades serán escrituradas a favor de una figura jurídica, que podrá ser "Asociación Cooperativa de Participación Real", en la cual cada socio tendrá garantizada su participación a través de acciones o

títulos valores, o "Proindiviso con Contrato de Asociación en Participación".

2.- **Asociación Cooperativa Tradicional.**

Esta forma tradicional de propiedad de la tierra se mantendrá cuando la estructura productiva de la misma no permita su parcelación; cuando se esté haciendo uso eficiente de la tierra, cuando sean cooperativas autogestionarias, o cuando así lo manifiesten sus asociados y sea palpable la conveniencia económico-social de dejarla trabajando en esa forma.

3.- **Adjudicación Mixta.**

Se procederá a adjudicar en esta modalidad cuando una parte de la propiedad posea: cultivos permanentes, infraestructura productiva, ganado y otras limitantes que no permitan su parcelación. Se parcelará la porción factible de adjudicar individualmente y la infraestructura se adjudicará de acuerdo a las figuras jurídicas mencionadas en el numeral 1.

4.- **Adjudicación Individual.**

Esta será por excelencia la forma de adjudicación en la nueva etapa de la Reforma Agraria, por lo que se procederá a parcelar las propiedades que técnicamente sea recomendable hacerlo, especialmente donde se realicen cultivos anuales y que así lo expresen los interesados en Acta de Asamblea de Asociados. (8)

EFFECTOS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN LOS SECTORES CAMPESINOS.

Las políticas del programa de estabilización

Políticas de Precios.

La orientación de la política de precios, en el sentido de que sea la racionalidad del mercado la que determine los precios de los productos, lleva a poner en práctica un proceso de liberalización y eliminación de subsidios, eliminación de las restricciones comerciales y el ajuste de las tarifas de los servicios públicos.

Este conjunto de medidas, traerán efectos negativos sobre el sector cooperativo agropecuario y los pequeños y medianos productores. La liberalización de precios, indiscutiblemente hará incrementar los precios de los insumos agrícolas (fertilizantes, plaguicidas, etc.), así como la maquinaria y el equipo.

Si a lo anterior agregamos el hecho de que se van a "Adecuar los mecanismos de estabilización de precios de granos básicos, en forma que respondan a las fluctuaciones del mercado internacional", ello implica la menor participación del estado en la regulación del precio y en el establecimiento de precios de garantía. De hecho, la eficacia del estado en cuanto la regulación del precio no ha sido favorable para los productores de granos básicos y el papel que ha jugado el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), no ha sido el más adecuado, ya que se ha limitado a establecer precios de garantía que no responden a los costos de producción y además no ha absorbido los volúmenes de producción de los granos básicos.

Esto se ha traducido en que los productores han estado a merced de acaparadores oligopólicos que compran el producto a los campesinos a bajos precios y lo venden a un precio mucho más elevado, lo que les permite obtener altas ganancias. Este mecanismo ha funcionado de la siguiente manera: el campesino solicita crédito y cuando lo obtiene tiene que cancelarlo poco tiempo después de que se da la cosecha. De esta forma se ve en la necesidad de venderla para poder cancelar dicho crédito, lo que hace que en un período de cierta abundancia los intermediarios adquieran el producto a precios bajos y luego los almacenen y vendan a precios que les permite tener buenas utilidades.

Si de hecho el papel del IRA ha sido limitado, la nueva política dejará al campesino en manos de los acaparadores. De manera que la política de precios daña a los sectores campesinos.

Si a esto le sumamos que los precios de los granos básicos responderán a las fluctuaciones

del mercado internacional; en el que participan los productores de los países industrializados quienes reciben un trato preferencial de sus gobiernos, esto puede traducirse en una mayor caída del precio, con el cual los productores pequeños y medianos no tendrán la capacidad de competir. Se estaría posibilitando entonces una sustitución de la producción nacional de alimentos por la de los países industrializados.

Política Comercial y de Estabilización del Sector Externo.

