

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.414/Rev.1
29 de junio de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA ECONOMIA SALVADOREÑA EN EL PROCESO DE
CONSOLIDACION DE LA PAZ

INDICE

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| PRESENTACION | 1 |
| I. ANTECEDENTES | 3 |
| 1. El conflicto, su impacto socioeconómico y el problema de la tierra | 3 |
| 2. El proceso de pacificación en su expresión económica | 5 |
| II. LA ECONOMIA DE EL SALVADOR EN LA POSGUERRA (1950-1992) | 9 |
| 1. El período 1950-1979 | 9 |
| 2. La crisis de los años ochenta | 11 |
| 3. La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo (1989-1992) | 14 |
| a) Elementos principales de la nueva estrategia | 14 |
| b) La evolución de la economía de El Salvador entre 1989 y 1992 | 16 |
| 4. Restricciones al crecimiento de la economía salvadoreña en el mediano plazo | 23 |
| III. LAS TAREAS ACTUALES: ESTABILIZACION ECONOMICA, RECONSTRUCCION NACIONAL Y CONSOLIDACION DE LA PAZ | 29 |
| 1. El programa económico de 1993 | 29 |
| 2. Requerimientos adicionales de los programas de paz y de reconstrucción para el período 1993-1996 | 30 |
| 3. Dilemas planteados por la conciliación de los programas de estabilización, reestructuración y paz | 32 |
| a) Estabilización y consolidación de la paz | 32 |
| b) Situación a mediano plazo (1993-1996) | 34 |
| 4. Escenarios alternativos de financiamiento de la brecha de recursos externos | 39 |
| 5. Escenario de compromiso | 42 |

| | |
|--|----|
| IV. IMPLICACIONES ECONOMICO-FINANCIERAS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS | 55 |
| 1. El problema de la tierra | 55 |
| a) Disponibilidad y uso de los suelos | 55 |
| b) Tenencia de la tierra | 57 |
| c) Principales actividades de los beneficiarios del proceso de reforma agraria | 62 |
| 2. Programa de transferencia de tierras en el marco de los acuerdos de paz .. | 63 |
| a) Descripción del programa | 63 |
| b) Participación institucional en el cumplimiento del programa | 65 |
| c) Unidad ejecutora | 65 |
| d) Requisitos y avances en el proceso de adjudicación de tierras | 66 |
| e) Obstáculos al programa | 68 |
| f) Fuentes potenciales de tensión | 69 |
| g) Acciones tendientes a agilizar la transferencia de tierras | 70 |
| 3. Viabilidad económica de las unidades agrícolas y necesidades de inversión | 70 |
| a) Actividades tradicionales | 71 |
| b) Opciones de diversificación | 73 |
| c) Requerimientos de inversión y asistencia técnica | 76 |
| V. CONCLUSIONES | 89 |

PRESENTACION

Este documento fue elaborado por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), a fin de examinar algunos aspectos interrelacionados de la economía y la consolidación de la paz en El Salvador.

En primer término, se procura presentar información actualizada sobre la evolución reciente de la economía de un país que encara la triple y simultánea tarea de avanzar en su programa de estabilización económica, reestructurar su capacidad productiva y consolidar el esfuerzo de reconciliación nacional consagrado en los acuerdos de paz.

En segundo lugar, se busca esclarecer las posibles oposiciones (trade-offs) entre los compromisos asumidos por el Gobierno de El Salvador con la comunidad financiera internacional en el marco de su programa de estabilización económica y los derivados de los acuerdos de paz que entrañan implicaciones económicas y financieras.

Debe observarse que El Salvador plantea una situación especial y constituye un verdadero "test case" en el doble sentido de poner a prueba la voluntad y los valores de la comunidad internacional en cuanto a apoyar un alentador avance regional hacia la pacificación y un incipiente proceso de modernización democrática. Durante un prolongado período, el país sufrió una doble crisis (una política, otra económica y social), que se tradujo en un marcado retroceso en el nivel de bienestar de la mayoría de la población. En la actualidad, El Salvador enfrenta un cúmulo de exigencias: restañar las heridas y los daños del conflicto, restablecer los equilibrios macroeconómicos, crear nuevas instituciones democráticas y sentar las bases para un crecimiento futuro con mayor equidad; lograrlo requiere tanto de la cooperación de la comunidad internacional como de un esfuerzo interno grande y sistemático.

Para su presentación el documento se ha organizado en cinco capítulos. En el primer capítulo se examinan algunos elementos que permiten apreciar el impacto socioeconómico del conflicto, y se revisan ciertos aspectos del Acuerdo de Paz de Chapultepec firmado en enero de 1992. El segundo capítulo examina la evolución de la economía salvadoreña en la posguerra, poniendo especial atención a la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo a partir de 1989. El tercero se ocupa de analizar las implicaciones económicas de la paz en El Salvador. Dada la relevancia de la cuestión

agraria, este análisis macroeconómico se complementa en el capítulo siguiente con una revisión del grado de avance en el programa de transferencia de tierras y con unas apreciaciones acerca de la viabilidad de las unidades agrícolas que se están conformando. Finalmente, se exponen las conclusiones en el capítulo quinto. Debe subrayarse que el presente documento se elaboró sobre la base de la información disponible a marzo-abril de 1993.

I. ANTECEDENTES

1. El conflicto, su impacto socioeconómico y el problema de la tierra

Los 12 años de conflicto armado en El Salvador causaron enormes pérdidas humanas y un grave deterioro de las condiciones sociales y los niveles de bienestar de la población. Se calcula que más de 75,000 personas perdieron la vida, además de haberse producido un importante número de lisiados y heridos. Asimismo, la guerra y el clima de inseguridad fueron sin duda algunos de los elementos que provocaron la interrupción de la inversión productiva y la migración de cientos de miles de salvadoreños al extranjero y dentro del país, escapando de la violencia y buscando mejores condiciones de vida. Se estima que en la actualidad más de un millón de salvadoreños reside en el exterior, la mayoría en los Estados Unidos.

Asimismo, el enfrentamiento bélico trajo la destrucción y el deterioro de una parte importante de la infraestructura básica del país. Estimaciones conservadoras señalan que los costos de reparación de las obras dañadas superan los 1,500 millones de dólares. ^{1/} En términos dinámicos, el sabotaje sistemático obligó a realizar trabajos de reparación que interrumpieron por más de dos lustros la ampliación del capital social básico.

La guerra explica por qué la crisis económica que sufrió América Latina, y especialmente la región centroamericana, durante los años ochenta se sintió de manera más aguda en El Salvador. En esa década, con la excepción de Nicaragua, El Salvador fue el país de la región que sufrió el estancamiento más grave de su actividad productiva, con una reducción de 17% en su producto por habitante. El deterioro económico y la reducción del gasto público en áreas como la educación y la salud agravaron las precarias condiciones de existencia de la mayoría de la población. En 1990, 56% de los salvadoreños se encontraban en niveles de pobreza extrema. En las áreas rurales esta proporción llegaba al 62%. ^{2/} (Véase el cuadro 1.) ^{3/}

^{1/} Tan sólo el costo del restablecimiento de las instalaciones de energía eléctrica asciende a más de 300 millones de dólares, y el de la red de comunicaciones, a cerca de 350 millones de dólares.

^{2/} La intensa migración de salvadoreños al extranjero ha dado lugar a un flujo creciente de remesas internacionales y a una reducción de oferta de mano de obra en el país. Estos factores permiten explicar en cierta medida que, pese a la guerra, la incidencia de la pobreza en El Salvador sólo aumentara 6 puntos porcentuales entre 1980 y 1990.

^{3/} Los cuadros citados aparecen al final del capítulo en que se mencionan.

A todo lo anterior se suman las tensiones relacionadas con el régimen de tenencia de la tierra. Más que a razones ideológicas, los conflictos sociales en El Salvador han estado asociados a la presión demográfica por los recursos escasos de tierra y a estructuras agrarias que todavía no logran modernizarse en forma plena. Históricamente, de ahí han surgido disparidades distributivas y obstáculos para la movilidad social que luego estallan en conflictos de diversa naturaleza.

Por esa razón, resulta ineludible referirse a la reforma agraria, no sólo en el cambio estructural de la economía salvadoreña, sino como un componente especial de la consolidación de los procesos nacionales de pacificación. Los procesos de reforma agraria en El Salvador han tenido una larga serie de avances y retrocesos que, en conjunto, se encaminan precisamente a definir una nueva estructura agraria congruente con la disponibilidad de tierras, la mano de obra y las presiones demográficas acumuladas. En el país la estabilidad del régimen de tenencia y propiedad de la tierra podría basarse en la formación de un sistema agrícola de pequeños y medianos propietarios que sirva, además, como fundamento de un sistema moderno de democracia política. Hoy, el problema central de la reconversión a tiempos de paz radica en encontrar ocupación productiva para los excombatientes y en regularizar la situación de los ocupantes de superficies agrícolas de significación en el país (llamados "tenedores").

En síntesis, El Salvador enfrenta la complejísima tarea de atacar el triple problema de la recuperación de los equilibrios macroeconómicos, el cambio económico estructural y la reconversión de su economía a tiempos de paz. Se trata, quiérase o no, de una situación singular que difícilmente podría atenderse mediante las medidas políticas usuales de orden económico y social. Reconvertir economía y sociedad a condiciones de paz supone emprender sistemáticamente programas de mediano y largo plazos. Pero también, junto a la reconstrucción de la infraestructura y la recuperación de las riquezas productivas destruidas, es imprescindible atender los problemas sociales más álgidos en el corto plazo: la inserción de los combatientes en actividades productivas (incluida la regularización de la situación de las tierras ocupadas por tenedores) y la atención de emergencia a los segmentos de la población que no cuentan con medios de supervivencia. Ambas cosas representan prelações que han de atenderse so pena de reavivar los problemas de la ingobernabilidad y cancelar las posibilidades de afianzar definitivamente los procesos de pacificación.

2. El proceso de pacificación en su expresión económica

El 16 de enero de 1992 se firmó el Acuerdo de Paz de Chapultepec entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), poniendo fin a 12 años de enfrentamiento armado. El Acuerdo fue el resultado de un largo proceso de negociaciones y se concretó gracias a la voluntad de ambas partes por alcanzar la pacificación del país y contribuir a la de Centroamérica.

El Acuerdo de Paz de Chapultepec especifica un conjunto de compromisos del Gobierno de El Salvador y el FMLN en torno al cese del enfrentamiento armado y a diversas cuestiones que se examinaron en el largo proceso de negociaciones previas. El Acuerdo incluye, entre otros aspectos, una plataforma de compromisos relacionados con las políticas económicas y sociales, que se orientan a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población salvadoreña. Entre los aspectos relevantes que aborda figuran el de la cuestión agraria y el tema de la tierra. Junto a las cuestiones agrarias, se destacó la importancia del crédito en la reestructuración económica, sobre todo del sector agropecuario y de la micro y pequeña empresa. 4/ El Gobierno de El Salvador se comprometió a supervisar la canalización oportuna de recursos a la demanda crediticia del sector agropecuario, incluida la de la pequeña producción campesina y las cooperativas. Asimismo, convino en impulsar programas de cooperación técnica dirigidos a robustecer la productividad de los campesinos y agricultores, en especial en las zonas conflictivas. Igualmente se acordó facilitar la cooperación externa en beneficio de las comunidades y organizaciones sociales que llevan a cabo proyectos de desarrollo integral.

En los acuerdos de Chapultepec también se tratan aspectos relacionados con el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN). Corresponde señalar que el plan (preparado a mediados de 1991 por el Gobierno de El Salvador) contempla entre sus objetivos la creación de condiciones económicas y sociales que beneficien a los miembros de la sociedad en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Con posterioridad, se incorporaron medidas en favor de los contingentes desmovilizados, los desplazados, los repatriados y el resto de la población de las 115 municipalidades correspondientes a las zonas donde se concentró el conflicto. El PRN, aparte de su significación política, constituye un complemento del programa básico de inversiones productivas y del programa de alivio a la pobreza que ya había puesto en marcha el Gobierno de El Salvador.

4/ En el capítulo IV se examinan los compromisos en materia de tenencia de la tierra, el grado de avance en su cumplimiento y algunas apreciaciones acerca de su viabilidad en el mediano plazo.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: ESTIMACION DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA, 1980 Y 1990

| | Total | | Costa Rica | | El Salvador | | Guatemala | | Honduras | | Nicaragua | |
|---|-------|------|------------|------|-------------|------|-----------|------|----------|------|-----------|------|
| | 1980 | 1990 | 1980 | 1990 | 1980 | 1990 | 1980 | 1990 | 1980 | 1990 | 1980 | 1990 |
| Millones de habitantes | | | | | | | | | | | | |
| Población total | 20.1 | 26.5 | 2.2 | 3.0 | 4.5 | 5.3 | 6.9 | 9.2 | 3.7 | 5.1 | 2.8 | 3.9 |
| Urbana | 8.4 | 12.4 | 1.0 | 1.6 | 1.9 | 2.4 | 2.7 | 3.9 | 1.3 | 2.2 | 1.5 | 2.3 |
| Rural | 11.7 | 14.1 | 1.2 | 1.4 | 2.6 | 2.9 | 4.2 | 5.3 | 2.4 | 2.9 | 1.3 | 1.6 |
| Pobreza | 12.2 | 18.1 | 0.5 | 0.6 | 3.1 | 3.9 | 4.3 | 6.9 | 2.5 | 3.9 | 1.7 | 2.7 |
| Urbana | 4.1 | 7.0 | 0.1 | 0.2 | 1.1 | 1.5 | 1.6 | 2.4 | 0.6 | 1.6 | 0.7 | 1.4 |
| Rural | 8.1 | 11.1 | 0.4 | 0.4 | 2.0 | 2.5 | 2.8 | 4.5 | 1.9 | 2.3 | 1.0 | 1.4 |
| Pobreza extrema | 7.8 | 12.7 | 0.3 | 0.3 | 2.3 | 3.0 | 2.1 | 4.8 | 2.1 | 3.2 | 1.0 | 1.5 |
| Urbana | 2.3 | 4.2 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.2 | 0.6 | 1.2 | 0.4 | 1.1 | 0.3 | 0.6 |
| Rural | 5.5 | 8.6 | 0.2 | 0.2 | 1.4 | 1.8 | 1.5 | 3.6 | 1.7 | 2.1 | 0.7 | 0.8 |
| Porcentajes con respecto a la población total | | | | | | | | | | | | |
| Pobreza | 61 | 68 | 25 | 20 | 68 | 74 | 63 | 75 | 67 | 76 | 62 | 70 |
| Urbana | 48 | 57 | 14 | 11 | 58 | 61 | 58 | 62 | 44 | 73 | 46 | 60 |
| Rural | 69 | 78 | 34 | 31 | 76 | 85 | 66 | 85 | 80 | 79 | 80 | 85 |
| Pobreza extrema | 39 | 48 | 14 | 11 | 51 | 56 | 31 | 52 | 56 | 63 | 35 | 37 |
| Urbana | 27 | 34 | 7 | 6 | 45 | 48 | 23 | 31 | 31 | 50 | 22 | 27 |
| Rural | 47 | 61 | 19 | 17 | 55 | 62 | 36 | 68 | 70 | 72 | 50 | 52 |

Fuente: CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), noviembre de 1983, con la población actualizada según datos de CELADE. Para 1990, estimaciones de la CEPAL basadas en datos oficiales para Costa Rica y en los resultados de las encuestas de hogares de 1989 de Guatemala, Honduras y áreas urbanas de El Salvador, recopiladas por PREALC. Las estimaciones de pobreza extrema de El Salvador de 1990 se ajustaron a la definición de CEPAL (1983). Las estimaciones restantes se basaron en los datos de FLACSO, para 1985, proyectadas a 1990 con arreglo a la evolución del ingreso por habitante.

II. LA ECONOMIA DE EL SALVADOR EN LA POSGUERRA (1950-1992)

1. El período 1950-1979

Durante el período que abarca desde 1950 a 1979, la exportación de productos primarios jugó un papel central en el desempeño de la economía salvadoreña. El café se consolidó como la principal fuente de divisas del país, además de ser aporte sustancial a los ingresos tributarios. Sin embargo, y en contraste con la evolución anterior, se logró diversificar las exportaciones. Así, el algodón y el azúcar contribuyeron a elevar las exportaciones totales durante los años cincuenta. Este proceso se vio beneficiado por el aumento de las cotizaciones de productos básicos durante la guerra de Corea, y posteriormente en los años setenta.

En esta diversificación debe subrayarse el impulso recibido por el comercio intrarregional ligado a la creación, a fines de los años cincuenta, del Mercado Común Centroamericano (MCCA). En ese contexto, las exportaciones del país al resto de Centroamérica, de 4% del total exportado en 1950, ascendieron a 32% en 1970. ^{5/} De hecho, la creación del MCCA fue un elemento trascendental del proceso de industrialización de la región en la posguerra.

Cuadro 2
PARTICIPACION RELATIVA DE LAS EXPORTACIONES
(Porcentajes)

| | 1950 | 1960 | 1970 | 1980 |
|---|------|------|------|------|
| Producto principal ^{a/} | 90.4 | 65.7 | 52.9 | 57.2 |
| Dos productos principales ^{b/} | 92.5 | 79.2 | 63.1 | 65.1 |
| Exportación intrarregional | 3.8 | 10.5 | 32.3 | 27.5 |

^{a/} Café.

^{b/} Café y algodón.

^{5/} Véase, CEPAL, Centroamérica: Evolución económica desde la posguerra hasta fines de los años setenta (LC/MEX/L.211), 12 de octubre de 1992.

La diversificación de las exportaciones y la sustitución de importaciones, en el marco de un mercado regional, permitieron sostener un ritmo de crecimiento económico intenso ^{6/} y elevar el producto por habitante (véanse los gráficos 1 y 2). En este proceso, la estructura de la economía experimentó profundas modificaciones.

Así, las actividades agropecuarias, que representaban casi el 40% del producto interno bruto (PIB) en 1950, perdieron terreno a favor de los sectores manufacturero y de servicios. No obstante, en 1980 el sector primario todavía conformaba más del 25% del PIB. En estos 30 años, la ponderación de las manufacturas en el PIB pasaron de 13.6% a 17.8%, y la de los servicios de 45.1% a 53.1%. También es importante mencionar la creciente presencia del sector de la administración pública, cuya participación en el PIB subió de 6.4% a 10.4% entre 1950 y 1980.

La transformación económica estuvo acompañada de cambios cualitativos y mejoras en diversos indicadores sociales, como la esperanza de vida y la mortalidad infantil. Asimismo, el grado de urbanización pasó de 18% en 1950 a 44% en 1980, a la vez que se registró un considerable desarrollo de la infraestructura básica del país. ^{7/}

Cuadro 3
INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS

| | 1950-1955 | 1965-1970 | 1975-1980 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| Natalidad (por 1,000) | 48.3 | 45.5 | 41.4 |
| Mortalidad infantil (por 1,000) | 151.1 | 110.3 | 87.3 |
| Esperanza de vida (años) | 45.3 | 55.9 | 57.4 |

^{6/} El ritmo de crecimiento anual del PIB aumentó de 4.4% en 1950-1960 a 5.6% durante el período 1960-1970. Se mantuvo en 5.5% durante el primer lustro de los años setenta, pero descendió a sólo 1% entre 1975-1980.

^{7/} El número de teléfonos por habitante más que se duplicó durante el período 1950-1980, mientras que los kilómetros de carreteras pavimentadas aumentaron 54% y la capacidad de generación eléctrica se multiplicó por 19.

En resumen, desde 1950 y hasta fines de la década de los setenta, el país logró una expansión sostenida de su actividad productiva, que se expresó en avances en el nivel económico y en el social. Sin embargo, a pesar del surgimiento de una cierta clase media urbana a raíz del proceso de industrialización y terciarización, persistieron en gran medida los problemas de concentración del ingreso y de acceso restringido a la tierra.

Progresivamente se hicieron evidentes ciertos signos de agotamiento del patrón de desarrollo de la posguerra. Así, la economía de El Salvador, al igual que las del resto de América Latina, desembocó en una crisis profunda en los años ochenta, y sufrió caídas drásticas en sus niveles de actividad y de ingreso, y en las condiciones de vida de sus habitantes, que se agravaron con el inicio del conflicto armado.

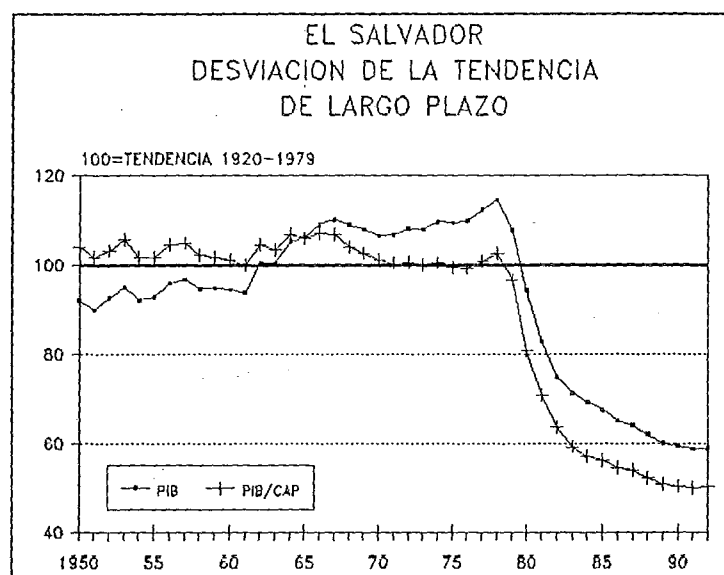


Gráfico 1

El tamaño del costo social acumulado a partir de 1980 a raíz de la crisis se revela en amplitud al comparar las fluctuaciones del producto interno y del ingreso por habitante con sus tendencias históricas respectivas, calculadas a base del comportamiento de largo plazo entre 1920 y 1979. Las desviaciones observadas del PIB y del ingreso por habitante respecto de estas tendencias muestran una amplia fase de expansión, que corresponde al período 1950-1979, y el profundo retroceso en los años ochenta. Así, el ingreso real por habitante a fines de los ochenta se ubicaba en sus niveles de mediados de los cincuenta, y se mantuvo apenas a la mitad de lo que hubiera sido su nivel tendencial de largo plazo, de no materializarse la crisis en 1980.

2. La crisis de los años ochenta

A fines de los sesenta y principios de los setenta surgieron dificultades en el seno del MCCA --en particular, el conflicto con Honduras en 1969-- que debilitaron el comercio intrarregional y, por

ende, el dinamismo del sector industrial. Sin embargo, el alza de los precios internacionales de los productos básicos permitió sostener el crecimiento de la economía salvadoreña, si bien de manera más difícil. Parte de esa sustentación provino del aumento de la demanda interna alimentada por mayores entradas de capital del exterior. No obstante, en 1979-1982 la crisis económica se hizo evidente en toda Centroamérica, con efectos multiplicados en El Salvador por el comienzo de una profunda conmoción política.

