

## *El programa agropecuario 1997: una vuelta al pasado*

La situación actual del sector agropecuario se explica, no sólo por su reciente marginación en la asignación de créditos del sistema financiero, sino también por la configuración que adquirió con la introducción de los cultivos de agroexportación, que implicó la articulación de formas capitalistas de producción, medianas y grandes, con formas de producción campesinas de las cuales demandan mano de obra durante parte del año. La producción campesina se caracteriza, principalmente, por desarrollarse en parcelas de pequeña extensión, cultivarse con alimentos para autoconsumo, tener baja productividad y generar bajos ingresos.

En la actualidad el estancamiento —e inclusive la disminución— de su producción es común a ambas formas de producción. La crisis habría motivado al gobierno a anunciar, desde junio de 1996, una estrategia de reactivación del sector agropecuario, finalmente presentada en el primer mes de 1997.

Ciertamente el problema es grave, consideran que la participación del sector agropecuario en el total del Producto Interno Bruto (PIB) habría decaído del 16.5 al 13.7 por ciento entre 1991 y 1995. El volumen de la producción de granos básicos, café y caña de azúcar de la cosecha 1995-1996 es inferior a la cosecha 1992-1993. Por su parte la producción de algodón, alguna vez el segundo producto de exportación del país, desapareció por completo de la contabilidad nacional en 1995.

Aunque aún no se cuenta con datos consolidados sobre la composición del PIB en 1996, los primeros datos oficiales dan cuenta que, al menos en

el caso de los granos básicos, se espera una reducción considerable de la producción. En este contexto, la propuesta de reactivación del sector agropecuario ha despertado importantes expectativas, especialmente en el sector empresarial agropecuario, que la percibe como una forma de recuperar el ritmo de crecimiento obtenido a principios de los setenta.

El ajuste estructural en El Salvador no ha provocado los efectos esperados, a saber, mejoría de los precios agropecuarios reales, incremento de la producción agropecuaria, caída de las importaciones de alimentos, incremento del empleo rural, etc. Por eso, el mismo gobierno reconoce la necesidad de implementar medidas emergentes.

En las siguientes líneas se pretende revisar los componentes del denominado "programa agropecuario 1997", con el propósito de adelantar sus posibles efectos sobre la actividad económica y el bienestar de la población rural.

La presentación del plan agropecuario sucede en un momento caracterizado, como se mencionó, por una marcada crisis del agro y por un notorio malestar del sector empresarial con él vinculado. La disconformidad del sector empresarial tendría mucho que ver con el incumplimiento de las promesas que el presidente Calderón hizo en el discurso alusivo a su segundo año de gobierno. El mandatario ofreció "[poner] en marcha el plan integral de reactivación agropecuaria, cuyos puntos principales son: la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra, crédito oportuno y preferente a las actividades agrícolas, suministro de tecnología e información de mercado, así como mejoras en la

conservación de granos básicos...”.

Estas son precisamente algunas de las principales políticas definidas en el “programa agropecuario 1997”, pero su adopción ha sido anunciada siete meses después del primer ofrecimiento. De acuerdo al Ministro de Agricultura, Ricardo Quiñónez, el programa concibe acciones en nueve áreas diferentes: seguridad ciudadana, seguridad jurídica, medidas fiscales, medidas de política comercial y precios, financiamiento, transferencia tecnológica, mejoramiento de infraestructura, política ambiental y modernización institucional. Algunas de las medidas más importantes comprendidas dentro del programa serían: (a) inclusión de los procedimientos del Decreto Especial sobre Invasión y Usurpación de Tierras en el Código Penal; (b) creación de 100 puestos policiales en el agro; (c) liberalizar las tierras de la reforma agraria de modo que sean arrendadas; (d) entrega de 50,000 títulos de propiedad; (e) disminuir el pago a cuenta para el caso de la producción de café; (f) reintegro del 6 por ciento para exportaciones de café *gourmet*, orgánico y tostado; (g) resolución de conflictos en el comercio externo de productos agropecuarios; (h) combate del contrabando y la subfacturación; (i) adopción de un sistema arancelario basado en precios de activación para el maíz amarillo; (j) búsqueda de un arancel uniforme para importaciones centroamericanas de granos básicos; (k) eliminar trabas al comercio de insumos agropecuarios; (l) fortalecimiento de 400 millones de colones para el fondo para el medio ambiente, con el propósito de financiar a largo plazo con tasas de interés preferenciales; (m) adopción de medidas para fomentar el crédito para la producción de granos básicos y para pequeños y medianos agricultores en general; (n) difusión de semilla certificada, y (o) aceleración de la transferencia tecnológica y concesión de la Escuela Nacional de Agricultura al sector privado.