La política comercial y de estabilización del sector externo contempla la eliminación de las restricciones no arancelarias, la adecuación de los aranceles (disminución), la existencia de un mercado bancario con tipo de cambio flexible y la disminución de los impuestos de exportación.

El primer efecto lo constituye el incremento en el precio de los insumos agrícolas (fertilizantes, etc.) fundamentalmente por el tipo de cambio flexible que hace incrementar los precios internos de estos productos; que lleva lógicamente a un incremento de los costos de producción, que si se comparan con los precios profundizan los efectos negativos para los pequeños productores.

Política Fiscal.

Esta política busca "reducir el déficit del gobierno central y mejorar la situación financiera de las empresas públicas no financieras".

La disminución del déficit fiscal, implica por una parte la reducción del gasto público y por otra la reducción del crédito del BCR al gobierno central, lo que claramente se traduce en una reducción de la demanda agregada.

El mejoramiento de la situación financiera de las empresas públicas no financieras, junto con otras medidas tales como las reformas al sistema

tributario; implican una clara intención de reorientar la asignación de recursos "más eficientemente". Es de hacer notar que las reformas hechas al sistema tributario, son altamente regresivas y afectan más al consumo y menos a la inversión.

En el caso del sector agropecuario implica una reorientación hacia una mayor producción para la exportación, tanto de productos tradicionales como no tradicionales; y por lo tanto prioriza la producción para el mercado externo en detrimento de la producción para el mercado interno.

Esto se traduce en un estrangulamiento para los pequeños productores, ante una situación desfavorable para la producción de granos básicos y la no posibilidad de inserción en actividades productivas orientadas al mercado externo.

Política Monetaria y Crediticia.

La intención de la política monetaria es por una parte, estabilizar el sistema financiero para luego proceder a un reordenamiento del mismo que conlleve a su saneamiento. Se plantean como medidas cierta expansión del crédito, mantener tasas de interés positivas en términos reales y eliminación de subsidios a las tasas de interés, teniendo como objetivo último la desregulación del mercado financiero, lo que de hecho implica una reasignación de recursos.

De hecho, tanto los cooperativistas, como los pequeños y medianos productores, no han sido los más privilegiados con el crédito, ni siquiera después del proceso de nacionalización de la banca; esto lo muestra el Cuadro N° 2, en el cual se plantea el crédito agrícola total y el crédito al sector reformado. Puede observarse, que ni siquiera en los años en los cuales se le otorgó la mayor cantidad de crédito al sector cooperativo, este tuvo una importancia significativa; en promedio en el período que se presenta, el crédito al sector reformado fue de 17.2%.

CUADRO N° 2

PARTICIPACION DE CREDITO AL SECTOR REFORMADO EN EL CREDITO AGRICOLA. En Miles de Colones

Años	Crédito Agrícola Total	Crédito al Sector Reformado	%
1980	974,442	165,649	17.0
1981	1424,785	204,389	14.3
1982	873,487	218,601	25.0
1983	893,933	194,117	21.7
1984	1749,642	224,475	12.8
1985	n.d	n.d	12.6

n.d.: no disponible

Política Salarial.

No existe explícitamente una política salarial definida. Sin embargo, es posible hablar de una política salarial que se encuentra implícita dentro del proceso de ajuste y que de hecho influye en el comportamiento del sector agrícola. El papel que esta tiene que jugar, con el intento de controlar la inflación y favorecer la rentabilidad de la producción. Es importante destacar que el mayor impacto está orientado a la reducción de la demanda.

De hecho, los salarios se han mantenido estáticos en términos nominales, pero han sufrido un deterioro acelerado como consecuencia entre otras cosas, del proceso de liberalización de precios.

Esta situación favorece el nivel de rentabilidad de la producción agropecuaria, fundamentalmente en lo que respecta a los productos tradicionales de exportación; ya que la participación de los salarios en los costos de producción tiende a ser relativamente menor.

Esto afecta directamente a los productores de granos básicos, ya que la mantención de los salarios ejerce una presión en contra del incremento de precios en los granos básicos.