El debilitamiento del mercado común y la adopción unilateral de políticas comerciales y cambiarias de corte proteccionista en la región, afectaron drásticamente la industria salvadoreña, al reducir su mercado de exportación más relevante. Asimismo, la caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación, el alza de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y el cierre a las fuentes de crédito externo fresco, revelaron de manera dramática la restricción del balance de pagos al crecimiento de la economía. Por consiguiente, en 1988 el PIB por habitante en El Salvador había descendido al nivel de 1955.

La contracción de la actividad económica y el desplome de las cotizaciones de los productos básicos redujeron los ingresos fiscales del gobierno. Además, las presiones ocasionadas por el conflicto armado, el servicio de la deuda externa y algunos esfuerzos por reactivar ciertas actividades productivas elevaron el gasto público. El déficit fiscal aumentó de 2.9% del PIB en 1975 a 5.3% en 1980, llegando a un máximo de 8.8% en 1983.

La generalización del proceso inflacionario, que alcanzó su clímax en 1985-1986, obligó a aplicar programas de estabilización y de ajuste en el gasto público. A raíz de ello, se redujeron algunos de los gastos públicos, en especial los de inversión y de tipo social, que pasaron, respectivamente, de 3.4% y 6.2% del PIB en 1980 a 1.7% y 3.3% en 1988. Sin embargo, la permanencia del conflicto armado y el terremoto de 1986 determinaron una declinación del esfuerzo del proceso de ajuste. De esta forma, la corrección de los desequilibrios externos fue pospuesta a medida que se compensaban con flujos de ayuda externa. A estos flujos oficiales empezaron a agregarse las remesas familiares del creciente número de salvadoreños que emigró del país durante la década de los ochenta, huyendo de la guerra y de la crisis económica.

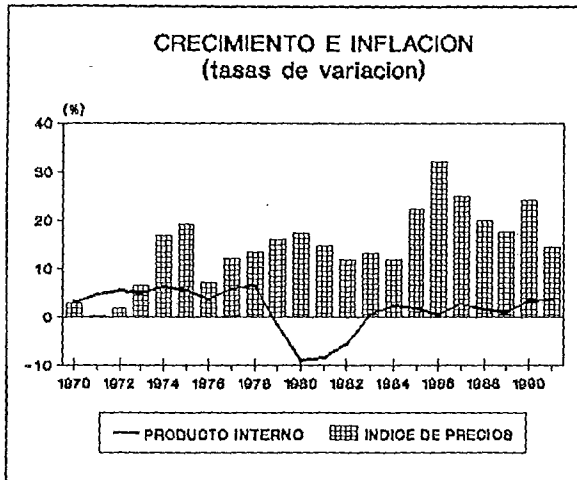


Gráfico 2

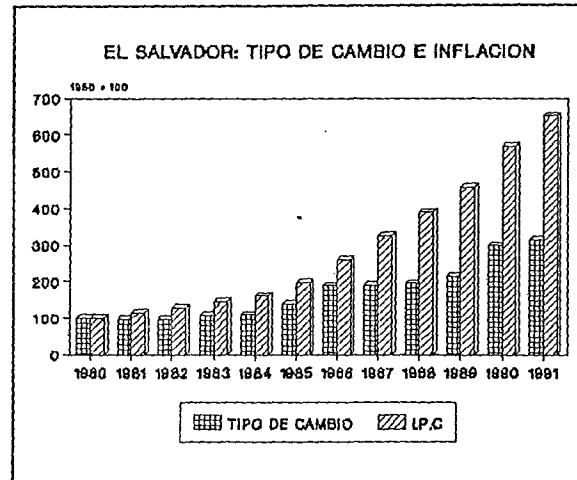


Gráfico 3

La abundancia relativa de divisas ayudó a equilibrar parcialmente, en términos económicos, algunos costos del conflicto armado y del ajuste, permitiendo cierto repunte del consumo privado en la segunda mitad del decenio. Sin embargo, esa misma disponibilidad de divisas, junto con la política cambiaria vigente, elevaron el tipo de cambio real afectando las posibilidades de reconversión industrial hacia la diversificación de los mercados de exportación.

En todo caso, la crisis de los ochenta tuvo un impacto sobre los indicadores sociales, ya fuera a causa del conflicto o del retroceso económico, que situó al país de manera desfavorable con respecto a otros de la región.

Cuadro 4

INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS DE LA REGION
CENTROAMERICANA, 1980-1985

| | Esperanza de vida al nacer (años) | | Habitantes por médico | |
|-------------|--------------------------------------|------|-----------------------|-------|
| | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 |
| El Salvador | 57.4 | 57.2 | 2,860 | 2,891 |
| Costa Rica | 73.5 | 74.7 | 700 | 800 |
| Guatemala | 56.4 | 59.0 | 1,773 | 2,184 |
| Honduras | 57.7 | 61.9 | 3,022 | 1,512 |
| Nicaragua | 56.3 | 62.3 | 2,044 | 1,887 |

3. La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo (1989-1992)

a) Elementos principales de la nueva estrategia

En 1989 el señor Alfredo Cristiani asumió la Presidencia de la República, en el contexto general de agudo deterioro económico y social característico de El Salvador desde fines de los setenta. Para enfrentar esa situación se puso en marcha un programa de gobierno con tres objetivos de mediano plazo. El primero, de carácter político, fue conseguir la pacificación nacional.

Los otros dos objetivos fueron la recuperación del desarrollo económico del país y la reducción de los niveles de pobreza de su población. En su esfuerzo por alcanzar estas últimas metas, el gobierno partió de la convicción de que para retomar una senda de desarrollo sostenido en El Salvador era imperativo modificar las pautas tradicionales de funcionamiento de la economía. De modo análogo a varios países de la región, se consideró que el patrón de crecimiento basado en la protección del mercado interno, la sustitución de importaciones y la intervención del Estado en la esfera económica había sido agotado. El nuevo modelo de desarrollo requería reducir el papel del sector público en la actividad productiva, y lograr una inserción diferente de la economía en los mercados internacionales.

La instrumentación de esta nueva estrategia se propuso avanzar de manera paralela en dos direcciones. Por un lado se aplicó un programa de estabilización para corregir los desequilibrios de corto plazo --evidentes en el déficit fiscal, la inflación y las cuentas externas-- con el respaldo del acuerdo de agosto de 1990 con el Fondo Monetario Internacional y su extensión en enero de 1992. Por otro, apoyándose en recursos del Banco Mundial --Préstamo BIRF 3293-ES por 75 millones de dólares de febrero de 1991--, se impulsó un programa de ajuste estructural, para reformar diversos aspectos de la acción pública en la esfera económica. Entre las medidas ya puestas en práctica debe subrayarse las siguientes:

i) Apertura comercial. Racionalización de aranceles y reducción de sus topes superiores, con las excepciones del calzado, cuero y textiles; eliminación de diversos permisos y licencias así como del depósito previo a la importación; simplificación de trámites a la importación.

ii) Aspectos monetarios y financieros. Eliminación progresiva del control sobre la tasa de interés; liberalización del mercado cambiario; autorización a la operación de casas de cambio por parte del sector privado; privatización de dos bancos; inicio de operaciones de mercado abierto con certificados de estabilización monetaria.

iii) Precios y producción. Eliminación de controles de precios a granos básicos así como a la mayoría de los productos que tenían precio regulado. Desaparición del monopolio estatal en la comercialización del café y del azúcar y de su intervención en el sector algodonero. Otorgamiento de concesiones al sector privado para prestar servicios de telefonía celular.

iv) Reforma fiscal. Simplificación tributaria y unificación de algunas tasas de impuestos; introducción del impuesto del 10% al valor agregado; reducción de las tasas marginales del impuesto sobre la renta; mejoras en el sistema de seguimiento y control de los contribuyentes mayores; congelamiento de plazas en el sector público; revisión de las tarifas públicas.

v) Compensación social. Creación del Fondo de Inversión Social.

Estas medidas constituyeron un claro progreso hacia la construcción de los nuevos cimientos que se buscaban para el desarrollo económico del país. En la sección siguiente se examinan, de manera sintética, los rasgos principales de la economía salvadoreña entre 1989 y 1992.

b) **La evolución de la economía de El Salvador entre 1989 y 1992**

i) Producción y precios. En términos de la evolución del ritmo de la actividad productiva, los primeros tres años de la nueva administración constituyeron un parteaguas en la historia económica reciente de El Salvador. Por primera vez en más de 12 años, el producto interno bruto se expandió en términos reales de manera persistente a tasas superiores a las del crecimiento demográfico. (Véase el cuadro 5.) De hecho, en la región centroamericana y en ese lapso, El Salvador es el país que ha registrado el mayor incremento en su producto por habitante.

Esta reactivación económica se ha apoyado fundamentalmente en el repunte de las exportaciones en 1990 y, los últimos dos años, en la inversión. En la reanimación de la actividad económica en 1991-1992 han sido partícipes tanto el sector público como el privado. En particular, en estos dos años la inversión bruta fija del primero creció a una tasa promedio del 30%, mientras que la del sector privado, 18%. Por otra parte, las importaciones, después de caer fuertemente en 1990, han aumentado en términos reales a tasas varios puntos superiores a las de las exportaciones.

El análisis sectorial revela una recuperación acelerada de la industria manufacturera. De hecho, su crecimiento del 6% en 1992 casi triplicó su tasa de expansión de 1989. En 1991 y 1992 se ha registrado asimismo un auge notable en la construcción y los servicios básicos, a tasas superiores al 7%. En cambio, el sector agropecuario muestra una evolución sumamente fluctuante, acusando fragilidad ante las condiciones climáticas y las transformaciones de los mercados internacionales.

La reanimación de la actividad productiva se ha visto acompañada de avances y retrocesos en la lucha contra la inflación. Tanto en 1990 como en 1991 la variación de los precios al consumidor se redujo, alcanzando un registro diciembre-diciembre de un solo dígito (9.8%), por primera vez en siete años. En 1992, sin embargo, se colocó otra vez cercana al 20%, afectada por la introducción del impuesto al valor agregado y la depreciación del tipo de cambio, sumados a la probable influencia del déficit fiscal y la expansión monetaria.

ii) Aspectos de política fiscal y monetaria. Entre 1989 y 1992 los ingresos totales del sector público no financiero (SPNF) mostraron un aumento continuo en términos de su participación en el PIB. De 10.3% que representaban en 1989, se elevaron a 12.3% en 1992. Esta alza se

explica por la evolución de los ingresos corrientes, que en el caso salvadoreño constituyen casi la totalidad de los ingresos del SPNF.

La elevación relativa de los ingresos públicos en este período se debe en igual medida a mejoras en las recaudaciones tributarias como en las no tributarias. Así, la carga tributaria, en términos del PIB, pasó de 7.6% en 1989 a 8.6% en 1992, no obstante la caída de los precios del café y su subsecuente impacto fiscal. Es importante señalar que esta caída significó una merma de ingresos para el erario de más de medio punto del PIB entre 1990 y 1992. Si se hubiera sostenido el precio del café en un nivel similar al de tres años antes, la carga tributaria se habría colocado por encima del 9% del PIB en 1992.

La capacidad tributaria continuó dependiendo de manera sustancial de los impuestos de tipo indirecto, que representaron casi el doble de los directos. Su incremento se asocia al aumento de los impuestos indirectos en más de un punto porcentual del PIB, ya que la participación de los directos permaneció estancada en alrededor de 2.3%. Conviene recordar que cerca del 22% de los ingresos tributarios proviene del impuesto sobre la renta, ligeramente por encima del 20% originado en el comercio exterior.

Entre los gravámenes de tipo indirecto destaca el impuesto al valor agregado (IVA), que vino a sustituir al timbre fiscal y aumentó la recaudación en más de 1.1% del PIB. Asimismo, a pesar de la reducción arancelaria, la recaudación originada en las importaciones subió más de medio punto. El IVA y los aranceles constituyeron en conjunto casi el 60% de los impuestos indirectos totales de 1992.

Por el lado de los gastos, la política de recorte fiscal operada en 1990 significó la reducción de los egresos del sector público no financiero como proporción del PIB. Esta reducción fue revertida en el bienio siguiente. Corresponde señalar que la fluctuación de los ingresos públicos se debe más bien a cambios en las erogaciones de capital, pues las de tipo corriente permanecieron estables en relación con el PIB. Dicha estabilidad es el resultado de un alza en el pago de intereses del sector público, compensada por un ajuste en los gastos de consumo.

La falta de información detallada sobre el presupuesto fiscal ejecutado dificulta evaluar en qué medida en estos años hubo una reorientación significativa del gasto público. Las series estadísticas disponibles permiten apreciar sólo la composición del presupuesto ordinario aprobado

del gobierno central por tipo de sector institucional. ^{8/} El análisis de las estadísticas disponibles sugiere un comportamiento del presupuesto ordinario, en términos de su participación en el PIB, similar al de los egresos totales del sector público no financiero ya examinado en los párrafos anteriores. Al igual que éstos, los gastos ordinarios del gobierno central sufrieron una contracción en 1990 en términos de su participación en el PIB; después se recuperaron hasta ubicarse en 12.3% del PIB de 1992, casi un punto por encima del registro correspondiente a 1989.

La evolución del presupuesto ordinario muestra cambios en la asignación de sus partidas más cuantiosas: órgano judicial, educación, salud, defensa nacional, policía y bomberos, hacienda, agricultura y ganadería, y obras públicas (en conjunto, éstas cubren el 90% del presupuesto ordinario). Destaca sobremanera el aumento de 12 puntos en la participación asignada al Ministerio de Hacienda, debido en parte a los pagos de intereses sobre la deuda pública, la cual llegó a abarcar 36% del presupuesto ordinario de 1992. Otras dos partidas cuya asignación relativa se elevó en estos años, aunque en mucho menor grado, son las de obras públicas y del órgano judicial.

Por otra parte, las contracciones más fuertes en las asignaciones relativas aprobadas del presupuesto ordinario se registraron en las partidas para defensa y seguridad pública. De 1989 a 1992 su participación en el presupuesto ordinario se redujo más de seis puntos. A pesar de esta reducción, en 1992 todavía absorbieron el 17% del presupuesto ordinario, es decir, más de 7 puntos por encima de la asignación a obras públicas y 9 por arriba de la de salud.

Las asignaciones para salud y educación, después de aumentar ligeramente en 1990, acusaron una pérdida de terreno en los dos años siguientes: en 1992 la del ramo educativo representó 13.7% y la de salud 7.8%, por debajo de su participación en 1989 (de 15.3% y 8.1%, respectivamente).

La evolución de los ingresos y de los gastos del sector público en estos años se tradujo en una mejora tanto del ahorro corriente como del primario (excluyendo intereses), y en cierto progreso en el saneamiento de las cuentas fiscales. Sin embargo, este avance no ha sido suficiente para asegurar los recursos que cubrieran el aumento de las inversiones públicas y del pago de intereses.

^{8/} Es preciso recordar que, en el caso salvadoreño, el presupuesto del gobierno central tiene dos elementos: un componente ordinario sujeto a la aprobación de la Asamblea Legislativa, y otro extraordinario, que no requiere de dicha aprobación. El presupuesto extraordinario se ocupa de los proyectos financiados por donaciones del exterior, y su control recae en el Secretariado Técnico de Financiamiento Externo (SETEFE) del Ministerio de Planificación. De acuerdo con el presupuesto de 1992, cerca del 80% de los egresos del gobierno central fueron programados para ejecutarse por conducto del presupuesto ordinario, y el 20% restante del extraordinario.

El déficit fiscal --excluyendo donaciones-- prácticamente se duplicó como proporción del PIB entre 1990 y 1992, colocándose en 5.6%. Este aumento se ha presentado junto con cierta modificación en su estructura de financiamiento, lo cual agrava su dependencia de fuentes externas. Por medio de donaciones oficiales o bien de préstamos, en estos años el sector externo se ha constituido rápidamente en fuente fundamental de recursos para el sector público. Ya en 1989 el 56% del déficit público era cubierto por créditos netos o donaciones del exterior. En 1991 esta proporción se elevó a 84%, y en 1992 a 92%. En este proceso se ha ido reduciendo la proporción cubierta por donaciones del exterior.

El financiamiento interno del presupuesto público no sólo ha ido perdiendo terreno, sino que también su estructura revela un desarrollo poco profundo del mercado de títulos del gobierno. Casi todo el acceso a recursos internos por parte del sector público ha sido directamente a través del Banco Central de Reserva. Otro ejemplo de la falta de profundidad del mercado financiero se evidenció en 1992, cuando el Banco Central de Reserva tuvo que apelar a la elevación del encaje legal a fin de reducir el exceso de liquidez en el mercado.

En síntesis, hay tareas por realizar en la ejecución del programa de modernización del aparato tributario y en la privatización de empresas públicas. Además, la fragilidad fiscal y las restricciones en el acceso a recursos internos del sector público 9/ han profundizado la dependencia con respecto a las donaciones y préstamos del exterior. 10/

iii) El sector externo. Durante 1989-1992, el balance de pagos mostró una expansión acelerada del déficit comercial y una pérdida de dinamismo en el ingreso de transferencias oficiales, fenómenos compensados parcialmente por el flujo de remesas familiares del exterior. A su vez, las modificaciones en el marco regulador de los flujos comerciales y financieros a El Salvador, aunadas al diferencial de tasas de interés domésticas por encima de las internacionales, en un contexto de flotación regulada del tipo de cambio, han incentivado cierto ingreso de capitales foráneos al país. Asimismo, la renegociación con el Club de París y otros acreedores permitió corregir los retrasos en el servicio del débito externo y, hasta cierto punto, controlar su evolución, dando lugar al aumento en las reservas internacionales netas. Adicionalmente, en diciembre de 1992, los Estados

9/ La Ley Orgánica limita drásticamente el financiamiento de caja del Banco Central al sector público.

10/ El financiamiento interno neto del déficit fiscal en 1992 representaba un 0.5% del PIB, mientras que los préstamos netos externos llegaban a 3.6% y las donaciones, a 1.6%.

Unidos condonaron 463.9 millones de dólares de la deuda salvadoreña, monto que entonces equivalía al 19.4% del saldo total del endeudamiento externo del sector público.

Entre 1989 y 1992 el déficit comercial se expandió en 6 puntos del PIB, ubicándose en 16%, alentado por el fenómeno de revaluación cambiaria, las medidas de apertura externa y la reactivación de la economía. (Véase de nuevo el cuadro 5.) Este deterioro del saldo comercial se debe al estancamiento de las exportaciones y, sobre todo, al rápido crecimiento de las importaciones.

La evolución de las exportaciones no ha sido enteramente uniforme en estos años. Sin embargo, el valor de las exportaciones no tradicionales superó al de las tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón). Este resultado se explica principalmente por el repunte de las ventas al mercado común centroamericano y la caída del precio del café en virtud de la terminación del acuerdo internacional sobre el grano en 1989.

Por otro lado, entre los productos tradicionales, las exportaciones de azúcar en 1990 se beneficiaron del aumento en la cuota asignada a El Salvador en el mercado estadounidense, lo que se tradujo en un mayor volumen colocado allí. En contraste, la exportación de algodón se vio afectada fuertemente por el conflicto armado y la evolución de los precios internacionales, de modo tal que la producción del país ha dejado de ser suficiente para cubrir la demanda interna. Las exportaciones de camarón, después de su fuerte incremento en 1990 ligado a la derogación del impuesto a las exportaciones y la disminución del contrabando, no han mantenido un ritmo uniforme.

El mayor dinamismo del intercambio comercial hacia el interior de Centroamérica, apoyado en la reactivación de sus economías y la conclusión de nuevos acuerdos bilaterales, impulsó las exportaciones no tradicionales, principalmente de productos de confección, químicos y hortalizas. En cambio, pese al objetivo de modificar la inserción del país en el mercado mundial, las exportaciones no tradicionales no lograron sostener el mismo dinamismo fuera del área centroamericana. Las dificultades en la reconversión industrial, la debilidad de la red comercial de El Salvador hacia los mercados internacionales y la apreciación del tipo de cambio real en los últimos años, influyeron en este pobre desempeño.

La evolución de las ventas externas de servicios fue determinada en gran medida por los rubros de transporte y las operaciones de "maquiladoras". Estas últimas crecieron fuertemente, y de un valor de 15 millones de dólares en 1989 ^{11/} pasaron a 40 millones en 1992, beneficiándose

^{11/} El balance de pagos sólo considera el valor agregado nacional.

de los adelantos logrados en el proceso de pacificación así como de algunas iniciativas legislativas favorables a la inversión en este sector de actividad.

Las importaciones de bienes han mostrado un crecimiento notable a lo largo del período, como efecto de la apertura del mercado interno, la recuperación de la actividad económica, y la sobrevaluación del tipo de cambio. En particular, el repunte de la inversión interna en 1991-1992 se tradujo en fuertes importaciones de bienes de capital y de bienes intermedios para la construcción. Además, la reducción de las barreras arancelarias y la simplificación de trámites a la importación han incidido en una mayor importación de bienes de consumo, especialmente de tipo duradero. Así, en 1992 el valor de las importaciones totales representó el 30% del PIB.

El creciente déficit comercial en estos años ha sido parcialmente compensado por una disminución de los egresos netos por servicios factoriales, gracias a la renegociación de la deuda externa. Mas, sin duda, el elemento central en la evolución del saldo en la cuenta corriente del balance de pagos han sido las remesas familiares enviadas por el millón de salvadoreños residentes en el extranjero, fundamentalmente en los Estados Unidos. Entre 1989 y 1992, las transferencias unilaterales privadas se triplicaron, llegando a alcanzar un monto equivalente a un poco más del 10% del PIB. Entre los factores que contribuyeron a facilitar este aumento se hallan la liberalización del mercado de divisas y su mejor captación por el sistema bancario y las casas de cambio.

Si bien el déficit corriente del balance de pagos ha caído ligeramente entre 1989 y 1992, todavía representa una salida de divisas por encima de 6% del PIB, cuyo financiamiento recurrente es síntoma de una dependencia estructural de la economía salvadoreña de la disponibilidad de capitales externos y transferencias oficiales.

El flujo de transferencias oficiales ha fluctuado entre 1989 y 1992, afectado recientemente por la conclusión de las negociaciones de paz. Los ingresos netos de capital oficial siguieron un rumbo similar, apoyándose adicionalmente en el saneamiento de la deuda externa y sus amortizaciones en 1990 y 1991. Los flujos de capital privado se han beneficiado con las mejores expectativas económicas en el país, la liberalización del mercado cambiario y las oportunidades de inversión financiera.

De este manera, ha sido posible sostener un aumento anual de las reservas internacionales netas del país que, con 517 millones de dólares al cierre de 1992, representan más de tres meses de valor de las importaciones de bienes y servicios totales.

iv) Deuda externa. Al finalizar 1989 las condiciones de acceso del país a los mercados financieros internacionales eran poco favorables. El saldo de la deuda externa originado en el sector público representaba el equivalente al 37% del PIB, además de que se había incurrido en una mora acumulada de 145 millones de dólares, con una tercera parte asociada a deuda de corto plazo. Solventar esa situación fue un objetivo importante de la nueva administración.