Es interesante revisar brevemente el contenido del programa, agrupando las medidas más importantes de acuerdo a su respectiva área de política y enfatizando sus efectos sobre la generación de mayores oportunidades de empleo e ingresos para la población campesina.

Las primeras cuatro medidas están claramente relacionadas con la promoción de la seguridad pública y jurídica que, sin obviar su importancia, no son precisamente las más indicadas para estimular el crecimiento de la producción agropecuaria. No

obstante, tampoco puede negarse su complementariedad. La intensificación de la actividad policial y la legalización de la tenencia de la tierra apuntan, por un lado, hacia la intensificación del combate contra la delincuencia —que abate por igual a todos los sectores económicos— y hacia el fomento de procesos de arrendamiento de la tierra, o bien hacia la utilización de los títulos de propiedad como garantía prendaria para acceder al sistema crediticio.

Ahora, también es evidente que la inseguridad no es responsable de la poca o nula rentabilidad de algunas actividades agropecuarias. En la mayoría de casos la seguridad jurídica no mejorará el acceso de pequeños y medianos agricultores endeudados al crédito ni tampoco mejorará la rentabilidad de la producción de granos básicos. La seguridad pública, aunque muy deseable para garantizar las vidas y los bienes, no es actualmente el mayor problema de la producción agropecuaria y, por ende, tampoco es propiamente lo que cabría esperar de un programa que persigue la reactivación económica del agro.

En cuanto a las medidas fiscales cabe mencionar que están claramente diseñadas para facilitar el otorgamiento de incentivos para el sector cafetalero (por ejemplo, la reducción del pago a cuenta o el reintegro del 6 por ciento para ciertos tipos de exportaciones cafetaleras). Otras medidas, como la exención del impuesto de la renta sobre los montos de deuda condonados, no son tan significativas para la actividad de pequeños y medianos agricultores, pues la mayoría aún no cumple con los requisitos para acceder a la condonación, amén que la medida tiene efecto solamente durante un año fiscal y a que, sobre todo, la mayor parte de la población campesina no paga impuesto sobre la renta.

La política comercial, por su parte, busca erradicar algunos problemas que se presentan en el comercio centroamericano y que afectan a algunos subsectores agropecuarios como el avícola, ganadero y el de granos básicos. En casos extremos esta situación incluso ha llevado al cierre de fronteras para algunas exportaciones salvadoreñas. Un mejoramiento de las relaciones comerciales con los restantes países de Centroamérica podría resultar beneficioso para el sector agropecuario capitalista. Lamentablemente, estos dinamismos rebasan la voluntad y capacidad del Estado salvadoreño.

En cuanto a la liberalización del comercio, val-

ga decir que los subsectores agropecuarios sensibles a las importaciones sustitutivas podrían verse afectados por las medidas de política comercial. Aquí se incluirían los subsectores mencionados en el párrafo anterior, que ya se han pronunciado contra la desgravación arancelaria.

En cuenta a política de precios, y pese a su importancia, la única propuesta consiste en el sistema de precios de activación para el maíz amarillo. Sus principales objetivos están relacionados más con el amortiguamiento de los incrementos de precios del maíz amarillo para el consumidor que con el estímulo al productor. Ello implicaría descuidar los precios de los restantes granos básicos, así como los precios al productor de maíz amarillo, y desaprovechar las oportunidades que las políticas de precios ofrecen para estimular la producción de alimentos y las mejorías en las condiciones socioeconómicas de la población campesina.