Si a esto le agregamos la competencia de

granos básicos externa, el efecto sobre los productores de granos es mucho mayor: presiona a una destrucción de la pequeña producción campesina y cooperativas de producción de granos básicos; y por lo tanto empuja a una mayor venta de fuerza de trabajo en el campo.

En días recientes, el Gobierno a través de la Asamblea Legislativa, ha decretado un incremento de 150 colones, pero solo para el sector de los empleados públicos. Es de tomar en cuenta, que este incremento es inferior al crecimiento inflacionario.

No se habla de incrementos salariales en el sector privado, y por lo tanto en el sector agrícola, los salarios se mantienen.

LAS POLITICAS DE REORIENTACION ECONOMICA.

La reorientación económica se lleva a cabo a través de tres grupos de políticas: Políticas de Reducción de la Dependencia Externa, Políticas Financieras de Estabilización y Reorientación Económica y Reformas Institucionales y Legales para la Reorientación Económica.

En el primer grupo de políticas se destacan las de apertura al comercio externo, que tienen como objetivo alcanzar un desarrollo dinámico de la base exportable y crear las condiciones para estimular la inversión extranjera. En términos más específicos se encuentran la política cambiaria (tipo de cambio flexible), la política arancelaria (reducción de aranceles) el establecimiento de un marco legal que estimule el comercio externo y la promoción del ahorro interno.

Estas políticas dentro de la reorientación económica, de hecho están haciendo una redistribución del ingreso, haciendo más rentable la producción hacia la exportación.

El efecto inmediato es por una parte, un desincentivo a la producción para el consumo interno (se pretende "reducir el ritmo de crecimiento del consumo"), que se verá profundizado por el im-

pacto en el valor de las importaciones. Este podrá verse en dos sentidos: como una reducción de las importaciones que dada la estructura industrial del país significaría una reducción de la producción industrial; o la mantención de las importaciones pero con un efecto inflacionario en el valor de los productos (es posible que se den los dos efectos).

Los sectores campesinos difícilmente pueden adaptarse a esta lógica económica, que exige una alta utilización de recursos financieros, tecnológicos, etc., y de hecho se verán más imposibilitados a desarrollar sus actividades productivas (por el incremento en el precio de los insumos), de manera que se verán forzados a salir del mercado; lo que en contrapartida plantea una reconcentración de la tierra, que ya en la actualidad y aún con el desarrollo de la Reforma Agraria es uno de los problemas fundamentales del agro salvadoreño.

Las políticas financieras de estabilización y reorientación económica, tienen como objetivo "enfrentar de manera decidida la crisis y sentar las bases para un nuevo reordenamiento económico basado en la competencia, la eficiencia y la apertura al comercio externo", e incluyen la política fiscal, la política crediticia y la política cambiaria y comercial; las que de hecho también están incluidas en el programa de estabilización y por lo tanto sus efectos han sido analizados anteriormente.

Adquiere fundamental importancia el tercer grupo de políticas que están contempladas en las denominadas reformas institucionales y legales para la reorientación económica. Estas son las siguientes: Desregulación y privatización del Sistema Financiero, Consolidación de la Reforma Agraria, Programas de Privatización y Participación Privada, Programas de eliminación de los monopolios del Comercio Exterior, Programas de Modernización del Aparato Gubernamental, Establecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Marco Legal para fortalecer el funcionamiento del mercado.

Entre estas políticas destacan la privatización del Sistema Financiero, que como se ha manifestado, aún con la nacionalización no permitió el acceso al crédito a los pequeños productores y las

cooperativas, y bajo las nuevas condiciones, el criterio de la "eficiencia", marginará aún más a estos sectores.

La política con respecto a la Reforma Agraria, llevará como ya se ha planteado anteriormente, a una reversión del proceso. No menos importantes son las otras políticas, las cuales también tienen impacto sobre los campesinos.

En general, el programa de ajuste estructural en aplicación en el país, llevará sobre los sectores campesinos efectos adversos.