El saneamiento de la deuda con los organismos internacionales llevó a firmar en septiembre de 1990 un acuerdo con los miembros del Club de París por 133 millones de dólares. Asimismo, en el bienio siguiente se han concluido diversos acuerdos bilaterales --por 145 millones de dólares-- y ha sido posible amortizar por adelantado algunos préstamos que tenían condiciones financieras particularmente onerosas. Aunque mediante un esfuerzo decidido de renegociación se ha procurado limitar en cierto grado el peso del servicio de la deuda externa, en 1992 todavía representaba 39% del valor de las exportaciones. Empero, se logró cancelar la totalidad de la mora y mejorar las condiciones de acceso al crédito a nivel internacional.

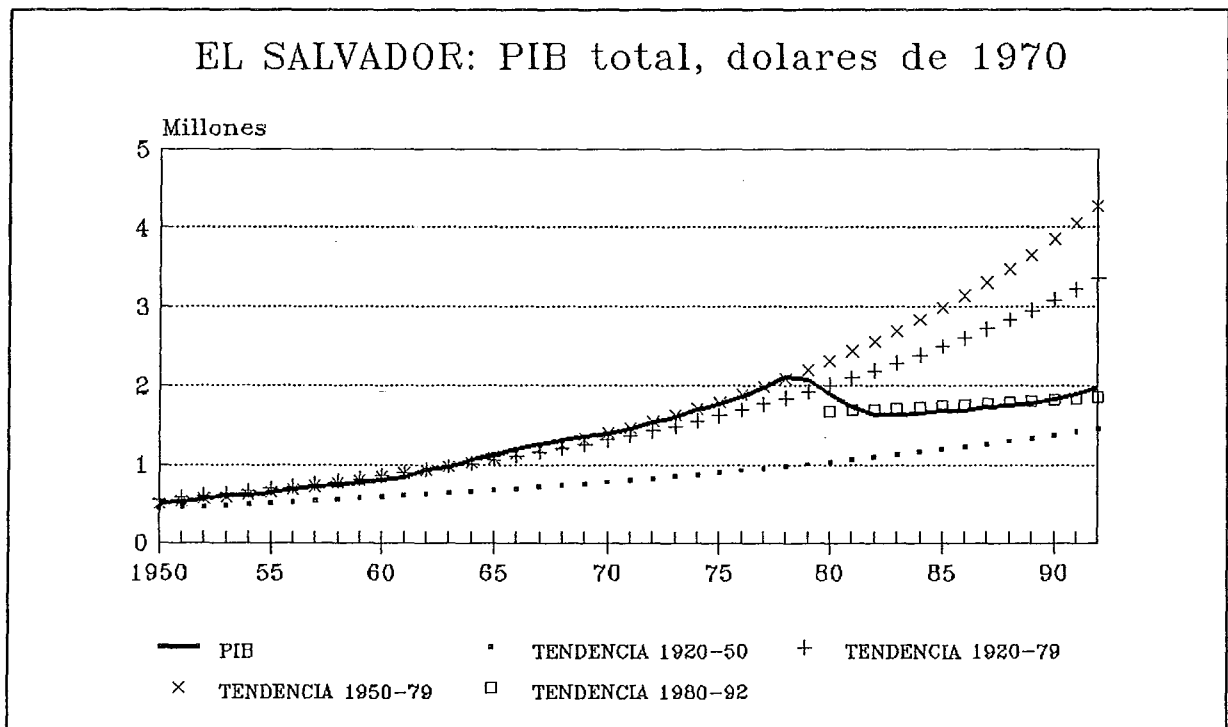
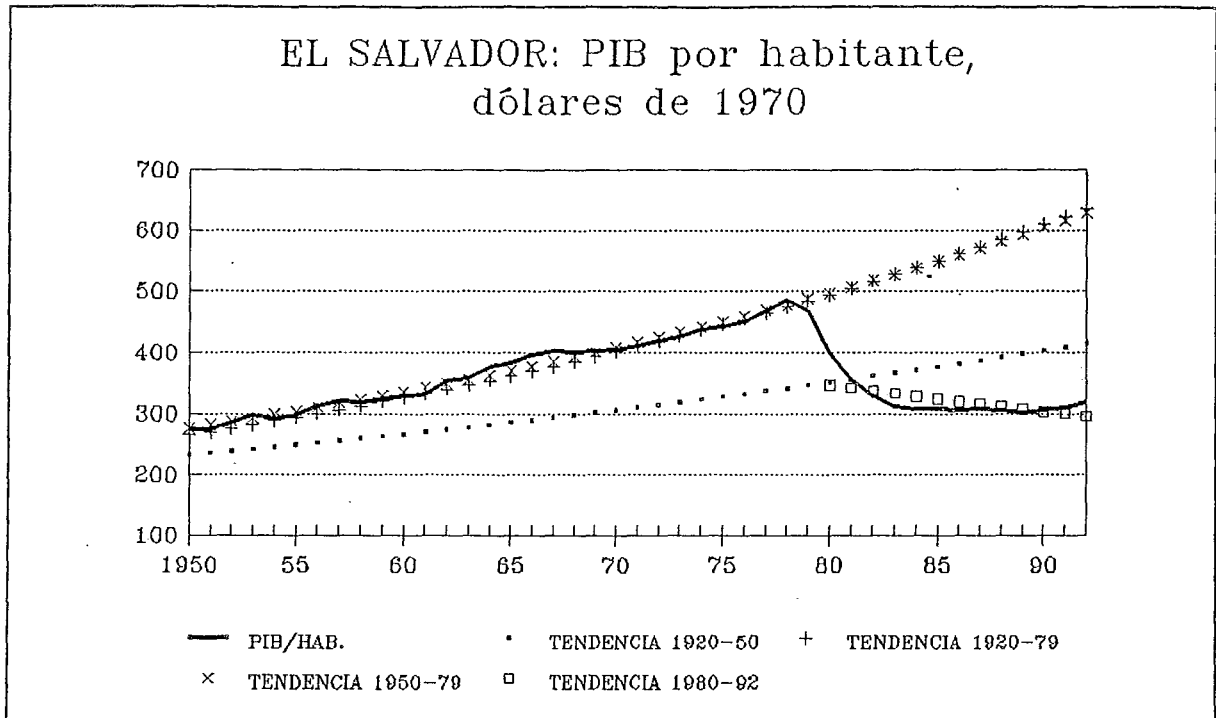


Gráfico 4



4. Restricciones al crecimiento de la economía salvadoreña en el mediano plazo

Como se examinó, la economía salvadoreña atraviesa por una fase de reactivación que ya ha durado tres años, a pesar de su fragilidad estructural. Singularmente, las expectativas de solución del conflicto armado y luego el cese de hostilidades, aunque también las medidas encaminadas a reducir las barreras del país a los flujos comerciales y financieros y otorgar un mayor papel al mercado, han conformado un ambiente favorable a la inversión productiva y al ingreso de capitales del exterior, sobre todo en materia de ayuda oficial y repatriación de ahorros de salvadoreños. Siempre que el clima de paz interna continúe consolidándose, las perspectivas de corto plazo apuntan a que la expansión económica se mantenga.

Por otra parte, desde una óptica de mediano plazo se detectan ciertas limitantes que habrán de ser removidas para que el proceso de reactivación y desarrollo de la economía salvadoreña no se interrumpa. La primera tiene que ver con el enorme costo que, tanto en términos humanos como de la infraestructura básica, ocasionaron los 12 años de conflicto bélico, directa o indirectamente.

En esta materia, es necesario que se tomen las medidas adecuadas para formar los recursos humanos y regenerar la infraestructura de comunicaciones y suministro de energía, siempre y cuando se cumplan los compromisos asumidos en los acuerdos de paz.

En caso contrario, el repunte de la actividad productiva pronto puede verse frenado por la aparición de rigideces y cuellos de botella, que se traducirían en una agudización de las tendencias inflacionarias. En ese sentido, un requisito mínimo parece ser el de asegurar la ejecución oportuna y eficiente de los proyectos prioritarios orientados a la reconstitución de la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto.

Vinculada con esta situación, se encuentra otra limitante adicional al crecimiento de la economía salvadoreña en el mediano plazo: las distorsiones en la esfera fiscal. En la actualidad, no obstante las reformas en el área fiscal durante los últimos años, la capacidad de captación de recursos por parte del Estado en forma no inflacionaria es sumamente débil. La carga tributaria es una de las más bajas en el mundo, reflejo parcial de un problema grave de evasión fiscal en el país. A la escasa capacidad de gravación se suma el hecho de que el mercado interno de títulos de la deuda oficial carece de profundidad, lo que restringe las posibilidades de acceso al ahorro interno por parte del sector público. El desequilibrio fiscal es, asimismo, perceptible en la estructura de gastos. Como se ha señalado, la composición del gasto ordinario del gobierno todavía no refleja adecuadamente el hecho de que el país ya no se encuentra en una situación de conflicto beligerante. Las asignaciones al ramo militar, aunque han disminuido, todavía son elevadas.

Los elementos anteriores han dado como resultado una capacidad muy débil del Estado para enfrentar con recursos internos las tareas de reconstitución de la infraestructura física y social. En consecuencia, se va generando una presión para que se amplíe el déficit público, se acentúe su dependencia en donaciones y préstamos del exterior, y se reduzca la disciplina monetaria con el subsecuente impacto sobre las tendencias inflacionarias.

Un tercer elemento preocupante en el panorama de mediano plazo de la economía salvadoreña tiene que ver con el desempeño de su cuenta corriente en el balance de pagos. Como se examinó, su desempeño entre 1989 y 1992 se ha caracterizado por un déficit comercial en expansión, compensado por transferencias unilaterales y, en menor medida, por el flujo de capitales de corto plazo. Esta estructura de financiamiento de la balanza de pagos tiene elementos de fragilidad que habrán de corregirse en un mediano plazo. Por un lado, es de esperar que el flujo de remesas familiares a El Salvador pierda cierto dinamismo y comience a estabilizarse. Y por otro existe la

posibilidad de que parte de los 200,000 salvadoreños que se encuentran en los Estados Unidos con el estatuto de residentes temporales sean obligados a retornar al país a partir de junio de 1993 al cancelarse su permiso. Ello no sólo acentuaría considerablemente los desajustes del balance de pagos, sino que complicaría enormemente la creación de ocupaciones productivas tanto para los desplazados (problema central en los esfuerzos de pacificación) como para los nuevos contingentes que se incorporan anualmente a la fuerza de trabajo.

Si no se recuperan las cotizaciones de los principales productos de exportación, es posible que el déficit comercial continúe expandiéndose de manera intensa por varios años. La experiencia de varios países latinoamericanos indica que el impacto de la apertura comercial es mucho más rápido sobre las importaciones que sobre las exportaciones. En particular, se considera que este último puede tomar hasta 10 años en comenzar a cobrar fuerza. Debe subrayarse que la participación de las exportaciones en el PIB era de 34.8% en 1980, similar al 33.5% que significaban las importaciones. En 1992 estas participaciones fueron de 13.5% y 29.7%, respectivamente.

Por último, el recurso a los diferenciales de interés para atraer capitales de corto plazo del exterior tiene limitaciones. El alza de los costos financieros puede desincentivar la inversión productiva y reducir el ahorro corriente del sector público. Además, su origen tiende a estar asociado a la reorganización de carteras financieras o a la repatriación de capitales, ambos con límites precisos.

Cuadro 5

EL SALVADOR: INDICADORES MACROECONOMICOS SELECCIONADOS, 1983-1992

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 a/ |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|
| Indices (1980 = 100.0) | | | | | | | | | | |
| Producto interno bruto a precios de mercado | 86.9 | 88.9 | 90.4 | 90.9 | 93.3 | 94.7 | 95.7 | 99.0 | 102.5 | 107.2 |
| Ingreso nacional bruto | 82.8 | 85.8 | 88.6 | 94.2 | 91.6 | 94.9 | 98.9 | 93.9 | 98.1 | 103.0 |
| Población (millones de habitantes) | 4.66 | 4.71 | 4.77 | 4.85 | 4.93 | 5.03 | 5.14 | 5.25 | 5.38 | 5.51 |
| Producto interno bruto por habitante | 84.3 | 85.4 | 85.8 | 84.8 | 85.5 | 85.1 | 84.2 | 85.2 | 86.2 | 88.0 |
| Déficit fiscal/producto interno bruto b/ | 8.8 | 5.8 | 3.8 | 2.8 | 3.7 | 3.2 | 5.8 | 2.5 | 4.4 | 5.6 |
| Dinero (M1)/producto interno bruto b/ | 14 | 15.0 | 15.0 | 13.0 | 11.2 | 10.2 | 10.5 | 10.2 | 8.0 | 7.4 |
| Tipo de cambio real ajustado | 77.7 | 71.2 | 58.0 | 85.3 | 70.1 | 60.8 | 59.0 | 68.4 | 65.9 | 62.2 |
| Tasas de crecimiento | | | | | | | | | | |
| Producto interno bruto | 0.6 | 2.3 | 1.7 | 0.6 | 2.7 | 1.5 | 1.1 | 3.4 | 3.5 | 4.6 |
| Producto interno bruto por habitante | -0.2 | 1.3 | 0.5 | -1.2 | 0.8 | -0.5 | -1.1 | 1.2 | 1.2 | 2.1 |
| Ingreso nacional bruto | -2.4 | 3.0 | 3.3 | 6.3 | -2.7 | 3.6 | 4.2 | -5.0 | 4.5 | 4.9 |
| Precios al consumidor | | | | | | | | | | |
| Diciembre a diciembre | 14.8 | 9.8 | 31.9 | 30.2 | 19.6 | 18.2 | 23.5 | 19.3 | 9.8 | 19.9 |
| Sueldos y salarios reales c/ | -11.6 | 0.4 | -13.8 | -13.2 | -19.9 | -5.3 | -15.1 | -5.9 | -2.2 | 3.2 |
| Dinero (M1) | -1.5 | 17.3 | 26.9 | 21.1 | -1.1 | 8.3 | 21.1 | 23.8 | 6.3 | 29.7 |
| Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios | 9.5 | -0.2 | 1.4 | 13.0 | -11.1 | 3.6 | -3.2 | -5.1 | 3.9 | 1.3 |
| Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios | 2.3 | 7.4 | 2.7 | -0.3 | 3.1 | 7.2 | 23.5 | -9.2 | 7.7 | 18.8 |
| Relación de precios del intercambio de bienes y servicios | -10.4 | -2.7 | 2.9 | 23.5 | -22.6 | 7.7 | 8.5 | -34.9 | -3.2 | -14.2 |
| Millones de dólares | | | | | | | | | | |
| Sector externo | | | | | | | | | | |
| Saldo del comercio de bienes y servicios | -178 | -260 | -278 | -158 | -308 | -362 | -698 | -596 | -674 | -1029 |
| Pago neto de utilidades e intereses | 120 | 101 | 94 | 109 | 96 | 112 | 125 | 108 | 112 | 57 |
| Saldo de la cuenta corriente | -201 | -243 | -243 | -116 | -222 | -272 | -572 | -358 | -326 | -378 |
| Saldo de la cuenta de capital | 225 | 250 | 270 | 161 | 304 | 253 | 687 | 514 | 350 | 443 |
| Variación de las reservas internacionales netas | 24 | 18 | 3 | 33 | 74 | -25 | 160 | 155 | 24 | 65 |
| Deuda externa total desembolsada | 1,890 | 1,949 | 1,980 | 1,928 | 1,880 | 1,913 | 2,169 | 2,226 | 2,216 | 2,410 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Porcentajes.

c/ Salarios mínimos reales de los trabajadores de industrias y servicios de San Salvador.

III. LAS TAREAS ACTUALES: ESTABILIZACION ECONOMICA, RECONSTRUCCION NACIONAL Y CONSOLIDACION DE LA PAZ

1. El programa económico de 1993

A principios de marzo de 1993, el Banco Central de Reserva dio a conocer su programa monetario y financiero para el ejercicio anual, en el que se define la estrategia de política económica que se aplicará en el corto plazo.

Los principales objetivos macroeconómicos para 1993 consisten en mantener el ritmo de crecimiento económico, reducir la inflación y el déficit fiscal y fortalecer la cuenta corriente del balance de pagos. Al respecto se han establecido las metas cuantitativas siguientes: aumento del PIB de 4.5% a 5% en términos reales; reducción de la inflación anual a 10%-12% (19.9% en 1992) y déficit fiscal de 5.4% del PIB, incluidos los gastos relacionados con los programas de paz y reconstrucción y sin contar las pérdidas del Banco Central (0.8% del PIB). (Véase el cuadro 6.) En el establecimiento de estas metas se consideró que las medidas que se adoptarían para fortalecer la administración tributaria y fiscal incrementarían el ahorro público en el equivalente a medio punto del PIB. (Véase el cuadro 7.)

En el programa para 1993 también se otorga particular importancia a dos objetivos relacionados con la estructura de la economía salvadoreña y su marco institucional. El primero consiste en mantener un sistema cambiario flexible, unificado y competitivo, sin nuevas barreras a los flujos financieros y comerciales entre El Salvador y el resto del mundo. El segundo se propone avanzar en la modernización y el fortalecimiento del sistema financiero nacional.

Las estrategias que se convino adoptar con las instituciones financieras internacionales suponen el logro de una serie de objetivos intermedios como base de las evaluaciones periódicas del cumplimiento de los programas, entre los cuales destacan los siguientes:

i) El aumento acumulado del financiamiento interno neto del sector público en 1993 ha de respetar límites trimestrales y, en todo caso, en el conjunto del año no debe exceder de 270 millones de colones (aproximadamente 0.4% del PIB), pese al alza equivalente a casi dos puntos del PIB de los gastos vinculados a los programas de paz y de reconstrucción. (Véase de nuevo el cuadro 7.)

ii) El nivel de reservas internacionales aumentará 75 millones de dólares a lo largo del año.

iii) El gasto consolidado del gobierno central (presupuesto ordinario y extraordinario, incluido el PRN) no excederá los 9,650 millones de colones, es decir, no aumentará más de 21.7% en términos nominales.

iv) De conformidad con los límites trimestrales establecidos, los activos internos netos del Banco Central de Reserva en 1993 no excederán los 965 millones de colones, es decir, serán aproximadamente 30% menos que el valor registrado a fines de 1992.

v) De acuerdo con los límites trimestrales impuestos a los atrasos en el pago del servicio de la deuda externa, a fines de 1993 los pagos deberán estar al día.

vi) La contratación de nuevos préstamos no concesionales del exterior al sector público en 1993 se sujetará a un límite máximo de 130 millones de dólares.

El programa monetario de 1993 procura contener el deterioro de la posición fiscal; para ello, una de sus metas es reducir el déficit público como proporción del PIB. Al respecto, convendría señalar que la meta fijada no parece demasiado ambiciosa. De acuerdo con el programa, el gasto público en 1993 se mantendrá en 18% del PIB, nivel muy similar al de 1992 (17.9%). Resalta el compromiso mayor con los gastos asociados a la paz y la reconstrucción, ya que después de representar 1% del PIB en 1992 se proyecta que asciendan a 2.9% del PIB en 1993 (financiados, en grado importante, con recursos externos 12/). A la vez, el aumento proyectado de los ingresos públicos es de 0.3% del PIB. En consecuencia, se espera que el déficit fiscal llegue al 5.4% del PIB, apenas por debajo del 5.6% alcanzado en 1992.

2. Requerimientos adicionales de los programas de paz y de reconstrucción para el período 1993-1996

El reto actual de la economía salvadoreña es integrar en el programa de estabilización la extraordinaria situación que se ha creado debido a la suscripción de los acuerdos de paz y a las implicaciones financieras de la adaptación de la economía salvadoreña a tiempos de paz. Uno de los postulados básicos del programa monetario de 1993 consiste en salvaguardar los resultados de los

12/ Su estructura de financiamiento, en términos del PIB, es la siguiente: 1.3% donaciones, 0.8% préstamos externos y 0.8% con recursos del Banco Central.

esfuerzos de estabilización y mantener un control estricto de la liquidez del sistema. En lo que respecta a la ejecución de los programas de consolidación de la paz y de reconstrucción nacional, esto significa que una parte importante de los gastos habrá de financiarse con fondos externos y que la demanda adicional generada por dichos gastos tendrá que satisfacerse con mayores importaciones a fin de evitar el exceso de liquidez.

Por lo tanto, con ocasión de la tercera reunión del grupo consultivo celebrada en París en abril de 1993, el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) elaboró un informe en el que presenta estimaciones sobre el monto de recursos requeridos durante 1993-1996 para responder a los compromisos prioritarios más urgentes del Plan de Reconstrucción Nacional, incluidos los que se derivan del Acuerdo de Paz, y de la estrategia general de reducción de la pobreza. ^{13/}

De acuerdo con esos cálculos, los fondos necesarios para programas prioritarios ascienden a 1,534 millones de dólares, que habría que desembolsar a lo largo de cuatro años. En el documento en cuestión se indica que el 76% de los fondos se asignaría al PRN y el resto a otros proyectos prioritarios. De los recursos financieros correspondientes al PRN, 851 millones de dólares se destinarían a cumplir los compromisos emanados del Acuerdo de Paz (534 millones de dólares para fortalecer las instituciones democráticas y 317 millones de dólares para contribuir a la reinserción de los combatientes desmovilizados a la vida económica del país). Los recursos restantes (310 millones de dólares) se asignarían a proyectos destinados a combatir la pobreza. (Véase el cuadro 8.)

Asimismo, en dicho informe se identifican los proyectos que entonces ya contaban con financiamiento, del Gobierno de El Salvador o de donantes internacionales. Además, se señala que ya se dispone de alrededor de la mitad del monto global de fondos necesarios para la ejecución de programas de mayor prioridad. En consecuencia, la brecha financiera es de 769 millones de dólares, y corresponde a lo siguiente: a) 476 millones de dólares para dar cumplimiento a los compromisos derivados de los acuerdos de pacificación (266 millones de dólares para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y 210 millones de dólares para la reinserción económica de los

^{13/} Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Consolidating the Peace through National Reconstruction and Poverty Alleviation, Report to the Consultative Group Meeting, París, 1 de abril de 1993.

combatientes desmovilizados), y b) 293 millones de dólares para los programas de reducción de la pobreza (105 millones de dólares como parte del PRN y 188 millones de dólares no asignados al Plan). (Véase el cuadro 9.)

De acuerdo con esas cifras, la ejecución de los programas clasificados como prioritarios por el Gobierno de El Salvador daría origen a una brecha financiera de aproximadamente 220 millones de dólares, tanto en 1993 como en 1994, que se reduciría a cerca de 170 millones de dólares en los dos años siguientes. (Véase de nuevo el cuadro 9.) Según este planteamiento, y dadas las restricciones impuestas en el programa de estabilización a la expansión del déficit fiscal y a su financiamiento con recursos internos, la única alternativa viable consistiría en el incremento de la cooperación de la comunidad internacional.