El mecanismo para regular los precios del maíz amarillo propone un precio de activación de 156 dólares por tonelada métrica. A partir de esa cantidad los aranceles disminuirían automáticamente desde un 15 hasta un 1 por ciento. En este caso extremo los precios al consumidor bajarían, mientras que los precios al productor se mantendrían bajos y desestimularían la producción local de maíz amarillo.

Pese a los discursos neoliberales que establecen el carácter "perverso" de las políticas de precios, lo cierto es que en los países desarrollados el sector agropecuario está fundamentado en un vigorosa política de precios de garantía para los productores e inclusive de colocación de producción excedentaria en otros mercados y a precios muy rentables. En lo fundamental se practican políticas de subsidios hacia el sector agropecuario, inclusive practicadas aquí por un gobierno que reniega de ellas. Ello sucedió con el otorgamiento de un subsidio por un monto de 45 millones de dólares para la producción cafetera 1992-1993, que en ese momento enfrentaba precios internacionales extremadamente bajos.

Las medidas enmarcadas en el área de política de financiamiento o crediticia representan buenas noticias para aquellos sectores excluidos del sistema crediticio debido a insolvencia financiera o ausencia de garantías. El gobierno se encargará de mantener programas especiales de financiamiento para el sector agropecuario, al margen de los pro-

gramas crediticios ejecutados por el sistema financiero privado. Durante las últimas décadas, este esquema ha mostrado ser incapaz de revertir las grandes tendencias económicas. Anteriormente, el sector financiero se encontraba estructuralmente relacionado con los sectores agropecuario e industrial, y de hecho surgió para fomentar su producción. En la actualidad, el sector financiero se muestra desarticulado de estos sectores y más vinculado al sector terciario de la economía, por el momento el más rentable.

Mientras los criterios de asignación del crédito de la banca privada se mantengan, los programas crediticios hacia el sector agropecuario tienen pocas probabilidades de estimular una verdadera recuperación económica debido a la envergadura de las necesidades crediticias. Más aún si se considera que buena parte de los programas crediticios serían financiados con los fondos que el gobierno obtenga del programa "pronto pago". El programa, que pretende condonar el 70 por ciento de la deuda agraria, previo pago en efectivo del 30 por ciento de la misma, ha fallado, de tal suerte que la fecha de vencimiento del plazo se ha prorrogado y, según gremiales cooperativistas y de trabajadores del campo, actualmente no existe capacidad para cumplirlo.

En lo que toca a las medidas destinadas a impulsar la transferencia tecnológica llama la atención que una de ellas en realidad no es nueva. Por otro lado, las consecuencias de otras medidas son impredecibles. La introducción de semilla certificada data de varias décadas atrás, mientras que la transferencia del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA) al sector privado no prevé las consecuencias de la iniciativa en la transferencia de tecnología. En manos del Estado, el CENTA ha sido inoperante y las técnicas de explotación agropecuaria obvian todavía todos los avances en materia de tecnología agropecuaria. Por ejemplo, la utilización de semilla certificada, las obras de conservación de suelos y la recuperación de los recursos forestales no han podido ser introducidas en la mayoría de explotaciones.

En realidad para mejorar la transferencia tecnológica se requiere de una redefinición institucional, no sólo de las instancias vinculadas con la producción agropecuaria, sino también de las relacionadas con la preservación del medio ambiente. La transferencia del CENTA a manos del sector privado levanta dudas razonables sobre las posibi-



lidades de que la transferencia de tecnología abarque también a los sectores campesinos, normalmente excluidos por aquél.

La modernización institucional propuesta por el programa agropecuario resulta oportuna si se diseña para atacar, por ejemplo, la introducción amplia de la tecnología agropecuaria y la reversión de los procesos de deterioro del medio ambiente. En este sentido la modernización institucional del Ministerio de Agricultura está relacionada también con aspectos vinculados a la creación de la Comisión Adjunta del Medio Ambiente y la reestructuración del CENTA antes que con una transferencia al sector privado.

Otras medidas comprendidas en el programa, como el mejoramiento de la infraestructura básica, forman parte de otros planes de gobierno, no pudiendo esperarse de ellas efectos significativos para la reactivación del sector agropecuario en la medida que han venido implementándose con anterioridad y sin mayores resultados.