CITAS

- 1). Mora Alfaro, Jorge A.. "COSTA RICA: AGRICULTURA DE CAMBIO Y PRODUCCION CAMPESINA" en Revista de Ciencias Sociales, No. 43, Marzo de 1989. Universidad de Costa Rica. p. 20.
- 2). Hernández Romero, Pedro Juan. "EL COOPERATIVISMO EN EL SALVADOR". Documento de Trabajo. INVE. San Salvador. Mayo de 1990. pp.7-10.
- 3). Foxley, Alejandro. "EXPERIMENTOS NEOLIBERALES EN AMERICA LATINA". México, Fondo de Cultura Económica. 1988. p.7.
- 4). Fallas V., Helio. "EL PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA AGRICULTURA EN COSTA RICA" en "LOS CAMPESINOS FRENTE A LA NUEVA DECADA. AJUSTE ESTRUCTURAL Y PEQUEÑA PRODUCCION AGROPECUARIA EN COSTA RICA." San José, C.R., Editorial El Porvenir. CECADE. 1989. p.19.
- 5). Chorro S., Miguel Antonio. "TEORIA Y POLITICA ECONOMICA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR" en Boletín "El Salvador: Coyuntura Económica", Año V, N° 31, Julio-Agosto 1990, p.3.
- 6). Bitar, Sergio "NEOLIBERALISMO VERSUS NEOENTRUCTURALISMO EN AMERICA LATINA". Citado por Chorro S., Miguel Antonio. op. cit. p.7.
- 7). Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. "PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1994. San Salvador. MIPLAN. 1989. P. 19.
- 8). MIPLAN. op. cit., p. 41.
- 9). García Prieto, Raúl. "LA NECESIDAD DE MODIFICAR LA FORMA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA PARA REACTIVAR EL SECTOR AGROPECUARIO". San Salvador. Ponencia FINATA en VI Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas. Marzo de 1990. Mimeo. pp. 10-11.



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 posibilitó 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 arbitrarias 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 periodo 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 aducentes". (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 éste 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 periodo 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 sí 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.
- COLPROCE (1990) Congreso de Profesionales en ciencias Económicas. San Salvador, El Salvador
- CEPAL (1986) Crisis Agrícola y Perspectivas de un Nuevo Dinamismo. LC/México/L.27. Febrero.
- PREBISCH, RAUL (1971) Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, Fondo de cultura Económica, México.
- McKINNON, RONALD (1979) Dinero y capital en El Desarrollo Económico, CEMLA, México.
- WILLIAMSON, JOHN (1982) The Lending Policies of the International Monetary Fund, Insituts For International Economics, Washington D.C.
- 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.
- 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.

PROPUESTA DE LA ALIANZA DEMOCRATICA CAMPESINA PARA GARANTIZAR EL DERECHO DE LOS CAMPESINOS A LA TENENCIA DE LA TIERRA

La Alianza Democrática Campesina, Considerando:

1. Que persiste la concentración de la tierra en pocas manos mientras más de 250 mil familias campesinas carecen de oportunidades de acceso a la tierra.
2. Que las tierras ociosas tienen que volverse productivas a fin de reactivar la economía social y nacional, para mejorar las condiciones alimentarias y la calidad de vida humana de los salvadoreños.
3. Que existen muchas propiedades mayores de 500 hectáreas que no fueron afectadas en 1980 y que por disposición constitucional debieron haber sido entregadas a los campesinos.
4. Que mientras no se avance en el proceso de Reforma Agraria, no será posible alcanzar la democracia que el pueblo salvadoreño necesita para poder vivir en libertad y en forma digna.
5. Que la actual política económica del gobierno de ARENA esta ocasionando y ocasionará mayores niveles de pobreza y desigualdad social.
6. Que es necesario el establecimiento de políticas económicas y sociales que den oportunidad de vida a todos.
7. Que la carencia de tierras para muchos campesinos, la necesidad de sobrevivencia de la población, la existencia de tierras baldías y la negligencia del actual gobierno en la compra

de las tierras ofertadas, ha propiciado la ocupación de tierras por parte de cooperativas y comunidades campesinas.