3. Dilemas planteados por la conciliación de los programas de estabilización, reestructuración y paz

a) Estabilización y consolidación de la paz

Debe reconocerse que para aplicar los programas de ajuste y estabilización y a la vez cumplir con los requisitos para el logro de la paz se requiere un apoyo internacional decidido. Si bien se están realizando gestiones para obtener ese apoyo, es importante aclarar cómo se vería afectado el proceso de paz si la generosidad de la comunidad internacional resultara insuficiente, y examinar las posibilidades actuales de seguir avanzando simultáneamente en el cumplimiento de los compromisos de pacificación y de estabilización y ajuste.

En ese sentido, se debe aclarar, en primer lugar, que el cumplimiento de las metas establecidas con los organismos financieros multilaterales y de los compromisos de paz son inseparables, por lo que no corresponde subordinar unos a otros. Sin una paz firme y duradera, sería difícil lograr los objetivos de lucha contra la inflación, reforma del Estado y apertura externa, en tanto que la perpetuación de los desequilibrios macroeconómicos tendría efectos altamente negativos con respecto a la cohesión social y la posibilidad de consolidar la paz. La singularidad de la situación actual de El Salvador obliga a aceptar que la consolidación de la paz, la reconstrucción nacional y la estabilización económica son un todo integral, un conjunto de objetivos prioritarios, interrelacionados en términos funcionales y dinámicos. En este conjunto, la consolidación de la paz

constituye un requisito indispensable para la estabilización económica y la reconstrucción nacional, mientras que éstas facilitarían el logro de aquélla.

Lo anterior supone descartar la opción de cumplir rigurosamente las metas del programa de estabilización en caso de que los recursos aportados por la comunidad internacional sean insuficientes, postergando para el futuro la aplicación del programa de consolidación de la paz; o de postergar la estabilización en aras de afianzar la paz. Como se indicó, ambos objetivos forman parte de un todo. En cambio, habría que explorar la posibilidad de extender, en todo caso, el plazo fijado para reducir la inflación o de proceder con menor intensidad a la apertura externa. Dentro de un margen limitado, la adopción de un mayor grado de flexibilidad con respecto a las metas cuantitativas del programa de estabilización podría constituir un sacrificio aceptable, puesto que permitiría alcanzar la meta superior de asegurar la gobernabilidad de una sociedad involucrada por años en una guerra civil desastrosa. Esto exigiría, entre otras cosas, la concertación de nuevos acuerdos difíciles, pero más congruentes con la necesidad de financiar una proporción mayor de las medidas que suponen los acuerdos políticos.

También en ese contexto, no cabría liberar al Gobierno ni a la sociedad civil salvadoreña de la obligación de realizar mayores esfuerzos para avanzar en la senda de la estabilización, el ajuste y la pacificación, dado que existe la posibilidad de hacerlo. Hay una serie de tareas internas inconclusas o que han sido indebidamente aplazadas. Históricamente, el conflicto bélico y la provisión de fondos derivados de la guerra fría significaron retrasos considerables en el proceso de ajuste de la economía en comparación con los emprendidos por otros países latinoamericanos en la década de los ochenta. De hecho, no hubo una restricción real del flujo de fondos externos, sobre todo de asistencia oficial. Esto mismo, sumado a la crisis política, influyó para relegar a un segundo plano la reestructuración de las finanzas públicas y descuidar el acrecentamiento de los desajustes comerciales. El déficit del balance comercial fue de 736 millones de dólares en 1991 y aumentó a 1,065 millones en 1992.

En términos generales, la reestructuración de las finanzas públicas muestra todavía tareas pendientes. Como se ha señalado, la capacidad tributaria es muy débil. Asimismo, es imprescindible poner mayor orden en la estructura y el volumen de las erogaciones públicas,

agilizando la supresión de gastos improductivos, subsidios innecesarios y rubros vinculados al esfuerzo bélico. 14/

En síntesis, los programas de estabilización y ajuste están lejos de haberse afianzado. El Gobierno de El Salvador tendrá que desplegar esfuerzos importantes para aplicarlos con mayor celeridad en el futuro inmediato, lo que le permitiría, además, contar con un apoyo político decisivo de la sociedad civil. A la vez, es indispensable avanzar mucho más rápidamente en el cumplimiento de los acuerdos de paz. Entre otros asuntos relevantes, los procesos de reinserción de excombatientes, el reparto de tierras y el despliegue de la Policía Nacional Civil proceden con cierta lentitud.

b) Situación a mediano plazo (1993-1996)

i) La fragilidad de la reactivación. Con toda razón, las autoridades salvadoreñas consideran que la consolidación de la paz y la reconstrucción nacional deben enmarcarse en el contexto del desarrollo económico del país a mediano plazo. 15/ Debe señalarse, como se examina en el capítulo siguiente, que la incorporación de los excombatientes a la agricultura de subsistencia es una solución temporal que, en la mayoría de los casos, no los libera de vivir en el umbral de la pobreza, ni elimina de raíz las fuentes de descontento social. Sólo la transformación de esa forma de producción y la multiplicación de las inversiones en otros sectores productivos, conjuntamente con la adopción de medidas de contención del crecimiento demográfico, ofrecerán soluciones de carácter más definitivo. Asimismo, a fin de que los esfuerzos de reconciliación nacional no afecten el saneamiento de la economía, y viceversa, es imprescindible limitar la competencia por los recursos

14/ Se prevé que los gastos del presupuesto ordinario para defensa pasen de 926 millones de colones en 1992 (1.7% del PIB) a 867 millones en 1993. El monto asignado a salud ascenderá de 530 millones de colones en 1992 (1% del PIB) a 730 millones en 1993, y los fondos destinados a educación, de 929 millones de colones a 1,106.

15/ "... el Plan de Reconstrucción Nacional se ejecuta como parte del Programa de Desarrollo Económico y Social del país, para impulsar las actividades que permitan recuperar las áreas afectadas por el conflicto, mejorar las condiciones de vida de la población e incorporarla al desarrollo económico y social. Para el logro de la finalidad anterior, es importante mantener la estabilidad de la economía como condición básica para el crecimiento económico y el desarrollo social sostenidos", M.A. Gallardo, primer vicepresidente del Banco Central de Reserva de El Salvador, Boletín Económico, N° 51 y 52, 1992.

disponibles para el logro de diversos objetivos, y lograr un reordenamiento más sistemático de las diversas metas que se persiguen.

Para examinar estas cuestiones, el MIPLAN dispone de un modelo de simulación macroeconómica, que le permite proyectar escenarios de la evolución futura de la economía salvadoreña. El modelo, en esencia, proporciona un marco contable que posibilita examinar de modo analítico y coherente las necesidades de financiamiento externo que surgen de los programas de pacificación y reconstrucción nacional, por una parte, y de las restricciones impuestas por el programa de estabilización, por otra. ^{16/}

El modelo del MIPLAN ha servido para cuantificar el orden de magnitud de los flujos de financiamiento externo necesarios para alcanzar las metas de crecimiento de la economía, que dependen, entre otras cosas, del desempeño previsto de las exportaciones. Con este instrumento, se proyectó un "escenario base" que refleja el comportamiento probable de la economía de acuerdo con las restricciones impuestas por el programa de estabilización. En su elaboración se consideró que la estabilidad de los precios internos exige una política exitosa de saneamiento de las finanzas públicas. Por lo tanto, se supuso que —sin tomar en cuenta la brecha financiera derivada de los compromisos de paz y reconstrucción— el déficit fiscal pasaría de 5.4% del PIB en 1993 a un superávit de 0.1% en 1996. A partir de estos supuestos, se estimó que la inflación se reduciría de un promedio anual de 16% en 1993 a un 6% en 1996. (Véase el cuadro 10.)

Lamentablemente, el modelo no permite calcular la evolución probable del empleo, es decir, de la condición básica de congruencia entre la evolución macroeconómica propuesta y la satisfacción de los objetivos de la pacificación o, expresado en otros términos, de compatibilidad a mediano y largo plazo de los objetivos de crecimiento y la absorción del desempleo y del subempleo. El avance en el proceso destinado a equilibrar los mercados de trabajo es un requisito tanto para la reducción de las tensiones sociales como para la supresión gradual de la pobreza que aqueja a buena parte de la población.

Según estimaciones aproximadas, el dar ocupación a los excombatientes y repatriados supondría elevar 70% el número de puestos de trabajo a crearse en el corto plazo, a fin de no

^{16/} El modelo utilizado por MIPLAN se deriva del "Revised Minimum Standard Model" desarrollado por el Banco Mundial, y pertenece a la familia de modelos de brechas. Estos, en esencia, presentan un marco para evaluar la consistencia de distintas tendencias de crecimiento económico sobre la base del análisis de las brechas de financiamiento externo y de ahorro-inversión.

deteriorar la situación actual de desempleo abierto o disfrazado. (Véase el cuadro 11.) Es decir, en 1993 habría que aumentar 6.4% el número total de puestos de trabajo existentes. Por consiguiente, las tasas de crecimiento de la economía propuestas para el período 1993-1995 (entre el 5% y el 5.5% anual), aunque ambiciosas, probablemente no bastarían para absorber el crecimiento natural de la fuerza de trabajo más los grupos pacificados y, a la vez, lograr un modesto incremento de la productividad de la economía, condición *sine qua non* de una estrategia de apertura externa.

La aceleración de la apertura de la economía sin duda impulsa la transformación indispensable de la estructura de las exportaciones e incluso tiende a atenuar en el corto plazo las presiones inflacionarias. Pero también acentúa el desequilibrio del balance comercial, debido al desfase entre importaciones inmediatas y desarrollo pausado de nuevas exportaciones, que luego da origen a los ciclos de alza de las tasas internas de interés, devaluación, inflación e implantación reiterada de programas recesivos de ajuste. De hecho, la reactivación económica de los tres últimos años ha puesto en evidencia ciertos cuellos de botella en el sector productivo, a causa de la insuficiencia de capital, la escasez de personal calificado o las deficiencias en la infraestructura básica.

Asimismo, el tipo de cambio registra cierta apreciación en términos reales que crea dificultades a mediano plazo para la aplicación de la estrategia de cambio estructural del sector externo. Además, este proceso puede ocultar presiones inflacionarias reales que habrán de manifestarse tarde o temprano. Como se indicó anteriormente, las remesas de los salvadoreños radicados en el exterior y el alza de las tasas internas de interés vienen sosteniendo el financiamiento de una brecha comercial creciente. ^{17/}

A la luz de esas consideraciones, debería aceptarse que la reactivación económica no contribuiría mayormente al mejoramiento de los mercados de trabajo. La incorporación de los excombatientes y desplazados a la vida económica activa en cierta medida complica o aplaza el proceso de absorción de una fuerza de trabajo que crece al 3.5% anual y que presenta altos coeficientes de subempleo y desempleo abierto.

ii) La brecha externa. Dejando de lado el problema del empleo, en el escenario base la satisfacción de las necesidades directas (prioritarias y no prioritarias) de la reconstrucción de la

^{17/} En 1991 las remesas familiares ascendieron a un equivalente del 74% del déficit comercial; en 1992 representaron un 66% de dicho déficit y, según las previsiones del programa monetario, alcanzarán al 68% del déficit comercial estimado para 1993.

infraestructura, la pacificación y la reactivación nacionales exigiría una provisión adicional de recursos externos de 1,552 millones de dólares durante el período 1993-1996. La brecha total corresponde al financiamiento necesario para: a) cumplir los acuerdos relacionados con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la reinserción de los combatientes desmovilizados, la reconstrucción de la infraestructura física y la reducción de la pobreza (dentro o fuera del marco del PRN), y b) cubrir las necesidades que plantea todo proceso de expansión económica. (Véase de nuevo el cuadro 9.)

De acuerdo con el informe elaborado para la reunión del grupo consultivo celebrada el 1º de abril de 1993 en París, los requerimientos adicionales relacionados con el primer punto se dividen en programas prioritarios y no prioritarios (aunque directamente vinculados a la reconstrucción nacional). A esos requerimientos se añade una última brecha de recursos externos, que se explica por las exigencias propias de la reactivación económica. En términos más específicos, hay que complementar el ahorro interno que respaldará la ejecución de los principales programas de inversión y los recursos externos ya negociados y corregir el desequilibrio creciente, ya descrito, del balance comercial.

En las proyecciones se tomaron en consideración diversos supuestos del MIPLAN que permiten prever en gran medida la influencia que ejercerán los programas de pacificación y reconstrucción nacional en diferentes indicadores macroeconómicos. En primer lugar, se supone que se producirá un aumento sistemático de las exportaciones de bienes y servicios, debido en parte a la reactivación de la producción de las tierras cafetaleras y el aumento de la superficie sembrada. En segundo término, se espera que aumente la oferta de manufacturas, debido a la incorporación de mano de obra y a mayores inversiones productivas en el sector industrial.

La recuperación de la actividad económica, el incremento de las inversiones y la reincorporación de la población afectada por el conflicto inciden, a su vez, en mayores importaciones. (Véanse los cuadros 12 y 13.) En particular, la ejecución del PRN, que incluye las actividades de pacificación y los proyectos prioritarios de reducción de la pobreza, se traduce en un mayor déficit de la cuenta comercial del balance de pagos. 18/

18/ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, "Evaluación del impacto macroeconómico del PRN", Evolución económica y social: Informe 1991 - Junio de 1992, San Salvador, 1992.

La magnitud de la brecha externa varía notablemente de acuerdo con las hipótesis utilizadas en el modelo, en particular con respecto a la evolución de los términos de intercambio, la composición de las exportaciones y la dinámica importadora. Sin duda, el cese de las hostilidades puede contribuir al mayor aprovechamiento de la capacidad de oferta del sector de exportaciones tradicionales, pero también se observan tendencias desfavorables. En particular, la notable baja de los precios del café (al parecer en las negociaciones sobre un nuevo convenio internacional han surgido obstáculos hasta ahora insalvables), del azúcar y de otros productos exportables podrían más que neutralizar la expansión de la oferta. La reducción de las remesas de los salvadoreños radicados en el exterior que se producirá en caso de que se concrete el proceso de repatriación, también tendría efectos negativos.

iii) El esfuerzo interno. El logro del ritmo de crecimiento económico necesario para recuperar en un decenio el nivel de ingreso por habitante anterior a la crisis exige un singular esfuerzo de formación de capital en el país. La inversión total debería pasar de un promedio de 13.6% del PIB en 1990-1992 a 19.4% en 1993-1996. ^{19/} Por otra parte, el ahorro nacional debería aumentar en promedio de 11.1% a 14.1% del PIB en el mismo período. Estos cálculos revelan que el programa depende inicialmente de una afluencia creciente de fondos del exterior, que aumentarían del 2.5% al 5.3% del producto en dicho período.

De acuerdo con el programa monetario, el elemento clave de la estabilización es la reducción del déficit fiscal. Al respecto, como ya se indicó, se prevén flujos negativos de financiamiento interno neto debido a la recapitalización del Banco Central.

A la luz de las consideraciones previas, los 1,551 millones de dólares de recursos externos complementarios en 1993-1996 parecen un mínimo indispensable para la consecución simultánea de los objetivos de estabilización y de afianzamiento del proceso de pacificación y fomento de la modernización de los sistemas democráticos de gobierno. En cualquier caso, habrá que evitar a toda costa que estas últimas metas, producto de un difícil proceso de concertación política, se conviertan en la pieza de ajuste. En ese sentido, cabría acelerar la ejecución de los proyectos del Plan de Reconstrucción Nacional, mediante la reincorporación de excombatientes a la fuerza de trabajo y la adjudicación de tierras del Estado. Posteriormente, habrá que redoblar las gestiones de cooperación

^{19/} Los balances ahorro-inversión se calcularon a precios corrientes, por lo cual los coeficientes pueden no coincidir exactamente con los datos a precios constantes del cuadro 12.

económica internacional, a fin de reducir a proporciones manejables los complejos problemas que vive El Salvador.

De acuerdo con lo anterior, convendría profundizar la reforma del sistema impositivo, y reducir al máximo las erogaciones improductivas, especialmente las relacionadas con el aparato militar. Asimismo, es necesario velar por la ejecución oportuna y eficiente de los proyectos prioritarios de inversión. Por su parte, la sociedad civil salvadoreña asumiría la responsabilidad de proporcionar los recursos que sigue absorbiendo el proceso de ajuste en curso, complicado por las exigencias de la pacificación. Al respecto, corresponde subrayar que ello implica asimilar importantes desequilibrios en el mercado de trabajo y un ritmo más lento de atención de reivindicaciones sociales justificadas.

4. Escenarios alternativos de financiamiento de la brecha de recursos externos

A partir del modelo se prepararon dos simulaciones o escenarios macroeconómicos alternativos. En ellos se buscó examinar algunos posibles impactos sobre la economía salvadoreña de la ausencia de apoyo de la comunidad internacional al cumplimiento de los compromisos de reconstrucción nacional.

Tomando en cuenta las limitaciones del modelo, ^{20/} la metodología utilizada permitió medir el ajuste de la demanda interna necesario para restablecer el equilibrio, en caso de que no se recibieran los fondos adicionales solicitados al exterior en apoyo a los proyectos de reconstrucción nacional y reducción de la pobreza.

^{20/} Es muy importante señalar que el esquema analítico que sirve de base al modelo sólo permite medir de manera aproximada el ajuste a un impacto externo como la disminución del flujo de préstamos y ayuda. En un enfoque más complejo se considerarían también los cambios probables en los precios relativos. Sin embargo, los resultados obtenidos son suficientes para ilustrar las consecuencias recesivas de tal ajuste.

En los dos escenarios se supuso que la falta de recursos externos no altera la ejecución de los programas de gasto público ni las restricciones del programa monetario. En consecuencia, la disminución de la ayuda externa se compensa con un aumento del ahorro interno. 21/

En el primer escenario se supuso que la escasez de divisas no limita la oferta de exportaciones, que mantienen la tendencia inicialmente proyectada. En el segundo escenario se considera que las exportaciones no tradicionales se ven limitadas por el estrangulamiento externo, debido a su alto contenido de insumos importados. 22/

El ajuste macroeconómico se ilustra en el gráfico 6. En síntesis, en dicho gráfico se observa que para responder al menor ingreso de divisas, la economía tendría que disminuir su demanda de importaciones de bienes y servicios, 23/ lo que obligaría a reducir el crecimiento o la apertura de la economía. Este fenómeno permite, después de un lapso de dos años, recuperar el ritmo de expansión, pero partiendo de niveles más bajos de actividad económica y de bienestar de la población. Conviene advertir que la disminución del ritmo de actividad y la necesidad de sustituir financiamiento externo por un mayor ahorro interno afectaría en especial al consumo privado.

En el primer escenario, el proceso limitaría drásticamente el bienestar medio de la población; el consumo privado por habitante sólo recuperaría en 1996 el nivel de por sí reducido de 1991. En el segundo escenario el deterioro sería más marcado, ya que la tasa de crecimiento del producto en 1993 y 1994 sería inferior a la tasa de expansión demográfica, lo que tendría implicaciones obvias en términos de bienestar y empleo.

El aumento del ahorro interno, implícito en ambos escenarios, se lograría al incrementar el ahorro público mediante la tasa de tributación directa ya que, según la hipótesis, los planes de gasto

21/ Dado que, a falta de una compensación al menor nivel de ayuda y préstamos externos mediante financiamiento interno y debido a la sustitución imperfecta entre bienes importados y producción nacional, la actividad económica no logra crecer al ritmo previsto en el escenario base, los requerimientos brutos de divisas tienden a disminuir en los escenarios restrictivos. Eso implica que el aumento necesario del valor del ahorro interno sea menor que la reducción bruta de los flujos de recursos externos.

22/ Ambas simulaciones, al restringirse a examinar el balance oferta-demanda en términos reales, presentan solamente una visión parcializada de los efectos macroeconómicos de un insuficiente apoyo externo. Una apreciación más realista requeriría complementar el modelo de MIPLAN con un análisis de las dinámicas monetarias y financieras.

23/ El resultado es una consecuencia directa de los supuestos fundamentales de los modelos de brecha, pues plantean un grado de sustitución muy bajo entre los bienes importados y los nacionales. El supuesto parece especialmente válido en el caso de los bienes intermedios y de capital.

público no se verían afectados por la restricción externa. Lo anterior significa que si el Gobierno mantiene los objetivos del programa de estabilización y sus programas de gasto, la única solución reside en aumentar notablemente la presión tributaria a fin de compensar la insuficiencia de ingresos externos y la merma en la recaudación ligada al menor nivel de actividad económica, pero esto podría dar origen a expectativas negativas con respecto a la inversión privada.

Esto también se explicita debido a la interdependencia entre ahorro e inversión a nivel macroeconómico y su expresión a nivel monetario. 24/ Dado que en El Salvador los mercados de capitales están poco desarrollados, las posibilidades de financiamiento interno mediante la emisión de bonos son limitadas. En consecuencia, el uso de esa opción podría generar un aumento sustancial de la tasa de interés que reduciría la inversión privada en el corto plazo e incrementaría la carga del servicio de la deuda pública en el mediano plazo. Además, el uso de las reservas internacionales sólo sería posible en caso de que se ignoraran las restricciones del programa monetario.

Por lo tanto, las únicas alternativas de financiamiento interno de los compromisos de la pacificación serían la creación de dinero o la reducción del déficit fiscal. La primera opción tiene un impacto inflacionario, que se contrapone a los principales objetivos del programa de estabilización. Por otra parte, parece difícil disminuir el déficit fiscal mediante una contracción inmediata de los gastos, dado el nivel históricamente bajo de la inversión pública y las necesidades que supone la reconstrucción. Además, la supresión de las erogaciones corrientes, en particular gastos de personal, se caracteriza por una inflexibilidad de corto plazo. En consecuencia, como se indicó, sólo restaría el aumento de la presión tributaria. Pero aquí nuevamente el severo problema de evasión fiscal que se observa en El Salvador vuelve difícil aumentar de manera significativa la carga tributaria en el corto plazo, a pesar de los esfuerzos por ensanchar la base tributaria y hacer más eficiente la recaudación. 25/

De acuerdo con esa hipótesis, las consecuencias que esto tendría en términos de bienestar de la población salvadoreña y nivel de actividad productiva subrayan las dificultades de conciliar los

24/ A nivel macroeconómico, esa expresión es lo siguiente: Déficit del SPNF = ahorro privado - inversión privada + déficit en cuenta corriente. A nivel monetario, se explicita como: Déficit del SPNF = creación de dinero + uso de reservas + donaciones y préstamos internacionales + crédito interno (bonos).

25/ El 25 de marzo de 1993 la Asamblea Legislativa aprobó la propuesta sobre la configuración del "delito fiscal".

compromisos financieros relacionados con la pacificación y la reconstrucción nacional con las exigencias del programa de estabilización, si el apoyo de la comunidad internacional es escaso. La limitación de la inversión privada tampoco sería congruente con el nuevo modelo de desarrollo en que se pretende convertirla en el motor de la economía.