La problemática del sector agropecuario salvadoreño es más compleja de lo que podría esperarse en un país sometido a procesos de ajuste estructural. Muy por el contrario de lo que cabría esperar en casos típicos, en El Salvador el ajuste ha provocado la caída de la producción agropecuaria, incrementos en las importaciones de alimentos, la caída del empleo rural y una disminución de las exportaciones agropecuarias. Como resultado de estos fenómenos, en el sector rural se han profundizado los movimientos migratorios, que constituyen una estrategia de sobrevivencia frente a un ordenamiento socioeconómico que impide la reproducción de la población campesina.

La reactivación del agro requiere de un programa de largo plazo, estructurado en torno a actividades con alta capacidad de generación de empleo e ingresos para la población rural. Históricamente está demostrado que la producción de café y granos básicos no ha respondido a las necesidades de reducción de la pobreza y a la búsqueda del desarrollo integral de la población. Aún en épocas de relativa bonanza económica se detectaban claras contradicciones entre los objetivos de crecimiento de la producción y de las exportaciones agropecuarias con el bienestar de la población rural.

El caso extremo puede ejemplificarse con el cultivo del algodón. Durante su época de oro se incrementaron tanto la producción como las ex-



portaciones pero, al mismo tiempo, se generaron condiciones para reforzar las tendencias de la estacionalidad del empleo rural, los bajos salarios, las intoxicaciones de obreros por exposición a pesticidas, la contaminación de los recursos naturales, etc. Sin embargo, aún en la actualidad los sectores dedicados al cultivo del algodón piden al gobierno políticas sectoriales para relanzar las plantaciones algodonerías.

El programa agropecuario tiene como horizonte la recuperación de las condiciones reinantes en décadas anteriores, lo que en manera alguna debería considerarse como el objetivo de un auténtico plan de desarrollo agropecuario. En realidad se necesita de un plan que parta del ataque de las condiciones estructurales que estrangulan el desarrollo rural y no solamente de señales coyunturales como la caída de la producción agropecuaria de la última década.

Dos tareas de principal importancia son: primero, la promoción del cultivo de alimentos bajo condiciones de alto rendimiento, empleo e ingresos para los pobres rurales y, segundo, el fomento

de actividades agropecuarias dinámicas que suplan la falta de dinamismo de sectores tradicionales.

Es importante plantear soluciones concretas en áreas de importancia como el incremento de la productividad, la diversificación productiva y la elevación de los precios al productor de alimentos. Probablemente el área de la política crediticia tenga un impacto más significativo sobre el sector agropecuario, pero será necesario diseñar una estrategia de recaudación de fondos para impulsar programas especiales.

Una medida importante para elevar la productividad agropecuaria es la intensificación de las políticas de transferencia tecnológica, pero antes debe hacerse un replanteamiento de los métodos seguidos hasta ahora por el Estado en este campo. Eso implicaría, entre otras cosas, un incremento del presupuesto de aquellas instancias gubernamentales que atienden al agro, y no un decremento, como ocurrió en 1997. Considerando la heterogeneidad en el agro, la transferencia del CENTA al sector privado probablemente no solucionaría el problema de la exclusión campesina de los progra-

mas de transferencia tecnológica.

Por otra parte, es recomendable que se mantenga una política comercial diseñada, más que para liberalizar el comercio, para proteger a los productores nacionales durante la transición hacia menores tasas arancelarias y que se adopten programas de financiamiento —de ser necesario financiados por el Estado— que respondan a una política de diversificación de exportaciones y de desarrollo de la agroindustria.

El planteamiento gubernamental frente a la problemática del agro es un paso importante para iniciar su recuperación ya que, cuando menos, reconoce que las políticas de ajuste y liberalización no han provocado incrementos en la producción y el empleo agropecuario. Lamentablemente, la mayoría de las medidas persiguen favorecer a las formas de producción capitalista sin adoptar medidas significativas que mejoren la producción de alimentos y afecten el bienestar de la mayoría de la población rural históricamente marginada de los beneficios del crecimiento.

**Luis Romano**