Propone:

Las Medidas de Política Agraria Sigüientes:

1. Que el Gobierno transfiera a los campesinos, las tierras privadas y Estatales actualmente en conflicto por el motivo de haber sido ocupadas por cooperativas y comunidades campesinas. En el caso de las tierras privadas, el Gobierno deberá efectuar la compra respectiva a sus actuales propietarios. De igual forma deberá procederse con las propiedades que en lo sucesivo entren en situación similar.

Esta disposición no será aplicable a las tierras en posesión de las cooperativas agropecuarias.

2. Que el Gobierno compre todas las propiedades ofertadas por sus propietarios al COC, a FINATA o a cualquier otra institución Estatal o Privada, las que deben ser transferidas a los campesinos en la forma de propiedad asociativa.
3. La Asamblea Legislativa deberá:
 - a) Derogar la Ley del Régimen Especial del dominio de la tierra comprendida en la Reforma Agraria aprobada el 12 de abril de 1991.
 - b) Derogar el decreto 678 aprobado el 9 de enero de 1991.

4. Que se condone la deuda agraria de las cooperativas y campesinos beneficiarios de los decretos 153, 207, 840 y de las cooperativas del sector tradicional. Para complementar esta medida, el gobierno deberá comprar la deuda de las cooperativas del sector tradicional que han obtenido tierras a través de créditos bancarios.
5. El Gobierno deberá otorgar créditos a las cooperativas y a los pequeños agricultores independientemente de su estado moroso con los Bancos. Esta medida se toma como forma especial de recuperación de la producción para la seguridad alimentaria nacional.
6. Que la Corte Suprema de Justicia declare sin efecto, los fallos dados que favorecen la devolución de las tierras de la Reforma Agraria a sus antiguos dueños; y los recursos de amparo sobre los cuales aún no ha emitido el fallo respectivo.
7. Que se reforme el artículo 105 de la Constitución Política y que el límite de propiedad para una persona natural o jurídica, exceptuando las cooperativas agropecuarias en el que establece la Ley Básica de Reforma Agraria de 1980.
8. Que el Gobierno asigne los recursos económicos- financieros necesarios para que las cooperativas y los campesinos, así como los pequeños y medianos agricultores y ganaderos puedan formar su propio Banco Cooperativo.
9. El Gobierno debe transferir a los campesinos, todas aquellas propiedades mayores de 50 hectáreas que se encuentran comprometidas con el Sistema Bancario a causa de mora, por el retraso en el pago de créditos hipotecarios. Para efectuar esta medida, el gobierno comparará las deudas que los propietarios tienen con los bancos.



"EL SALVADOR: COYUNTURA ECONOMICA" CIRCULA A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL POR VENTA, SUSCRIPCION Y/O DONACION. PARA SUSCRIBIRSE ENVIE CHEQUE O GIRO A FAVOR DEL "INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS" POR LA CANTIDAD AQUI ESTIPULADA.

**SUSCRIPCIONES
(6 Números)**

EL SALVADOR	
(Retiro Personal)	c 32.00
(Por correo)	c 36.00
<hr/>	
CENTROAMERICA	US\$ 11.00
<hr/>	
NORTEAMERICA, SUR AMERICA Y EL CARIBE	US\$ 16.00
<hr/>	
EUROPA Y OTROS PAISES	US\$ 24.00

BOLETIN DE SUSCRIPCION ANUAL

Nº _____

A favor de _____

Dirección y Tel. _____

Por la cantidad de _____ (_____)
Correspondiente al valor de una suscripción anual (6 números) del Boletín "EL SALVADOR; COYUNTURA ECONOMICA".

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> El Salvador | <input type="checkbox"/> Norte América, Sur América y El Caribe |
| <input type="checkbox"/> Centro América | <input type="checkbox"/> Europa y otros países. |

ENVIOS

1º	2º	3º	4º	5º	6º

San Salvador, _____ de 19

(Firma y Sello)

EL SALVADOR

Coyuntura Económica

BOLETIN INFORMATIVO Y ANALISIS ECONOMICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Instituto de Investigaciones Económicas

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

SAN SALVADOR, APARTADO POSTAL 2830