En síntesis, en caso de que la comunidad internacional dejase de dar un respaldo suficiente y constante al proceso de pacificación y reactivación económica y social en El Salvador, resultaría prácticamente imposible lograr de manera simultánea los objetivos de consolidación de la paz y el equilibrio macroeconómico básico. Estas consideraciones obligan a concebir un escenario "mixto", sobre la base de ajustes entre los diversos objetivos.

5. Escenario de compromiso

Dada la naturaleza de los procesos de la consolidación de la paz, es posible concluir que el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de Chapultepec no podrá subordinarse al de otros compromisos. Tomando en cuenta las restricciones estructurales mencionadas, la única opción real en el corto plazo, a falta de recursos financieros externos, consistiría en aceptar ciertos ajustes en la programación monetaria financiera. Por lo tanto, habría que financiar internamente parte de los proyectos y programas de pacificación, ya sea mediante la creación neta de dinero (préstamos del Banco Central al sector público) o la utilización de reservas internacionales. La estrategia tendría que complementarse con medidas adicionales que en el mediano plazo aumentasen significativamente la carga tributaria y asegurasen la eficiente asignación del gasto público.

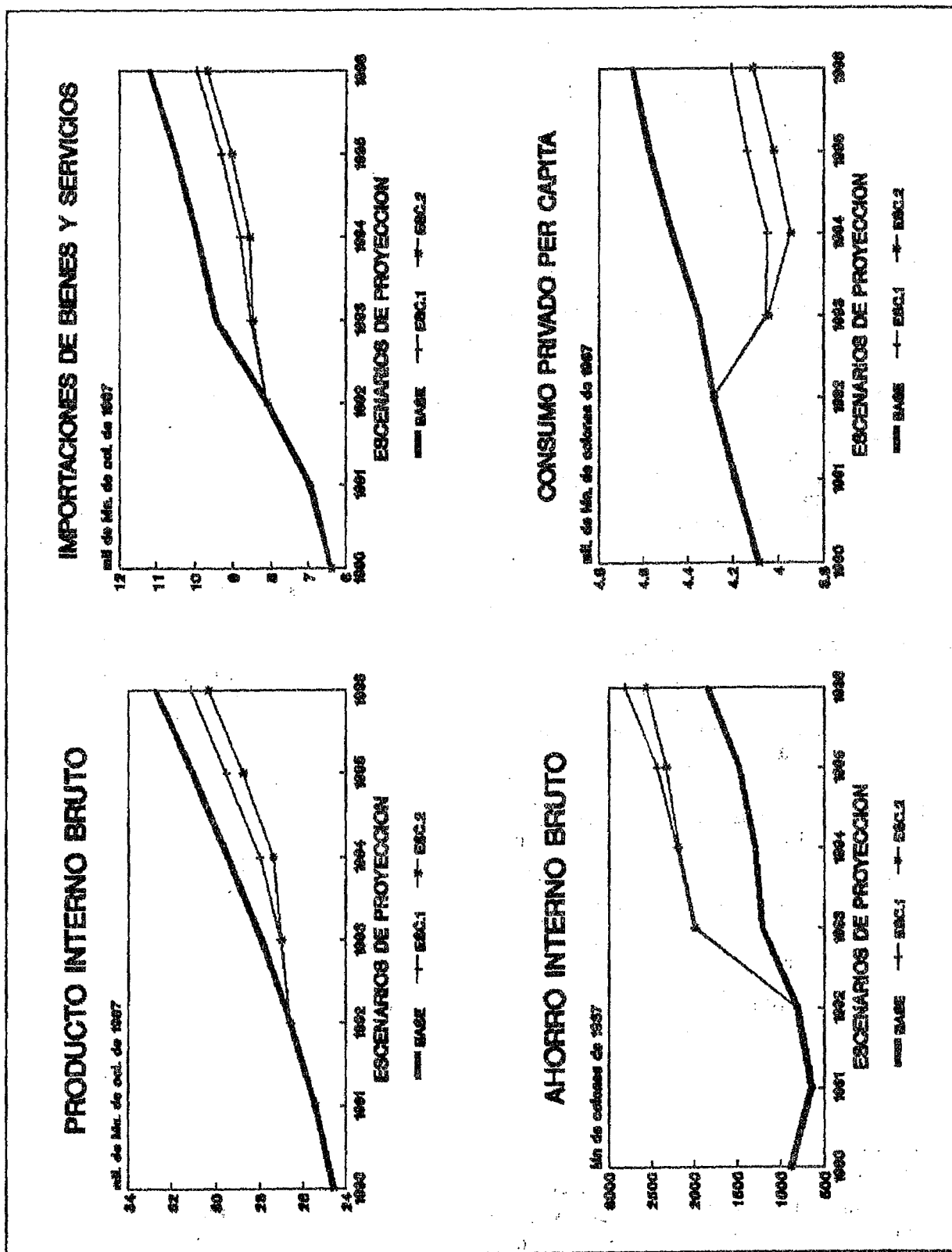


Gráfico 6: Escenarios alternativos de financiamiento de la brecha

En principio, la solución descrita parece viable, ya que la brecha de recursos para financiar en 1993-1996 los compromisos prioritarios de fortalecimiento de instituciones democráticas y apoyo a la reinserción económica de los excombatientes se estima en 1.3% del PIB del período. A su vez, la brecha financiera para cubrir el total de los programas prioritarios de reconstrucción y pacificación nacionales se estima en 2.8% del PIB en ese lapso. (Véase de nuevo el cuadro 9.) Sin embargo, existe el riesgo de que esto genere procesos inflacionarios, ^{26/} lo que crearía distorsiones negativas para la recuperación económica, el nivel de consumo e incluso, por vía indirecta, para la consolidación de la paz. También habría consecuencias desfavorables para las finanzas públicas, puesto que estrecharía las posibilidades de financiamiento interno de la reconstrucción, debido a lo siguiente: a) el ahorro corriente del sector público sería inferior a lo previsto, dada la menor recaudación tributaria real, y b) las menores tasas de crecimiento de la economía y el menor flujo de ingresos tributarios reducirían la capacidad de endeudamiento no inflacionario del gobierno.

La expansión del déficit fiscal podría obligar a recurrir al impuesto inflacionario, a limitar la inversión privada y a la acumulación de desequilibrios financieros de mediano plazo. Tarde o temprano, esto forzaría a aplicar medidas de estabilización más rigurosas, con el riesgo de desencadenar nuevamente tensiones sociales internas.

Aun si se reconoce la propensión del modelo econométrico a subestimar la capacidad de ajuste de la economía al impacto del financiamiento interno de la brecha de recursos destinados a la pacificación, para que la ejecución de los proyectos prioritarios de reconstrucción nacional fuese factible tendría que basarse en una serie de ajustes como los que se indican a continuación:

- a) Redimensionamiento de los proyectos de corte asistencialista y examen a fondo de soluciones técnicas alternativas que dependan en menor medida de recursos externos;
- b) Flexibilización del programa monetario mediante el uso parcial de reservas internacionales;
- c) Profundización de la reforma fiscal y la política de reordenamiento del gasto público; y

^{26/} Especialmente si se considera que parte de la demanda adicional se traducirá en una mayor presión sobre la oferta interna que, dados los cuellos de botella ya perceptibles en 1992, provocaría alzas de precios e incrementaría los costos de producción, afectando el resultado del programa de estabilización.

- d) Negociación política de concertación de acuerdos consensuales complementarios en los que se considerase explícitamente la distribución de las cargas derivadas de una cooperación externa limitada para el financiamiento de los programas de emergencia de reconstrucción nacional entre los distintos sectores de la población.

En todo caso, es necesario recalcar que la política monetaria deberá vigilar que los fondos adicionales de la cooperación externa que se canalicen al cumplimiento de los compromisos de paz y reconstrucción, así como los recursos financieros internos que se destinen a esos fines, no repercutan ni en una expansión exagerada de la oferta monetaria, ni en una modificación del tipo de cambio que mine el potencial del sector exportador.

Cuadro 6

EL SALVADOR: EVOLUCION DE INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS,
Y METAS DEL PROGRAMA MONETARIO, 1993

| | 1991 | 1992 <u>a/</u> | 1993 <u>b/</u> |
|---|------|----------------|----------------|
| PIB real <u>c/</u> | 3.5 | 4.6 | 4.5 - 5.0 |
| Precios diciembre-diciembre <u>c/</u> | 9.8 | 19.9 | 10 - 12 |
| Cuenta corriente (balance de pagos) <u>d/</u> | -2.0 | -3.0 | -1.8 |
| Nivel de reservas internacionales <u>e/</u> | 441 | 496 | 546 |
| Déficit fiscal/PIB <u>d/</u> <u>f/</u> | 4.4 | 5.6 | 5.4 |
| Dinero (M1) <u>c/</u> | 6.1 | 31.6 | 16.0 |
| Dinero más cuasidinero (M2) <u>c/</u> | 20.0 | 31.3 | 17.2 |
| Crédito al sector privado <u>c/</u> | 17.1 | 31.5 | 23.0 |
| Crédito al sector público (neto) <u>c/</u> | 23.2 | 14.0 | 4.6 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Reserva, Programa Monetario y Financiero de 1993, enero de 1993.

a/ Cifras preliminares.

b/ Proyecciones estimadas en el Programa Monetario y Financiero de 1993.

c/ Variación anual (porcentajes).

d/ Porcentajes.

e/ Millones de dólares.

f/ Sector público no financiero.

Cuadro 7

EL SALVADOR: SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

(Porcentajes del PIB)

| | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 a/ | | 1993 b/ | |
|-----------------------------|------|------|------|---------|---------------------------------|---------|---------------------------------|
| | | | | Total | Paz y reconstruc- ción c/ | Total | Paz y reconstruc- ción c/ |
| Ingresos | 10.3 | 11.1 | 11.6 | 12.3 | - | 12.6 | - |
| Corrientes | 10.3 | 11.1 | 11.6 | 12.1 | - | 12.3 | - |
| Tributarios | 7.6 | 8.1 | 8.5 | 8.6 | - | 9.1 | - |
| Otros | - | - | - | 0.2 | - | 0.2 | - |
| Gastos | 16.1 | 13.6 | 15.9 | 17.9 | 1.0 | 18.0 | 2.9 |
| Corrientes | 11.8 | 11.4 | 12.3 | 11.9 | 0.5 | 11.7 | 0.9 |
| Intereses | 1.1 | 1.2 | 2.3 | 2.1 | - | 2.2 | - |
| Capital | 4.0 | 2.4 | 3.6 | 5.4 | 0.5 | 6.3 | 2.0 |
| Préstamos (neto) | 0.3 | -0.1 | 0.0 | 0.6 | - | - | - |
| Ahorro corriente | -1.6 | -0.3 | -0.7 | 0.2 | -0.5 | 0.6 | -0.9 |
| Ahorro primario d/ | -0.5 | 0.9 | 1.6 | 2.3 | -0.5 | 2.8 | -0.9 |
| Déficit fiscal | 5.8 | 2.5 | 4.4 | 5.6 | 1.0 | 5.4 | 2.9 |
| Financiamiento interno neto | 2.6 | -1.0 | 0.7 | 0.5 | 0.6 | 0.4 | 0.8 |
| Financiamiento externo neto | 3.2 | 3.5 | 3.7 | 5.2 | 0.4 | 5.0 | 2.1 |
| Donaciones | 1.7 | 2.2 | 1.8 | 1.6 | 0.4 | 2.4 | 1.3 |
| Préstamos netos | 1.6 | 1.3 | 1.8 | 3.6 | - | 2.6 | 0.8 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Reserva.

a/ Cifras preliminares.

b/ Programado.

c/ Incluido en el total.

d/ Excluye el pago neto de intereses.

Cuadro 8

EL SALVADOR: REQUERIMIENTOS FINANCIEROS
PARA PROGRAMAS PRIORITARIOS, 1993-1996

| | Total | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|--------|-------|-------|-------|-------|
| Millones de dólares | | | | | |
| a) Instituciones democráticas | 534.3 | 156.6 | 148.1 | 118.5 | 111.1 |
| Disponible | 268.7 | 77.3 | 64.6 | 66.0 | 60.8 |
| Gobierno | 232.7 | 58.6 | 52.6 | 60.7 | 60.8 |
| Otros | 36.0 | 18.7 | 12.0 | 5.3 | 0.0 |
| Brecha de financiamiento | 265.6 | 79.3 | 83.5 | 52.5 | 50.3 |
| b) Reinserción económica | 316.8 | 149.3 | 100.3 | 42.0 | 25.2 |
| Disponible | 106.6 | 72.3 | 31.0 | 2.0 | 1.3 |
| Gobierno | 26.6 | 15.0 | 10.2 | 0.7 | 0.7 |
| Otros | 80.0 | 57.3 | 20.8 | 1.3 | 0.6 |
| Brecha de financiamiento | 210.2 | 77.0 | 69.3 | 40.0 | 23.9 |
| c) Alivio a la pobreza (PRN) | 310.2 | 74.7 | 84.8 | 78.4 | 72.3 |
| Disponible | 204.9 | 57.4 | 61.1 | 52.7 | 33.7 |
| Gobierno | 57.2 | 15.7 | 16.1 | 15.2 | 10.2 |
| Otros | 147.7 | 41.7 | 45.0 | 37.5 | 23.5 |
| Brecha de financiamiento | 105.3 | 17.3 | 23.7 | 25.7 | 38.6 |
| d) Alivio a la pobreza (no PRN) | 372.2 | 92.9 | 103.6 | 91.2 | 84.5 |
| Disponible | 184.6 | 50.8 | 61.4 | 44.5 | 27.9 |
| Gobierno | 86.8 | 23.8 | 24.4 | 23.0 | 15.6 |
| Otros | 97.8 | 27.0 | 37.0 | 21.5 | 12.3 |
| Brecha de financiamiento | 187.6 | 42.1 | 42.2 | 46.7 | 56.6 |
| Total de programas de pacificación y pobreza (a+b+c+d) | 1533.5 | 473.5 | 436.8 | 330.1 | 293.1 |
| Disponible | 764.8 | 257.8 | 218.1 | 165.2 | 123.7 |
| Gobierno | 403.3 | 113.1 | 103.3 | 99.6 | 87.3 |
| Otros | 361.5 | 144.7 | 114.8 | 65.6 | 36.4 |
| Brecha de financiamiento | 768.7 | 215.7 | 218.7 | 164.9 | 169.4 |
| Porcentajes del total | | | | | |
| Total programas de pacificación y pobreza | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Disponible | 49.9 | 54.4 | 49.9 | 50.0 | 42.2 |
| Gobierno | 26.3 | 23.9 | 23.6 | 30.2 | 29.8 |
| Otros | 23.6 | 30.6 | 26.3 | 19.9 | 12.4 |
| Brecha de financiamiento | 50.1 | 45.6 | 50.1 | 50.0 | 57.8 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Planificación (MIPLAN).

Cuadro 9
EL SALVADOR: BRECHA DE FINANCIAMIENTO
(ESCENARIO BASE, 1993-1996)

| | Total | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|---------|-------|-------|-------|-------|
| Millones de dólares | | | | | |
| Total | 1,551.1 | 222.6 | 406.8 | 413.9 | 507.8 |
| I. Reconstrucción y pacificación | 1,005.1 | 222.6 | 259.8 | 256.9 | 265.8 |
| A. Programas prioritarios | 768.7 | 215.8 | 218.7 | 164.9 | 169.3 |
| 1. Instituciones democráticas <u>a/</u> | 265.6 | 79.3 | 83.5 | 52.5 | 50.3 |
| 2. Reinserción económica <u>a/</u> | 210.2 | 77.0 | 69.3 | 40.0 | 23.9 |
| 3. Alivio a la pobreza | 292.9 | 59.5 | 65.9 | 72.4 | 95.1 |
| En PRN | 105.3 | 17.4 | 23.7 | 25.7 | 38.5 |
| Fuera de PRN | 187.6 | 42.1 | 42.2 | 46.7 | 56.6 |
| B. Programas no prioritarios | 236.4 | 6.8 | 41.1 | 92.0 | 96.5 |
| II. Actividades productivas | 546.0 | - | 147.0 | 157.0 | 242.0 |
| Porcentajes del PIB | | | | | |
| I. Reconstrucción y pacificación | 2.8 | 3.0 | 3.0 | 2.7 | 2.5 |
| A. Programas prioritarios | 2.1 | 2.9 | 2.6 | 1.7 | 1.6 |
| Pacificación (1+2) <u>a/</u> | 1.3 | 2.1 | 1.8 | 1.0 | 0.7 |
| II. Actividades productivas | 1.5 | - | 1.7 | 1.6 | 2.3 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Planificación (MIPLAN).
a/ Programas contemplados específicamente en el cumplimiento del Acuerdo de Paz.

Cuadro 10
 EL SALVADOR: INDICADORES MACROECONOMICOS SELECCIONADOS
 (ESCENARIO BASE, 1993-1996)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 |
|---|------|------|------|------|
| Población <u>a/</u> | 2.3 | 2.3 | 2.2 | 2.2 |
| Precios al consumidor (media anual) <u>a/</u> | 15.9 | 10.0 | 8.0 | 6.0 |
| Producto interno bruto <u>a/ b/</u> | 5.0 | 5.5 | 5.5 | 5.5 |
| Déficit fiscal/PIB <u>c/</u> | 5.4 | 3.1 | 1.3 | -0.1 |
| Consumo privado por habitante <u>a/ b/</u> | 2.3 | 2.3 | 2.3 | 1.7 |
| Exportaciones de bienes y servicios no factoriales <u>a/ b/</u> | 7.8 | 7.9 | 8.8 | 9.4 |
| Importaciones de bienes y servicios no factoriales <u>a/ b/</u> | 16.5 | 5.1 | 5.9 | 6.6 |
| Términos del intercambio <u>a/</u> | 4.6 | 4.7 | 6.6 | 1.0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Planificación (MIPLAN).

a/ Variación anual.

b/ Cifras expresadas en colones constantes de 1987.

c/ Sector público no financiero, excluyendo los gastos de pacificación y reconstrucción que aún no cuentan con compromisos para su financiamiento.

Cuadro 11

EL SALVADOR: REQUERIMIENTOS MINIMOS DE NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO
EN 1993 POR FACTOR DE DEMANDA Y AREA GEOGRAFICA ^{a/}

| | Factores de expansión (miles de puestos de trabajo) | | | Variación 1992-1993 (%) | |
|-------------|--|-----|-----|-------------------------------|-----|
| | Total | (1) | (2) | | (3) |
| Total | 123 | 70 | 37 | 16 | 6.4 |
| Area urbana | 83 | 51 | 19 | 13 | 5.7 |
| Area rural | 40 | 19 | 18 | 3 | 8.2 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Planificación (MIPLAN) y del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE).

^{a/} Estimaciones propias con base en los supuestos de que: i) la tasa de subempleo en 1993 no supera la de 1992, y ii) un puesto de trabajo absorbe a un ocupado plenamente o a dos subocupados.

(1) Crecimiento demográfico natural de la PEA.

(2) Reinserción de 22,500 ex-combatientes en el área rural y 23,500 en el área urbana.

(3) Repatriación de 20,000 personas activas, 80% hacia el área urbana y 20% hacia la rural.

Cuadro 12

EL SALVADOR: OFERTA Y DEMANDA GLOBAL, 1990-1996 a/

(ESCENARIO BASE)

| | 1990 | 1991 | 1992 b/ | 1993 c/ | 1994 d/ | 1995 d/ | 1996 d/ |
|---|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Oferta global | 126.0 | 127.4 | 130.5 | 133.9 | 133.7 | 133.9 | 134.2 |
| Producto interno bruto a precios de mercado | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Industrial | 17.9 | 18.2 | 18.3 | 18.3 | 18.2 | 18.1 | 18.0 |
| Agropecuario | 13.9 | 13.4 | 13.6 | 13.6 | 13.6 | 13.5 | 13.4 |
| Otros | 68.2 | 68.4 | 68.1 | 68.1 | 68.2 | 68.4 | 68.5 |
| Importaciones de bienes y servicios no factoriales | 26.0 | 27.4 | 30.5 | 33.9 | 33.7 | 33.9 | 34.2 |
| Demanda global | 126.0 | 127.4 | 130.5 | 133.9 | 133.7 | 133.9 | 134.2 |
| Demanda interna | 108.4 | 110.6 | 113.6 | 116.5 | 116.0 | 115.6 | 115.2 |
| Inversión total | 12.0 | 13.1 | 16.6 | 20.8 | 20.3 | 20.3 | 20.8 |
| Inversión fija | 11.9 | 12.8 | 16.0 | 20.5 | 20.3 | 20.3 | 20.8 |
| Pública | 2.2 | 2.6 | 3.5 | 7.2 | 6.2 | 5.3 | 4.9 |
| Privada | 9.7 | 10.2 | 12.6 | 13.3 | 14.1 | 14.9 | 15.9 |
| Var. de existencias | 0.0 | 0.4 | 0.6 | 0.3 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Consumo interno | 96.4 | 97.5 | 97.0 | 95.7 | 95.6 | 95.3 | 94.4 |
| Público | 10.5 | 10.5 | 10.0 | 9.7 | 10.0 | 10.4 | 10.8 |
| Privado | 86.0 | 87.0 | 86.9 | 86.0 | 85.6 | 84.8 | 83.6 |
| Exportaciones de bienes y servicios no factoriales | 17.6 | 16.8 | 16.9 | 17.4 | 17.8 | 18.3 | 19.0 |
| Otros indicadores e/ | | | | | | | |
| Servicios factoriales netos | -1.8 | -1.7 | -0.9 | -0.9 | -0.7 | -0.3 | -0.1 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Planificación (MIPLAN).

a/ Porcentajes del PIB a precios de 1987.

b/ Cifras preliminares.

c/ Programado.

d/ Proyecciones.

e/ Sin ajuste por términos de intercambio.

Cuadro 13
EL SALVADOR: COMERCIO EXTERIOR 1990-1996 a/
(ESCENARIO BASE)

| | 1990 | 1991 | 1992 b/ | 1993 c/ | 1994 d/ | 1995 d/ | 1996 d/ |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Exportaciones | | | | | | | |
| Tradicional | 5.5 | 4.6 | 3.3 | 3.7 | 4.0 | 4.6 | 4.8 |
| No tradicionales | 5.3 | 5.3 | 5.8 | 5.7 | 5.6 | 5.6 | 5.8 |
| Al MCCA | 3.3 | 3.3 | 3.8 | 3.8 | 3.8 | 3.9 | 4.0 |
| Otros países | 2.1 | 2.1 | 1.9 | 1.9 | 1.8 | 1.7 | 1.8 |
| Servicios reales no factoriales | 5.2 | 4.9 | 4.5 | 4.2 | 3.8 | 3.6 | 3.6 |
| Total de bienes y servicios no factoriales | 16.1 | 14.9 | 13.6 | 13.6 | 13.4 | 13.8 | 14.2 |
| Importaciones | | | | | | | |
| Bienes | 23.6 | 23.8 | 26.6 | 28.3 | 26.4 | 25.5 | 25.4 |
| Consumo duradero | 0.7 | 0.9 | 1.0 | 1.2 | 1.1 | 1.0 | 1.0 |
| Consumo no duradero | 6.7 | 5.4 | 6.2 | 6.6 | 6.1 | 5.8 | 5.6 |
| Petróleo y derivados | 2.3 | 2.1 | 1.8 | 1.9 | 1.9 | 1.8 | 1.9 |
| Otros intermedios | 9.5 | 9.9 | 11.0 | 11.7 | 10.9 | 10.6 | 10.5 |
| Capital | 4.4 | 5.5 | 6.6 | 7.0 | 6.4 | 6.2 | 6.4 |
| Servicios reales no factoriales | 3.7 | 3.6 | 3.4 | 3.1 | 2.9 | 2.8 | 2.8 |
| Total de bienes y servicios no factoriales | 27.3 | 27.3 | 30.0 | 31.5 | 29.3 | 28.3 | 28.2 |
| Balance comercial | -11.2 | -12.4 | -16.4 | -17.9 | -16.0 | -14.5 | -14.0 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Reserva y del Ministerio de Planificación (MIPLAN).

- a/ Porcentajes del producto interno bruto.
- b/ Cifras preliminares.
- c/ Cifras programadas.
- d/ Proyecciones.

IV. IMPLICACIONES ECONOMICO-FINANCIERAS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS

Uno de los puntos del Acuerdo de Paz de Chapultepec que ha estado presente a lo largo de las negociaciones del proceso de pacificación ha sido, sin duda, el problema agrario. El Acuerdo se refiere principalmente a la aplicación del mandato constitucional sobre la expropiación y transferencia de tierras excedentes del límite de 245 hectáreas a los beneficiarios de la reforma agraria, a la regularización de la tenencia de la tierra en las que fueron zonas de conflicto, y la asignación de tierras a los excombatientes de ambas partes que así lo solicitaran.

El programa de transferencia de tierras pretende cumplir con los dos últimos objetivos enunciados mediante la compraventa voluntaria entre los actuales tenedores, los combatientes reincorporados y los propietarios. Varios de los compromisos logrados en el ámbito económico y social giran en torno de la transferencia de tierras, y algunos de los relativos a apoyo crediticio y construcción de viviendas presuponen el otorgamiento de tierras a los desmovilizados.

La relevancia y las dificultades de una solución al problema de la cuestión agraria difícilmente pueden exagerarse. Baste recordar que históricamente la disputa por la tierra ha sido una causa de los conflictos violentos en El Salvador. En este contexto resulta indispensable completar el análisis macroeconómico arriba presentado con un examen de la cuestión de la tierra, del avance en el programa para su transferencia, y de la viabilidad de las unidades agrícolas que se están creando. Debería quedar claro que la consolidación de la paz requiere que la cuestión agraria y la disputa por la tierra dejen de ser la raíz de conflictos violentos.

1. El problema de la tierra

Para apreciar los alcances y limitaciones del programa de transferencia de tierras es pertinente reseñar brevemente el contexto en que se da el problema agrario en El Salvador: la disponibilidad de tierra, su estructura de tenencia y las características más sobresalientes de su experiencia en materia de reforma agraria.

a) Disponibilidad y uso de los suelos

El Salvador dispone de un total de 2.1 millones de hectáreas de tierra (aproximadamente 3 millones de manzanas), de las cuales algo menos de un tercio son arables, aptas para cultivos de

ciclo corto, con distintos grados de limitación; alrededor de la mitad son adecuadas para cultivos permanentes, y el resto no es de uso agrícola. (Véase el cuadro 14.)

De las tierras arables, 500,000 manzanas pertenecen a las categorías de suelos I, II y III, que corresponden a terrenos planos y aptos para el riego; los suelos de la clase I no tienen restricciones, en tanto que los de las clases II y III requieren prácticas de manejo y conservación moderadamente intensivas y más intensivas, respectivamente. En todos estos suelos se puede obtener altos rendimientos de granos básicos, algodón, hortalizas y todo tipo de cultivos anuales. También es factible dedicarlos a la siembra de pastos para ganadería intensiva y a cultivos permanentes.

El país dispone también de cerca de 480,000 manzanas de suelos de categoría IV; se trata de tierras planas, pero sujetas a severas limitaciones y graves riesgos debido, entre otras razones, a que son pedregosas, o con alto grado de salinidad o mal drenadas. En ellas, la producción de cultivos anuales —granos básicos, algodón u hortalizas— resulta de costo elevado y/o de bajo rendimiento. Normalmente, se recomienda destinarlas a pastizales de uso intensivo o a cultivos permanentes.

Los suelos aptos para actividades agrícolas de carácter permanente comprendidos en las categorías V a VII suman alrededor de 1.6 millones de manzanas e incluyen terrenos con pendientes desde ligeras a pronunciadas; son poco profundos, muy pedregosos y erosionables. No se recomienda dedicarlos a cultivos anuales porque promueven la erosión y tienen altos costos y bajos rendimientos. Son adecuados para cultivos permanentes.

Los siete cultivos principales (maíz, frijol, sorgo, arroz, café, caña de azúcar y algodón) ocupan algo más de 1 millón de manzanas; de éstas, dos tercios están dedicadas a la producción de granos básicos, principalmente maíz (39% de la superficie), y el resto a cultivos de exportación, en especial café (26%). (Véase el cuadro 15.) Para la actividad ganadera se utilizan unas 900,000 manzanas de pastizales, distribuidas en todo el país y en suelos de todas las categorías, incluso los de vocación forestal o los de clase VII con pendientes muy marcadas.

Las modalidades y prácticas utilizadas en la agricultura y la ganadería han ocasionado la reducción de las áreas forestales del país, con los consiguientes efectos negativos en el medio ambiente, la fauna, el régimen de lluvias, la degradación de los suelos y las inundaciones.

Desde el inicio de la época colonial, El Salvador empezó a perder enormes extensiones de bosques para abrir paso al cultivo del añil; en el presente siglo, la expansión de los cultivos de café, algodón y caña de azúcar expulsó hacia las laderas de los bosques a los campesinos productores de

granos básicos, y se talaron las selvas costeras, con lo que prácticamente se eliminaron los terrenos boscosos.

La superficie cubierta de bosques en El Salvador es muy pequeña —menos de 7% del territorio nacional— y dispersa; la modalidad de aprovechamiento forestal es la tala selectiva en zonas determinadas para la producción maderera. La leña y el carbón son obtenidos, en su mayor parte, de los árboles de sombra de las plantaciones cafetaleras y de las áreas con vegetación arbustiva que se deforestan anualmente para el cultivo de este grano.

Se estima que 50% de los suelos salvadoreños sufre un alto nivel de degradación, especialmente en las tierras de las clases V a VII, debido a las modalidades y prácticas de cultivo y a la ganadería, que han reducido progresivamente las áreas forestales del país, con los consiguientes efectos negativos sobre el medio ambiente, la fauna, el régimen de lluvias y los cursos de agua.

b) Tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra ha sido uno de los principales motivos de conflictos en la historia de El Salvador. Esta situación se explica, en parte, por el número de personas que habitan el país y, en otra, por la limitada disponibilidad de tierras cultivables. Además, en el proceso de desarrollo del país, la posesión de la tierra disponible se concentró en un número reducido de propietarios, hecho que repercutió en frecuentes enfrentamientos de carácter social.

En El Salvador habitan más de 5 millones de personas en una superficie de 21,000 kilómetros cuadrados; esto significa que la densidad de población es de 260 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que equivale a casi nueve veces la de Nicaragua y más de cinco veces la de Costa Rica. Se estima que la disponibilidad de tierra cultivable es del orden de una manzana por habitante rural y de tres manzanas por persona activa en la agricultura. (Véase el cuadro 16.) En este contexto de aguda escasez de tierra, los altos niveles de concentración característicos de su estructura agraria han sido una fuente permanente de conflicto.

Ya en la época moderna, se enfrentó un problema serio en la década de los años treinta. A principios de 1932 se produjo uno de los más importantes levantamientos campesinos, ocasionado tanto por el grado de concentración de la tierra como por la profunda crisis por la que atravesaba el país, resultado de la caída de los precios internacionales de los cultivos de exportación y

enmarcado en el ámbito de la depresión a nivel mundial. En un contexto de turbulencias, el gobierno salvadoreño atendió las demandas de los campesinos y creó una serie de instrumentos legales tendientes a procurar la estabilidad social. 27/

Desde ese año, y hasta 1950, la política agraria se mantuvo sin ningún cambio. En 1950, atendiendo nuevas demandas del campesinado, se creó el Instituto de Colonización Rural (ICR), cuyo principal objetivo era el mejoramiento de la vida de los trabajadores del campo y de los sistemas de producción.

Pese a las medidas adoptadas, en la década de los años sesenta continuaban prevaleciendo altos índices de concentración de la tierra. Conforme al Censo Agropecuario de 1961, las microfincas en manos del 47% de los propietarios disponían únicamente del 4% de la tierra, con un promedio de 0.6 hectáreas por finca; en contraste, las fincas grandes que agrupaban al 0.4% de los propietarios, poseían el 38% de la superficie cultivable, con un promedio de 580 hectáreas por unidad.

Hacia 1965 el ICR había repartido 32,000 hectáreas, beneficiando a 6,700 familias, con un promedio de 4.8 hectáreas para cada una. Además, durante la década de los sesenta se adoptaron diversas medidas para atender las demandas de los campesinos. En 1963 se promulgó la Ley de Crédito Rural que favorecía a los pequeños agricultores, y se creó la Cooperativa de Cajas de Crédito Rural Limitada. En 1964 surgió el Programa de Mejoramiento de Tierras Agrícolas (META), mediante el cual se pretendía proporcionar asistencia a los pequeños y medianos productores.

Como resultado de estas medidas, se obtuvieron leves modificaciones en el grado de concentración de la tierra. De acuerdo con el Censo Agrícola de 1971, la gran propiedad disponía del 39% de las tierras cultivables, con un promedio de 289 hectáreas por unidad. Las microfincas sumaban entonces un total de 283,000 hectáreas, con un promedio de 1.2 ha. por unidad. (Véase el cuadro 17.)

27/ Durante 1932 se promulgaron los siguientes Decretos Legislativos: a) el del 13 de agosto, por medio del cual se buscaba evitar que los campesinos favorecidos con tierra --6 hectáreas en usufructo durante 10 años, después de los cuales serían propietarios-- las cambiaran; b) el del 15 de noviembre, el cual estipulaba que los campesinos dueños de la tierra no podían hipotecarla ni venderla en un período de 25 años, y c) el del 15 de diciembre, mediante el cual se compraba la hacienda La Rosa, para beneficiar a los campesinos colonos y otros residentes como dueños de la tierra.

Esta nueva situación de la tenencia de la tierra era insuficiente para resolver el problema de la población rural: frente a 685,000 personas económicamente activas en el área rural, sólo se contaba con 270,868 fincas habilitadas, es decir, prácticamente más de 300,000 familias no disponían de tierra. A ello se agregó el efecto de las migraciones de campesinos provenientes de Honduras, a raíz del conflicto bélico de 1969.

A partir de 1970 se comenzaron a formar asociaciones y cooperativas campesinas al margen del control oficial, a pesar de que la sindicación de los trabajadores rurales estaba prohibida. 28/

El gobierno realizó esfuerzos tendientes a atender las demandas de estos grupos, y en 1973 se formuló el Plan de Desarrollo Económico y Social en el que se incluía un programa sobre la reforma agraria que llevaría a la ampliación del mercado interno, la redistribución del ingreso y el impulso de la pequeña propiedad. Los latifundistas, al igual que en ocasiones anteriores, se opusieron a la reforma agraria y lograron que a fines de dicho año se promulgara la Ley de Arrendamientos, la cual contenía únicamente disposiciones para promover y simplificar la renta de la tierra.

Durante 1973-1975 ocurrieron nuevos levantamientos campesinos, expresados en tomas de tierras e incendios de cultivos; entonces, se presentaron proyectos de reforma agraria dirigidos por la Federación de Campesinos Católicos (FECCAS) y a partir de 1975 por la Unión de Trabajadores del Campo (UTC).

En 1975 el gobierno anunció la sustitución del Instituto de Colonización Rural por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y designó como organismo encargado de diseñar la política agraria a la Comisión Nacional de Transformación Agraria (CNTA). 29/

28/ Véase, Gordon, S., "La transformación agraria en El Salvador: un conflicto interburgués", Estudios Sociales Centroamericanos, Año XII, Número 36, septiembre-diciembre de 1983, pág. 18.

29/ La decisión de cambiar la estructura agraria de la propiedad no era una medida aislada de El Salvador, ya que en la década de los años sesenta, Honduras, Guatemala y Nicaragua habían elaborado leyes en busca de una distribución más equitativa de la propiedad, impulsados por la Alianza para el Progreso y para contener los conflictos sociales que se estaban gestando.

El principal objetivo del ISTA se enfocó a cambiar la estructura de la tenencia de la tierra. Dicho organismo sería el encargado de adquirir las tierras, ^{30/} elegir a los beneficiarios, promover la organización y capacitación de los campesinos y elaborar los proyectos de desarrollo agropecuario por regiones.

El principal problema fue que no se reglamentaron los criterios de afectación de las tierras, no se fijaron los límites máximos y mínimos de la propiedad, ni se establecieron las circunstancias por las cuales una propiedad no cumplía su función social y podía ser expropiada.

Entre 1977 y 1979 se decretó la Ley del Impuesto Territorial Agropecuario, que tenía como objetivo captar recursos de los latifundistas para desarrollar un programa de bienestar para las familias campesinas, y se creó la Corporación Financiera de Tierras Agrícolas (COFINTA), a la que le correspondía la adquisición de tierras para su redistribución.

A fines de 1979 se producen en El Salvador una serie de movimientos políticos y sociales que darían lugar, en primer término, al establecimiento de una junta de gobierno cívico-militar y, en segundo, a la puesta en marcha de un nuevo programa de reforma agraria.

El nuevo gobierno solicitó de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) su asistencia para instrumentar un programa de reforma agraria, que estaría basado en los siguientes puntos: a) la estructura de la propiedad de la tierra sería alterada en favor de los campesinos; b) se abarcaría todo el territorio nacional y se cubrirían todos los cultivos y, c) se buscaría el desarrollo de las organizaciones campesinas (sindicatos y asociaciones comunales). ^{31/}

Para tratar de dar solución a los problemas relacionados con la tenencia de la tierra se promovieron distintos programas de reforma agraria. En 1980 se promulgó la Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto 153) y el Decreto 154. Con dichos decretos y la creación en 1981 de la Comisión de Reforma Agraria Nacional (CORAN) se emprendió la reforma agraria, cuyos principales objetivos eran: la transformación de las relaciones de producción en el campo, y el

^{30/} "El tipo de tierras que se utilizaría para el desarrollo de los proyectos eran: a) las tierras propiedad del ISTA; b) las tierras del Estado y de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas que le sean transferidas al ISTA; c) las tierras que adquiriera el ISTA en forma voluntaria, siempre que reúnan los requisitos socioeconómicos que requiere esta clase de proyectos, y d) las tierras que adquiriera el ISTA mediante el proceso de expropiación". Véase, Gordon, "La transformación agraria...", *op.cit.*, pág. 24.

^{31/} Véase, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, El mito de la reforma agraria, Guatemala, 1989.

mejoramiento de la vida de los campesinos, al alcanzar mayores niveles de ingresos y aumentar los niveles de producción.

La primera fase programada se inició en 1980, con el Decreto 154 que disponía la expropiación de los latifundios mayores de 500 hectáreas. Resultaron afectadas más de 376 propiedades pertenecientes a 244 productores, quienes fueron indemnizados con bonos estatales. Los campesinos se organizaron en cooperativas y el Estado se encargó de otorgar créditos, asistencia técnica y ayuda para la comercialización de sus productos. Los decretos, por medio de los cuales se instrumentaría la segunda fase, no se aplicaron.

La tercera fase, iniciada en 1983, tuvo su origen en el Decreto 207, emitido el 28 de abril de 1980, según el cual los aparceros o arrendatarios pasarían a poseer definitivamente la tierra que trabajaban. ^{32/} El tamaño de los lotes no debería exceder de 7 hectáreas (10 manzanas). El desarrollo de esta etapa se confió a la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA). Este edicto fue seguido de muchos otros promulgados a lo largo del decenio de los ochenta, entre los que cabe mencionar el Decreto 895 de 1987, en el que se limitaba a 245 hectáreas (350 manzanas) la extensión de tierra que podrían poseer los particulares y se autorizaba la expropiación de los excedentes. ^{33/} Más recientemente, en 1991, el decreto 747 dio origen a la Ley de Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria que establece, entre otros,

^{32/} Las diferentes formas de pago por las tierras que cultivaban los pequeños agricultores antes del proceso de la Reforma Agraria eran: a) en efectivo, cuando el pago implicaba una cuota monetaria que facultaba al arrendante al uso de tierra por un período generalmente anual; b) en especie, cuando el pago de la tierra se destinaba al propietario en un porcentaje de la producción o una cuota establecida en la unidad de medida del rendimiento de la cosecha; c) con trabajo, cuando el campesino pagaba por el uso de la tierra con jornales sin remuneración en los cultivos del propietario, estableciéndose este último los días al mes o al año que fueran requeridos, y d) en forma mixta, cuando se daba una combinación de cualesquiera de las formas anteriores. Véase, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Segundo Perfil de Beneficiarios del Decreto 207 (Doc. PERA1-03/85), San Salvador, El Salvador, julio de 1985, pág. 36.

^{33/} El Decreto 842 establecía que todas las tierras adquiridas por el ISTA antes de 1980 deberían destinarse al proceso de la reforma agraria; el Decreto 839 "Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria", de 1987, autorizaba a los dueños de las propiedades para que pudieran venderlas directamente a los campesinos sin tierra; el Decreto 896 ordenaba la transferencia de propiedades estatales rústicas de vocación agropecuaria; el Decreto 840 creó el Comité de Organizaciones Campesinas (COC). Véase, Ministerio de Agricultura y Ganadería, VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria (Doc. 1/03/89), San Salvador, El Salvador, septiembre 1989.

formas de propiedad asociativa distintas al sistema cooperativo tradicional. Asimismo, por conducto del Decreto 713 se creó el Banco de Tierras para financiar la adquisición de tierras, estableciendo como límite para sus operaciones individuales la compra de hasta 20 hectáreas.

En resumen, como resultado del proceso de Reforma Agraria en El Salvador se distribuyeron algo más de 415,000 manzanas, casi un 70% en forma de cooperativas, y se benefició directamente a cerca de 82,000 familias campesinas. (Véanse los cuadros 18 y 19.) A raíz de las medidas adoptadas el tamaño medio de las grandes propiedades se redujo de 410 a 190 manzanas y su proporción del total representó 10% menos con respecto a 1971. Igual sucedió con las microfincas; en cambio aumentó la participación de las unidades familiares y subfamiliares. (Véase de nuevo el cuadro 17.)

c) Principales actividades de los beneficiarios del proceso de reforma agraria

Los beneficiarios del proceso de la reforma agraria de 1980, afrontaron un conjunto de problemas coyunturales y estructurales que les ha dificultado cultivar apropiadamente las tierras recibidas, dedicándolas en muchos casos a actividades de baja productividad. Como consecuencia del conflicto, sólo dos terceras partes de las tierras asignadas pudieron cultivarse; de éstas 43% se destinó a granos básicos, 20% a café, caña de azúcar y algodón, 23% a pastos y el resto a cultivos diversos; las cooperativas tendieron a concentrarse en los cultivos de exportación (en especial el del café) y en la ganadería, en tanto que las propiedades individuales se dedicaron mayoritariamente a la producción de granos básicos. (Véase el cuadro 20.)

Los agricultores que cultivan granos básicos bajo modalidades asociativas han logrado rendimientos similares o superiores a los promedios del país (véase el cuadro 21), a pesar de lo cual sus ingresos no bastan para satisfacer sus necesidades fundamentales. A título ilustrativo, el cultivo tecnificado de una manzana de maíz en tierras de las categorías I y II sólo genera un ingreso neto de 1,100 colones (aproximadamente 130 dólares). Ese ingreso es inferior en suelos de menor calidad aunque los costos de producción sean más bajos. Si el productor puede cultivar 7 manzanas en esos suelos, el ingreso familiar casi llega al nivel de los productores tecnificados con lotes de 2 manzanas. La producción de sorgo, de frijol y de arroz presenta características similares a las del maíz, cuando también se efectúan en suelos aptos solamente para cultivos permanentes, e incluso de vocación forestal.

Conviene observar que en el caso de los pequeños productores que disponen de suelos de las categorías V, VI y VII, la actividad productiva de granos básicos tiene efectos negativos de especial consideración en el deterioro de los suelos, el clima y el medio ambiente, incluidas las inundaciones frecuentes de las tierras localizadas en las llanuras del Pacífico.

En otras actividades, las perspectivas son más favorables. En el caso del café existen posibilidades de ingreso de unos 10,000 colones anuales en cafetales de mediano rendimiento, de los cuales será necesario deducir 4,000 por insumos. Cifras similares se pueden lograr en la producción de caña de azúcar. Aun considerando las fluctuaciones de los precios internacionales, los ingresos que perciben los pequeños productores de café y caña de azúcar les permiten mejorar de manera ostensible su nivel de vida.

La posibilidad de incorporar a la mayoría de los pequeños productores a actividades de mayor valor agregado está sujeta a la adopción de distintas medidas, tema que se abordará más adelante.

2. Programa de transferencia de tierras en el marco de los acuerdos de paz

a) Descripción del programa

Luego de un largo intercambio entre las partes firmantes del Acuerdo de Paz, así como con las instancias específicas creadas por el Acuerdo sobre la forma de aplicar el contenido de los convenios relativos al problema agrario, el 13 de octubre de 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó una propuesta sobre la transferencia de tierras, basada en las consultas sostenidas por su enviado especial y en las recomendaciones de la ONUSAL y de una misión conjunta FAO/FMI/Banco Mundial. Esta propuesta fue aceptada por el Gobierno de El Salvador y por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y ha pasado a constituir el documento base del programa de transferencia de tierras. En forma sucinta, su contenido es el siguiente:

| CRITERIOS | | |
|-------------------------------------|---|--|
| <u>Dotación según tipo de suelo</u> | Tipo de suelo I, II III, IV V, VI VII, VIII | Tamaño 2 manzanas 3 manzanas 5 manzanas 7 manzanas |
| <u>Beneficiarios potenciales</u> | Excombatientes FMLN, máximo 7,500 Excombatientes FAES, máximo 15,000 Tenedores, máximo 25,000 | |

La disponibilidad de tierras se iría ajustando a medida que los propietarios de las que fueron zonas de conflicto lo manifestaran a la Comisión Especial Agraria de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (CEA-COPAZ).

b) Participación institucional en el cumplimiento del programa

Las instituciones creadas para la aplicación del proceso de reforma agraria en El Salvador asumirán las siguientes tareas:

i) El Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) participará en el cumplimiento de la primera fase o Plan de Emergencia; se encargará especialmente de la adquisición y expropiación de propiedades que excedan el límite constitucional de 245 hectáreas y de la identificación y asignación de tierras de propiedad del Estado que no constituyan reserva forestal.

ii) La Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) colaborará con el Banco de Tierras para facilitar la transferencia de propiedades; con este fin, se agilizarán los procesos de adquisición, avalúo y clasificación agrológica de los suelos, y esclarecimiento de la situación legal y financiera de las propiedades.

iii) El Banco de Tierras (BT) otorgará créditos para la compra de las tierras privadas con vocación agrícola, pecuaria y forestal.

iv) El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas (RPRH) se encargará de regularizar los títulos de propiedad de la tierra a nombre de los nuevos dueños.

v) El Departamento de Asociaciones Agropecuarias (DAA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), tomará a su cargo la organización, constitución y reconocimiento oficial de las nuevas cooperativas.

c) Unidad ejecutora

El programa será ejecutado por la Gerencia de Coordinación para la Transferencia de Tierras, adscrita a la Oficina Coordinadora del Tema Agrario (OCTA), unidad creada con tal propósito. Está encargada de coordinar las acciones de todas las instituciones que participan en la adquisición, financiamiento, transferencia y legalización de propiedades en las que fueron zonas de conflicto, según el calendario acordado, para asegurar la transparencia del proceso de negociación, avalúo y asignación de tierras.

A la unidad ejecutora también se ha encomendado diseñar y poner en marcha un plan de búsqueda de soluciones alternativas para reubicar a tenedores de tierras cuyos propietarios rehúsen vender. Para ello contará con la colaboración coordinada de la CEA-COPAZ, el Gobierno de El Salvador y el FMLN.

La Gerencia de Coordinación para la Transferencia de Tierras dispondrá de tres unidades (de tierras del Estado, de tierras privadas y de reubicación de tenedores) para velar por el cumplimiento del calendario y de las metas de transferencia de tierras, así como para realizar un inventario de propiedades que facilite la reubicación de tenedores. Se creó, asimismo, un Comité de Supervisión y Seguimiento, integrado por representantes del Gobierno de El Salvador y el FMLN, el Coordinador pro t mpore de la Comisión Especial Agraria (CEA-COPAZ) y con participación de la ONUSAL, en calidad de organismo asesor y verificador.

d) Requisitos y avances en el proceso de adjudicación de tierras

Requisitos

Según lo establecido en el Acuerdo de Paz, el FMLN presentaría un inventario de predios o inmuebles afectados dentro de las que fueron zonas de conflicto, correspondiendo a la CEA-COPAZ llevar a cabo su verificación a fin de comprobar la presencia de tenedores y la disposición del propietario a vender. Luego de la verificación de campo de más de 5,000 propiedades —que finalizó en diciembre de 1992—, el procedimiento es el siguiente:

a) Avalúo de las propiedades a cargo del Banco de Tierras (BT) y el OCTA; el valor estimado se negocia entre el propietario y el FMLN, en presencia de la OCTA y ONUSAL, en el Banco de Tierras;

b) Una vez acordado un precio, la OCTA y el FMLN, en presencia de la ONUSAL, establecen el número de beneficiarios que ocuparán las fincas negociadas, de acuerdo con la categoría de los suelos (esto es conocido como capacidad de "cabida");

c) Se levanta un acta —de transferencia, en el caso de las propiedades estatales— en la que se indica la superficie por tipo de suelo, la capacidad de "cabida" y el número y condición de los beneficiarios elegibles;

d) El FMLN propone una lista de los beneficiarios, elaborada según las prioridades acordadas en la primera fase (excombatientes y tenedores asentados en las tierras en cuestión), y se

procede a verificar su identidad, la condición de desmovilizados mayores de 16 años; y que no tengan tierras a ningún título;

e) La OCTA revisa estas listas y, en caso de detectar irregularidades, las presenta al Comité de Supervisión y Seguimiento (CSS) para su depuración;

f) Cuando los beneficiarios optan por el sistema de tenencia colectiva en propiedades estatales, organizan una asociación a la que la Dirección de Asociaciones Agropecuarias del MAG otorga personería jurídica;

g) Completadas todas las etapas, se procede a escriturar la propiedad en el Banco de Tierras; posteriormente, se inscribe en el Registro Público con un documento en el que constan la documentación de los beneficiarios, las condiciones de pago de la propiedad y la personería jurídica de la cooperativa, cuando corresponda;

h) En el caso de las fincas estatales no se realiza el primer trámite, el que es reemplazado por una negociación entre el ISTA y el FMLN, en presencia de la OCTA y la ONUSAL.

Avances logrados al 31 de marzo de 1993

En alguna medida, la enumeración de las etapas por las que debe pasar un predio entre su identificación y su adjudicación debidamente escriturada explica las dificultades para cumplir en tiempo los plazos propuestos (véase el cuadro 22), pero además existen otros obstáculos, que se mencionarán más adelante.

A mediados de marzo de 1993, los atrasos resultaban evidentes, pues sólo se había negociado y acordado la "cabida" —acciones que corresponden a los dos primeros pasos del proceso— de 50% de las tierras necesarias para las adjudicaciones previstas en la primera fase del programa.

Las actas de transferencia redactadas (tercer trámite del proceso) representaban apenas algo más de 15% de las tierras requeridas y todas ellas eran de propiedad estatal. La escrituración, última etapa del procedimiento, sólo se había cumplido para 0.6% de los predios privados.

Con respecto al número de personas, estaría determinada la "cabida" en tierras negociadas de casi un 60% de los potenciales beneficiarios de la primera fase; un 18% de ellos podría acceder a propiedades que ya cuentan con actas de transferencia, pero menos de 1% tendría las correspondientes escrituras.

e) **Obstáculos al programa**

Entre los factores que han impedido un avance más rápido del proceso de transferencia cabe mencionar los siguientes:

i) La diversidad y simultaneidad de las tareas que deben desarrollar, tanto los equipos de trabajo del gobierno como de los beneficiarios.

ii) Del inventario de predios que podrían ser comprados a particulares, presentados por el FMLN, sólo 36% reunía los requisitos para continuar el proceso de negociación, sea porque no se pudo localizar a los dueños o porque éstos no estuvieron dispuestos a vender.

iii) La tendencia al alza de los precios en las nuevas negociaciones con el sector privado. Esto se debe, por una parte, a que el proceso de paz incide en la paulatina extinción de los factores originales de presión e incertidumbre, y ha redundado en una menor disposición a vender y/o en un aumento de los precios de los bienes inmuebles.

iv) Hay amplio consenso en el sentido de que la capacidad instalada del Banco de Tierras es limitada. Se fijó como meta el avalúo y negociación de 40 predios por semana. Invertir en su ampliación seguramente tiene una alta relación beneficio-costos en términos de la tensión social que genera la lentitud del proceso, así como de las pérdidas que implica el atraso en el otorgamiento de créditos de avío para aprovechar el ciclo agrícola. En algunos casos los cálculos de superficie y de potencial productivo han tendido a la sobreestimación y no se dispone de procedimientos para que sean revisados en forma expedita.

v) Al FMLN le ha sido difícil entregar listas de potenciales beneficiarios de tierras ya negociadas que cumplan con los requisitos establecidos, sea por razones de edad inferior a la mínima, documentación incompleta, duplicación de nombres en listas diferentes, cambios de nombre a causa del conflicto, y otras.

vi) Algunas alcaldías no han tenido suficiente capacidad para tramitar las solicitudes de los beneficiarios que carecen de documentos de identidad.

vii) Hay propiedades estatales potencialmente disponibles cuya asignación se ha postergado sujeta a la remoción de minas.

viii) Entre la emisión del acta de transferencia y la redacción de la escritura se han producido atrasos considerables. Adicionalmente, luego de la negociación, el BT ha detectado problemas de orden jurídico para la escrituración de algunas propiedades.

f) Fuentes potenciales de tensión

Entre los factores potenciales de tensión, inmediatos o mediatos, aparecen los siguientes:

i) Dado el ritmo actual del proceso que culmina con la instalación efectiva del beneficiario en la tierra asignada, parece poco probable que una proporción importante de los comprendidos en la primera fase esté en condiciones de aprovechar el inicio del próximo ciclo agrícola (mayo), con todas las implicaciones que esto tendría sobre sus condiciones de vida.

ii) La estimación preliminar del número de tenedores podría superar en un 20% a 30% al total de beneficiarios establecido en el programa y generar situaciones de tensión, si bien el Gobierno de El Salvador ha manifestado la voluntad de buscar una solución.

iii) En algunos casos, los propietarios que han expresado su oposición a vender, esperarían que se acelere la reubicación de tenedores —programada para la tercera fase— para recuperar sus propiedades.

iv) Si los beneficiarios, muchos de ellos recién iniciados como pequeños productores, se dedican exclusivamente a los cultivos tradicionales de granos básicos, debido entre otras razones a la carencia de recursos técnicos y financieros, es indudable que parte de ellos incurrirá en una alta morosidad.

v) El pago al contado de las tierras privadas impone una pesada carga financiera al programa, sobre todo ante el incremento que podrían experimentar los precios de la tierra. Este problema podría evitarse mediante fórmulas que, respetando las reglas del mercado, impidan que el financiamiento se convierta en uno de los principales obstáculos para la continuidad del proceso, dado que los recursos disponibles son insuficientes para cubrir todas las fases. En este caso, la negociación y concertación entre el Gobierno de El Salvador y los propietarios, sobre modalidades de pago, puede dar resultados positivos.

vi) En la fase de negociación se produjeron desacuerdos sobre las formas de adjudicación, individual o asociativa. La fórmula asociativa ha sido aceptada por el Gobierno de El Salvador, aunque en algunos casos sólo como solución transitoria.

g) Acciones tendientes a agilizar la transferencia de tierras

Para la superación de los obstáculos que han dificultado el cumplimiento del calendario de transferencia de tierras y también para eliminar los factores generadores de tensión, se sugiere la conveniencia de llevar a cabo acciones en los siguientes ámbitos:

i) Capacidad de gestión de los beneficiarios. Conviene facilitar alguna forma de asistencia a las organizaciones del FMLN para agilizar la tarea de elaborar y depurar las listas de beneficiarios.

ii) Capacidad de gestión de las instituciones gubernamentales. Es necesario dotar a estas instituciones, en particular a las alcaldías y al Banco de Tierras, de mayores recursos humanos y materiales, y brindarles asistencia técnica a fin de racionalizar el flujo de solicitudes.

iii) Concertación con propietarios privados. Es indispensable encontrar fórmulas para limitar el incremento de los precios generado por factores que van más allá de la mera especulación, ya que apenas se han negociado 50% de la superficie programada en la primera fase. Como se señala en la propuesta del 13 de octubre, debe darse amplia difusión al acuerdo de que los tenedores asentados en propiedades cuyos dueños no quieran vender no podrán ser desalojados hasta que se les pueda reubicar. Por la magnitud del proceso que se tiene por delante, será conveniente que se extiendan los plazos y la vigencia del Decreto 385 que así lo establece.

**3. Viabilidad económica de las unidades agrícolas
y necesidades de inversión**

El desarrollo del programa de transferencia de tierras constituye un paso fundamental en la generación de la estabilidad social. La incorporación de los nuevos productores requiere, además de la dotación de tierras, de recursos financieros, técnicos y administrativos, a fin de asegurar tanto el éxito de los cultivos, como niveles de ingresos que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios.

Las estimaciones sobre los ingresos generados en las nuevas unidades si optan por los patrones tradicionales de cultivo (maíz, frijol), demuestran la necesidad de introducir actividades agropecuarias alternativas. En El Salvador se dan condiciones de clima y existen tierras aptas para producir una serie de rubros que, dadas las condiciones actuales de mercados y precios, podrían acrecentar los ingresos de los pequeños agricultores. Sin embargo, los plazos de maduración de las

inversiones son superiores, en la mayoría de los casos, a los años de gracia otorgados en el programa de crédito, pues suponen, entre otras medidas: la evaluación del potencial de diversificación a escala microrregional; la realización de programas focalizados de capacitación, tanto en materia de gestión como en aspectos técnicos estrechamente vinculados a las posibilidades productivas de cada microrregión; la creación de infraestructura física y de servicios que permitan introducir nuevos cultivos; y el desarrollo de formas de organización propicias para establecer relaciones más simétricas y eficientes en los procesos de comercialización. (Véase el recuadro adjunto.)

a) Actividades tradicionales

La posibilidad de que un alto porcentaje de los beneficiarios del programa de tierras se dedique a la producción de granos básicos sólo constituye una solución de emergencia, en espera de que el país esté en condiciones de financiar una modernización más a fondo de la agricultura.

En efecto, si se destinara a la producción de granos básicos 80% de las tierras que se entreguen, aumentaría sustancialmente su oferta y deprimiría los precios en un mercado donde ya resultan insuficientes para satisfacer necesidades básicas de las familias campesinas.

Hay que considerar, además, que se deberán obtener ingresos suficientes para que los beneficiarios del programa paguen las deudas contraídas en la compra de tierras. En el caso de que los créditos llegaran a 5,000 colones por manzana a liquidar en 26 cuotas, con 6% de interés, los pagos anuales ascenderían a 420 colones por manzana. ^{34/}

La situación resulta aún más crítica si los agricultores asumen el compromiso de servir la deuda de la vivienda (10,000 colones a 15 años de plazo), que demandaría pagos anuales de capital e intereses por 2,000 colones anuales.

Se trata, en consecuencia, de una situación inestable que a la larga pone en peligro los objetivos de los acuerdos de paz, ya que mantendría en la pobreza extrema al grueso de los beneficiarios del programa. Parece, entonces, insoslayable comprometer esfuerzos especiales en impulsar —pasada la emergencia— cambios estructurales modernizadores que permitan a los campesinos dedicarse a actividades mejor remuneradas.

^{34/} Este será de 252 colones cuando el crédito por manzana sea de 3,000 colones.

RECUADRO: LA VIABILIDAD DE LOS PRODUCTORES PEQUEÑOS

El caso del maíz es ilustrativo del problema de viabilidad económica de un pequeño productor. Utilizando una tecnología avanzada éste puede obtener un rendimiento de alrededor de 45 quintales por manzana en las tierras de clases I y II. Sobre la base del precio pagado al productor en los períodos de cosecha de 1990, que fue de 50 colones, ese rendimiento produciría un ingreso total de cerca de 2,300 colones por manzana. Deduciendo los 1,200 colones correspondientes a la compra de insumos y preparación mecanizada de los suelos, queda un ingreso disponible de 1,100 colones por manzana. El ingreso familiar derivado de la producción de 2 manzanas llega a ser de 2,200 colones al año; o sea, alrededor de 270 dólares.

Los productores de suelos de las categorías III y IV pueden obtener alrededor de unos 30 quintales por manzana; es decir, aplicando el mismo precio de 1990, unos 1,500 colones. Manteniéndose el costo de 1,200 colones por manzana, ello significa un ingreso familiar de 300 colones por manzana. En 4 o 5 manzanas la familia percibe un ingreso de 1,200 a 1,500 colones anuales.

Los productores que disponen de suelos de las categorías V a VII pueden lograr un máximo de 15 quintales por manzana; es decir, un ingreso bruto de 750 colones por manzana. El costo monetario en estos casos se reduce a 450 colones para compra de insumos, ya que no es posible realizar labores mecanizadas en la preparación de las tierras. En este caso, se logra un ingreso por manzana de 300 colones, y de 2,100 al año si logran sembrar 7 manzanas. Especial atención merece el impacto en el deterioro del medio ambiente que ocasionaría la siembra exclusiva de granos básicos en estas categorías de suelos.

Es necesario tener en cuenta, además, que se deberán obtener ingresos suficientes para que los beneficiarios del programa paguen las deudas contraídas en la compra de tierras. En el caso de que los créditos llegaran a 5,000 colones por manzana a liquidar en 26 cuotas, con 6% de interés, los pagos anuales ascenderían a 420 colones por manzana. Tales pagos difícilmente podrían ser cubiertos por los productores que posean tierras en suelos clasificados en las categorías V a VII, con los ingresos que genere la explotación de esas tierras. Incluso los productores de café y de los granos básicos en estratos I y II se encontrarían con estrangulamientos financieros. La situación resulta aún más crítica si los agricultores asumen el compromiso de servir la deuda de la vivienda.

Se trata, en consecuencia de una situación cuya viabilidad depende del acceso a trabajo o ingresos extraparcelarios que ayuden a cubrir los compromisos asumidos. Parece, entonces, insoslayable comprometer esfuerzos especiales en impulsar —pasada la emergencia— cambios estructurales modernizadores que permitan a los campesinos dedicarse a actividades mejor remuneradas.

La diversificación de cultivos merece algunas reflexiones. Hay que tomar en cuenta el apego de los productores a las actividades tradicionales, que les aseguran alimentación y recursos financieros líquidos para proveerse de bienes de consumo indispensables; semillas y aperos de labranza. Por vivir precariamente, sin márgenes de maniobra, difícilmente emprenden otras actividades productivas que, si bien pueden proporcionarles ingresos mayores, los enfrentan al riesgo de pérdidas, que afectarían sus propias condiciones de sobrevivencia. Por esta razón, en cualquier proyecto de diversificación se recomienda conservar la producción de granos básicos en una parte de las tierras. La superficie destinada a esos cultivos podría limitarse a producir alimentos para autoconsumo y colocar algunos excedentes que cubran la reposición de los aperos de labranza e insumos. 35/

b) Opciones de diversificación

Las opciones de diversificación son, desde luego, muy variadas; dependen de las características de los suelos, los recursos financieros asignados, la aplicación de conocimientos técnicos, la gestión administrativa de los productores y la comercialización, entre otros factores. Como ya se señaló, no puede dejarse de lado, sin embargo, el apego de los productores a las actividades tradicionales que les aseguran su alimentación. Así, en cualquier propuesta de diversificación convendría mantener áreas dedicadas al cultivo de los granos básicos. 36/

En los suelos de las categorías I a IV existe la posibilidad de efectuar cultivos anuales de alto rendimiento económico, como las hortalizas, cuando se dispone de sistemas de riego. También es posible dedicarlos a la producción de frutas, los cultivos permanentes y la ganadería más intensiva. En los suelos de categoría V donde existen plantaciones de café, además de mejorar el nivel de productividad, conviene introducir otros cultivos permanentes y formas intensivas de ganadería. En los suelos de clases VI y VII, los beneficiarios podrían emprender actividades agrosilvopastoriles de las que ya se tienen experiencias exitosas en El Salvador.

35/ Se estima que una manzana de tierra comprendida en los estratos de suelos II y III, y un máximo de 2 manzanas en los de IV a VII, serían suficientes para cumplir con estos requisitos.

36/ Se estima que una manzana de tierra comprendida en los estratos de suelos II y III, y un máximo de 2 manzanas en los de IV a VII, serían suficientes para cumplir con estos requisitos.

i) Hortalizas. Conforme a perfiles de producción de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la producción de melón Cantaloup y tomate permite obtener un ingreso neto por manzana del orden de los 11,000 colones. Niveles de ingresos netos similares, que deben tomarse en esta oportunidad como órdenes de magnitud, podrían generarse con la producción de rubros hortícolas como pepino, chiltoma, repollo, entre otros.

Instrumentar proyectos de esta naturaleza en suelos fértiles y planos de las categorías I, II y III, supone asignar recursos de alguna significación, muy superiores a los de los rubros tradicionales (más de 33,000 colones para melón y 20,000 para el tomate).

Para instrumentar estos proyectos se requiere de la aplicación de tecnologías avanzadas. Asimismo, exige de capacidades administrativas complejas para garantizar los abastecimientos de insumos, la preparación de suelos y el manejo de los plantíos; labores de selección, empaque, transporte y distribución que no siempre conocen los pequeños productores.

Otro aspecto de especial importancia es el de los mercados. El Salvador, importador neto de estos productos, puede sustituir compras del exterior y generar excedentes exportables. Tendría que emprender acciones para negociar la apertura de mercados de los países desarrollados. Todo lo indicado enmarca la necesidad de transferencia tecnológica y capacitación.

ii) Cultivos permanentes. Estudios realizados por instituciones regionales e internacionales indican la viabilidad económica de producir distintos rubros que se obtienen de plantaciones permanentes (cítricos, mangos, aguacate y nueces, entre otros) en suelos IV a VII. Se estima que la inversión requerida para establecer este tipo de plantaciones fluctúa entre 17,000 colones —en el caso de las nueces como la macadamia y el marañón—, hasta unos 25,000 colones en los del mango y la naranja. Después de un período de maduración, que varía de tres a cinco años, los productores obtendrían ingresos netos que fluctúan entre los 10,000 y los 15,000 colones por manzana.

Dado que la tecnología no es conocida usualmente por todos los pequeños productores, sería indispensable instrumentar programas de capacitación y asistencia técnica, al igual que en materia de gestión administrativa y de comercialización. En lo que concierne al mercado, el país podría absorber parte de la producción, ya sea de fruta fresca o procesada, para lo cual se requeriría del complemento de algunos procesos agroindustriales. Las gestiones de mercadeo al exterior tendrían que ser asumidas por organizaciones de productores o empresas especializadas.

iii) La producción pecuaria. Otra alternativa previsible de mejoramiento de los ingresos campesinos se refiere a la producción pecuaria. Por una parte, las actividades avícolas y porcícolas podrían integrarse a la producción de granos básicos, utilizándolos como insumos en la producción de aves de corral, huevos y cerdos y, por otra, sería conveniente dedicar recursos a mejorar la tecnología de la ganadería vacuna.

Con respecto a la integración de la producción de granos con la crianza de cerdos y aves de corral, hay claras posibilidades de elevar los índices de conversión que prevalecen en el país; los ingresos monetarios de los agricultores podrían aumentar 50% al vender los animales en pie, en vez de granos. Las actividades pecuarias tendrán mayores visos de éxito en la medida que los pequeños productores formen empresas asociativas que logren obtener economías en el uso de las instalaciones requeridas para el manejo de los animales, el equipo para procesar alimentos, la adquisición de insumos y la venta de los animales.

También podría generarse valores agregados complementarios de la organización de tareas de destazar y preparar carnes en microempresas, organizadas cooperativamente. Además, así podría beneficiarse a grupos artesanales que no disponen de tierras.

Es oportuno reiterar aquí la necesidad de llevar adelante programas de adiestramiento y capacitación tecnológica, tanto como la incorporación de personal capacitado en trabajos de administración y mercadeo.

De otro lado, entre los beneficiarios que dispongan de tierras con suelos de categoría IV a VII, e incluso los de tierras con suelos II y III, cabría promover ganaderías lecheras. Ello implica la siembra de pastos mejorados hasta alcanzar cargas medias de unas seis vacas lecheras por manzana en suelos fértiles y hasta dos o tres cabezas en los de uso extensivo.

Las posibilidades de integrar la actividad ganadera con microempresas productoras de quesos y otros productos lácteos son muy amplias y podrían realizarlas familias que no disponen de tierras.

iv) Actividades agrosilvopastoriles. Sobre la base de proyectos realizados en El Salvador con la asesoría técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sería posible diseñar proyectos agrosilvopastoriles que beneficiarían a los pequeños agricultores en suelos de categoría V, VI y VII. De aquí también se gestarían beneficios considerables en materia ecológica. Se reduciría la erosión de los suelos, se mantendría su fertilidad, se evitarían inundaciones en las llanuras cercanas a la Costa del Pacífico, entre otros logros de importancia.

El proyecto consiste en la instalación de obras de conservación y la erradicación de prácticas dañinas a los suelos; por ejemplo, se recomienda no practicar la quema, reducir el uso de herbicidas, mínima labranza y encarrilar los desechos. Estas recomendaciones demandan mayor trabajo del agricultor, pero al reducir la erosión y aumentar la productividad de los cultivos, acrecientan todavía más los ingresos. La experiencia de la FAO indica que en terrenos con pendientes mayores de 12% es aconsejable emprender obras de infraestructura como: acequias tipo trinchera con barreras vivas o de piedra; barreras de piedras; bordos de tierra, y diques.

En terrenos con pendientes de hasta 12% se recomienda la instalación de bordos de tierra o diques, estructuras simples y baratas de tierra compactada. Conforme se incrementa la pendiente se hace indispensable la instalación de barreras de piedra o barreras vivas, con o sin la instalación de acequias. ^{37/}

Una vez realizadas las obras se hace viable sembrar granos básicos, plátanos, papaya, piña, mango, aguacate, cítricos, árboles maderables y leñeros de rápido crecimiento, como la teca y en algunos casos el eucalipto. En cuanto a los beneficios, el agricultor dispone de granos básicos y de ingresos derivados de la venta de plátanos, frutas y maderas.

c) Requerimientos de inversión y asistencia técnica

De acuerdo con estimaciones preliminares, que sólo indican órdenes de magnitud, los recursos financieros para la modernización de cultivos de los beneficiarios del programa de transferencias de tierras que garantizarían superar condiciones de pobreza extrema, rondan los 287 millones de dólares. (Véase el cuadro 23.) Estas inversiones podrían iniciarse en un plazo razonable, una vez que se hayan definido los proyectos, y ejecutarse en un período de 5 o 10 años. El desglose aproximado sería el siguiente:

i) 20 millones de dólares para promover la producción de hortalizas en 5,000 manzanas de tierras localizadas en los suelos de las categorías I, II y III;

ii) 160 millones de dólares para establecer 40,000 manzanas de pastos, adquirir vacas lecheras, e instalar la infraestructura para el manejo de ganaderías intensivas, y

^{37/} Las acequias tipo trinchera tienen dos objetivos: mejorar la infiltración del agua y disminuir la escorrentía. Son protegidas por barreras vivas de vetiver, piña o caña brava, o por barreras de piedras. La pendiente máxima con estas medidas es de 35% a 50%; cuando se cultiva en pendientes más pronunciadas se deberían instalar terrazas banales.

iii) 75 millones para el establecimiento de 25,000 manzanas de árboles frutales, incluidas 10,000 hectáreas que se sembrarían en suelos de las categorías VI y VII, dentro de los proyectos agropastoriles. Veinticuatro millones se destinarían a financiar la renovación de 12,000 manzanas de café y 8 millones para 8,000 manzanas, que se reforestarían con especies de rápido crecimiento. (Véase el cuadro 23.) El valor bruto de la producción (calculado también como orden de magnitud), ascendería a 150 millones de dólares. Cada beneficiario generaría una producción de unos 24,000 colones en lugar de los 6,000 que obtendría al cultivar exclusivamente granos básicos.

Las inversiones correspondientes a los 287 millones de dólares totales podrían realizarse, como ya se indicó, en un período que puede ser de cinco a diez años. En cinco años significarían 57.4 millones de dólares anuales, y en un período de 10 años demandarían 28.7 millones de dólares anuales. De estos totales, es previsible suponer que los beneficiarios podrían aportar un 30% basándose en su esfuerzo personal; entonces, sólo se necesitarían recursos financieros del orden de los 40 millones de dólares, si los proyectos se ejecutaran en cinco años, o 20 millones anuales al realizarse en 10 años.

Debe observarse que en el país se proyectan inversiones de magnitudes superiores a los 1,000 millones de dólares a partir de 1993. Así, se puede asumir que es factible dedicar 20 o 40 millones de dólares para promover proyectos entre los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras. La asignación de recursos para estos fines complementarían a los que es necesario destinar para atender requisitos de pequeños agricultores que han recibido tierras al amparo de Programas de Reforma Agraria ejecutados con anterioridad.

En las estimaciones de las actividades productivas se contemplaron alrededor de 90,000 manzanas para el cultivo de granos básicos. Ello satisfaría el propósito de cubrir las necesidades alimentarias de autoconsumo y generar algunos fondos líquidos.

Ya se ha indicado la importancia de la capacitación en el éxito de los programas de transferencia y diversificación agrícola. El entrenamiento y los programas de extensión habrán de plantearse conforme a las necesidades específicas de cada proyecto y en función de las condiciones de cada una de las zonas o regiones beneficiadas.

La recomendación anterior es válida en función de que hasta ahora una parte importante de los recursos de la cooperación técnica se ha enfocado a cubrir temas de carácter general, sin la necesaria especificidad *in situ*. Este tipo de capacitación específica es insoslayable en lo que se refiere a tipo de cultivos, condiciones de suelo y preparación de los campesinos, para que estén en posibilidad de realizar con éxito proyectos de modernización agrícola.

Cuadro 14

EL SALVADOR: POBLACION RURAL Y USO DEL SUELO SEGUN SU CAPACIDAD AGROLOGICA POR REGIONES

| | Población rural b/ | Capacidad agrológica del suelo por regiones y por clase a/ | | | | | Otras áreas | Hectáreas/persona (Clases: I, II y III) |
|--------------|--------------------|--|--------------------------------------|--|--|-----------------------------------|-------------|---|
| | | Total | Cultivos de aradura u otros sistemas | Cultivos de aradura ocasional o limitada | Adecuados para cultivos permanentes o vegetación | No apropiadas para usos agrícolas | | |
| | | (I, II y III) | (IV) | (V, VI y VII) | (VIII) | | | |
| Total | 3,430,412 | 2,104,078 | 357,189 | 332,861 | 1,105,224 | 253,587 | 55,217 | 0.10 |
| Región I | 792,984 | 448,853 | 90,537 | 76,088 | 219,630 | 54,567 | 8,031 | 0.11 |
| Ahuachapán | 233,723 | 123,960 | 29,303 | 24,087 | 62,924 | 7,254 | 392 | 0.13 |
| Santa Ana | 303,446 | 202,317 | 29,008 | 23,666 | 107,797 | 35,267 | 6,578 | 0.10 |
| Sonsonate | 255,815 | 122,576 | 32,226 | 28,334 | 48,909 | 12,046 | 1,061 | 0.13 |
| Región II | 930,197 | 531,180 | 64,083 | 70,218 | 314,648 | 54,780 | 27,451 | 0.07 |
| Chalatenango | 197,015 | 201,658 | 15,599 | 12,275 | 129,261 | 36,386 | 8,138 | 0.08 |
| La Libertad | 310,909 | 165,288 | 25,055 | 26,929 | 94,341 | 17,455 | 1,508 | 0.08 |
| San Salvador | 256,152 | 88,615 | 13,665 | 10,687 | 51,131 | 289 | 12,843 | 0.05 |
| Cuscatlán | 166,121 | 75,619 | 9,765 | 20,326 | 39,916 | 650 | 4,962 | 0.06 |
| Región III | 544,819 | 351,114 | 81,058 | 63,085 | 145,497 | 53,542 | 7,932 | 0.15 |
| La Paz | 208,439 | 122,361 | 50,237 | 22,242 | 41,833 | 1,693 | 6,357 | 0.24 |
| Cabañas | 174,562 | 110,351 | 3,326 | 20,728 | 53,134 | 32,579 | 584 | 0.02 |
| San Vicente | 161,818 | 118,402 | 27,496 | 20,115 | 50,530 | 19,270 | 991 | 0.17 |
| Región IV | 1,162,412 | 772,931 | 121,511 | 123,470 | 425,450 | 90,697 | 11,803 | 0.10 |
| Usulután | 329,356 | 213,044 | 72,917 | 39,108 | 83,261 | 14,166 | 3,592 | 0.22 |
| San Miguel | 343,559 | 207,710 | 33,530 | 41,244 | 98,397 | 28,908 | 5,631 | 0.10 |
| Morazán | 201,791 | 144,743 | 5,393 | 19,186 | 103,199 | 16,754 | 212 | 0.03 |
| La Unión | 287,706 | 207,434 | 9,671 | 23,932 | 140,594 | 30,869 | 2,368 | 0.03 |

Fuente: Unidad Nacional de Asistencia Técnica (UTN)-Ministerio de Agricultura y Ganadería-Unidad Regional de Asistencia Técnica (Ruta II), Análisis de los proyectos agropecuarios y de recursos naturales presentados por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), San Salvador, abril de 1992.

a/ Hectáreas.
b/ Habitantes.

Cuadro 15

EL SALVADOR: SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS
A NIVEL NACIONAL Y EN LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR REFORMADO, 1989/1990

| | A nivel nacional | | | Cooperativas del sector reformado a/ | | | Nivel nacional/ sector reformado | |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------------------------|--------------------|---------------------|-------------------------------------|--------------------|
| | Super- ficie b/ | Produc- ción c/ | Rendi- miento d/ | Super- ficie b/ | Produc- ción c/ | Rendi- miento d/ | Super- ficie b/ | Produc- ción c/ |
| Total | 714,559 | 3,970,590 | | 48,404 | 1,239,720 | | 6.8 | 31.2 |
| Cultivos de consumo interno | 475,104 | 846,312 | | 10,843 | 29,577 | | 2.3 | 3.5 |
| Maíz | 276,014 | 588,538 | 2.1 | 5,824 | 17,107 | 2.9 | 2.1 | 2.9 |
| Frijol | 64,056 | 44,569 | 0.7 | 512 | 326 | 0.6 | 0.8 | 0.7 |
| Arroz | 15,524 | 63,719 | 4.1 | 2,767 | 9,855 | 3.6 | 17.8 | 15.5 |
| Sorgo | 119,510 | 149,486 | 1.3 | 1,740 | 2,290 | 1.3 | 1.5 | 1.5 |
| Cultivos de exportación | 239,455 | 3,124,279 | | 37,561 | 1,210,143 | | 15.7 | 38.7 |
| Café | 188,000 | 167,256 | 0.9 | 20,428 | 17,845 | 0.9 | 10.9 | 10.7 |
| Caña de azúcar | 41,399 | 2,941,148 | 71.0 | 12,528 | 1,184,408 | 94.5 | 30.3 | 40.3 |
| Algodón | 10,056 | 15,875 | 1.6 | 4,605 | 7,890 | 1.7 | 45.8 | 49.7 |
| | Porcentajes | | | | | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | | 100.0 | 100.0 | | | |
| Cultivos de consumo interno | 66.5 | 21.3 | | 22.4 | 2.4 | | | |
| Maíz | 38.6 | 14.8 | | 12.0 | 1.4 | | | |
| Frijol | 9.0 | 1.1 | | 1.1 | 0.0 | | | |
| Arroz | 2.2 | 1.6 | | 5.7 | 0.8 | | | |
| Sorgo | 16.7 | 3.8 | | 3.6 | 0.2 | | | |
| Cultivos de exportación | 33.5 | 78.7 | | 77.6 | 97.6 | | | |
| Café | 26.3 | 4.2 | | 42.2 | 1.4 | | | |
| Caña de azúcar | 5.8 | 74.1 | | 25.9 | 95.5 | | | |
| Algodón | 1.4 | 0.4 | | 9.5 | 0.6 | | | |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, PERA, "X Evaluación del Proceso de Reforma Agraria", San Salvador, El Salvador, mayo de 1991, cuadros 41 y 42.

a/ Incluye las cooperativas de los Decretos 154 y 207.

b/ Hectáreas.

c/ Toneladas.

d/ Toneladas por hectárea.

Cuadro 16

EL SALVADOR: POBLACION TOTAL, URBANA, RURAL Y ECONOMICAMENTE ACTIVA

(Miles de habitantes)

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Total | 4,451 | 4,525 | 4,583 | 4,625 | 4,663 | 4,707 | 4,768 | 4,846 | 4,934 | 5,031 | 5,138 | 5,252 | 5,375 | 5,508 | 5,649 |
| Urbana | 1,891 | 1,947 | 1,985 | 2,023 | 2,062 | 2,101 | 2,142 | 2,202 | 2,264 | 2,327 | 2,393 | 2,460 | 2,543 | 2,628 | 2,717 |
| Rural | 2,560 | 2,578 | 2,598 | 2,602 | 2,601 | 2,606 | 2,626 | 2,644 | 2,670 | 2,704 | 2,745 | 2,792 | 2,832 | 2,880 | 2,932 |
| Población económicamente activa | 1,563 | 1,611 | 1,663 | 1,716 | 1,771 | 1,828 | 1,887 | 1,955 | 2,026 | 2,099 | 2,175 | 2,254 | 2,335 | 2,418 | 2,505 |
| Urbana | 740 | 773 | 807 | 843 | 880 | 919 | 960 | 1,006 | 1,054 | 1,104 | 1,157 | 1,212 | 1,269 | 1,329 | 1,391 |
| Rural | 823 | 838 | 856 | 873 | 891 | 909 | 927 | 949 | 972 | 995 | 1,018 | 1,042 | 1,066 | 1,089 | 1,114 |
| Habitantes por kilómetro cuadrado | 210 | 214 | 217 | 219 | 220 | 222 | 225 | 229 | 233 | 238 | 243 | 248 | 254 | 260 | 267 |
| Población rural por hectárea cultivable | 1.42 | 1.43 | 1.44 | 1.45 | 1.45 | 1.45 | 1.46 | 1.47 | 1.48 | 1.50 | 1.53 | 1.55 | 1.57 | 1.60 | 1.63 |
| Superficie cultivable por población rural | 0.70 | 0.70 | 0.69 | 0.69 | 0.69 | 0.69 | 0.69 | 0.68 | 0.67 | 0.67 | 0.66 | 0.64 | 0.64 | 0.63 | 0.61 |
| Superficie cultivable por población rural económicamente activa | 2.19 | 2.15 | 2.10 | 2.06 | 2.02 | 1.98 | 1.94 | 1.90 | 1.85 | 1.81 | 1.77 | 1.73 | 1.69 | 1.65 | 1.62 |

Fuente: CELADE, América Latina: Proyección Población, 1950-2000, Boletín Demográfico, Año XXIV, no. 48, Santiago de Chile, julio de 1991 y América Latina: Porcentajes urbanos, Boletín Demográfico, Año XXIV, número 47, Santiago de Chile, enero de 1991.

Cuadro 17

EL SALVADOR: REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA SEGUN TAMAÑO DE LA EXPLOTACION

| Tamaño de la explotación | 1971 | | | 1987 | | |
|--------------------------|---------|-----------|-----------------|---------|--------------|-----------------|
| | Fincas | Extensión | Promedio fincas | Fincas | Extensión a/ | Promedio fincas |
| Total | 270,868 | 1,451,895 | 5.4 | 286,183 | 1,334,748 | 4.7 |
| Microfincas b/ | 234,941 | 283,311 | 1.2 | 222,883 | 201,503 | 0.9 |
| Subfamiliares c/ | 24,762 | 237,446 | 9.6 | 43,304 | 275,097 | 6.4 |
| Familiares d/ | 6,986 | 215,456 | 30.8 | 12,550 | 262,094 | 20.9 |
| Medianas e/ | 2,238 | 154,164 | 68.9 | 4,589 | 217,378 | 47.4 |
| Grandes f/ | 1,941 | 561,518 | 289.3 | 2,857 | 378,676 | 132.5 |
| Porcentajes | | | | | | |
| Total | 100.00 | 100.00 | | 100.00 | 100.00 | |
| Microfincas | 86.74 | 19.51 | | 77.88 | 15.10 | |
| Subfamiliares | 9.14 | 16.35 | | 15.13 | 20.61 | |
| Familiares | 2.58 | 14.84 | | 4.39 | 19.64 | |
| Medianas | 0.83 | 10.62 | | 1.60 | 16.29 | |
| Grandes | 0.72 | 38.67 | | 1.00 | 28.37 | |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, Proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), "Encuesta sobre Uso y Tenencia de la Tierra", Vol. I, San Salvador, El Salvador, enero de 1989.

a/ Incluye 40,233 explotaciones menores de 0.7 hectáreas, excluidas del resto del estudio. Estas se clasifican en 12,482 explotaciones de nuevos propietarios y 27,751 en arrendamiento y otras formas de tenencia.

b/ De 1 a menos de 3.5 hectáreas.

c/ De 3.5 a menos de 14 hectáreas.

d/ De 14 a menos de 35 hectáreas.

e/ De 35 a menos de 70 hectáreas.

f/ De más de 70 hectáreas.

Cuadro 18

EL SALVADOR: SUPERFICIE TOTAL EN LA QUE SE DESARROLLA EL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA POR REGIONES, 1989/1990

| Regiones a/ | Total | Decretos | | | |
|-------------|---------|----------|-------|--------|--------|
| | | 154 | 839 | 207 | 842 |
| Hectáreas | | | | | |
| Total | 290,646 | 197,374 | 5,454 | 70,622 | 17,196 |
| I | 87,327 | 53,464 | 1,399 | 27,265 | 5,200 |
| II | 65,595 | 44,910 | 1,259 | 16,969 | 2,458 |
| III | 46,131 | 34,958 | 1,152 | 7,524 | 2,478 |
| IV | 91,593 | 64,042 | 1,644 | 18,846 | 7,061 |
| Porcentajes | | | | | |
| Total | 100.0 | 67.9 | 1.9 | 24.3 | 5.9 |
| I | 30.0 | 18.4 | 0.5 | 9.4 | 1.8 |
| II | 22.6 | 15.5 | 0.4 | 5.8 | 0.8 |
| III | 15.9 | 12.0 | 0.4 | 2.6 | 0.9 |
| IV | 31.5 | 22.0 | 0.6 | 6.5 | 2.4 |
| Total | | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| I | | 27.1 | 25.6 | 38.6 | 30.2 |
| II | | 22.8 | 23.1 | 24.0 | 14.3 |
| III | | 17.7 | 21.1 | 10.7 | 14.4 |
| IV | | 32.4 | 30.1 | 26.7 | 41.1 |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, PERA, "X Evaluación del Proceso de Reforma Agraria", mayo de 1991.
 a/ Región I: Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate; Región II: Chalatenango, La Libertad, San Salvador y Cuscatlán; Región III: La Paz, Cabañas y San Vicente, y Región V: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

Cuadro 19

EL SALVADOR: NUMERO DE FAMILIAS Y POBLACION BENEFICIARIA DE LA REFORMA AGRARIA, 1989/1990

| Regiones a/ | Total | | Decretos | | | | | |
|-------------------------------------|----------|-----------|------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|
| | | | 154/842 b/ | | 839 c/ | | 207 b/ | |
| | Familias | Población | Familias | Población | Familias | Población | Familias | Población |
| Total | 81,799 | 472,496 | 33,096 | 175,408 | 2,596 | 15,836 | 46,107 | 281,252 |
| I | 29,946 | 173,531 | 11,424 | 60,547 | 758 | 4,624 | 17,764 | 108,360 |
| II | 20,827 | 119,427 | 9,521 | 50,461 | 384 | 2,342 | 10,922 | 66,624 |
| III | 10,920 | 62,211 | 5,501 | 29,155 | 636 | 3,880 | 4,783 | 29,176 |
| IV | 20,106 | 117,327 | 6,650 | 35,245 | 818 | 4,990 | 12,638 | 77,092 |
| Porcentajes | | | | | | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| I | 36.6 | 36.7 | 34.5 | 34.5 | 29.2 | 29.2 | 38.5 | 38.5 |
| II | 25.5 | 25.3 | 28.8 | 28.8 | 14.8 | 14.8 | 23.7 | 23.7 |
| III | 13.3 | 13.2 | 16.6 | 16.6 | 24.5 | 24.5 | 10.4 | 10.4 |
| IV | 24.6 | 24.8 | 20.1 | 20.1 | 31.5 | 31.5 | 27.4 | 27.4 |
| Relación beneficiario/ tierra d/ | | | | | | | | |
| Promedio | | | 5.8 | | 2.1 | | 1.6 | |
| I | | | 5.2 | | 1.8 | | 1.6 | |
| II | | | 4.8 | | 1.3 | | 1.6 | |
| III | | | 5.2 | | 1.8 | | 1.6 | |
| IV | | | 8.7 | | 2.0 | | 1.6 | |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, PERA, "X Evaluación del Proceso de Reforma Agraria", mayo de 1991.

a/ Región I: Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate; Región II: Chalatenango, La Libertad, San Salvador y Cuscatlán; Región III: La Paz, Cabañas y San Vicente, y Región V: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

b/ Promedio por familia: 5.3.

c/ Promedio por familia: 6.1.

d/ Hectáreas por beneficiario.

Cuadro 20

EL SALVADOR: USO DE LAS TIERRAS EN EL SECTOR REFORMADO, 1988

| | Total | Cooperativas | Productores Individuales |
|--------------------------------|---------|--------------|-----------------------------|
| Hectáreas | | | |
| Total | 186,441 | 103,991 | 82,450 |
| Cultivos de consumo interno | 80,296 | 11,788 | 68,508 |
| Maíz | 46,747 | 6,263 | 40,484 |
| Frijol | 13,877 | 703 | 13,174 |
| Arroz | 3,420 | 2,284 | 1,136 |
| Sorgo | 16,252 | 2,538 | 13,714 |
| Cultivos de exportación | 36,624 | 36,624 | - |
| Café | 18,948 | 18,948 | - |
| Caña de azúcar | 12,669 | 12,669 | - |
| Algodón | 5,007 | 5,007 | - |
| Otros cultivos | 27,624 | 13,682 | 13,942 |
| Pastos | 41,897 | 41,897 | - |
| Porcentajes | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Cultivos de consumo interno | 43.1 | 11.3 | 83.1 |
| Maíz | 25.1 | 6.0 | 49.1 |
| Frijol | 7.4 | 0.7 | 16.0 |
| Arroz | 1.8 | 2.2 | 1.4 |
| Sorgo | 8.7 | 2.4 | 16.6 |
| Cultivos de exportación | 19.6 | 35.2 | - |
| Café | 10.2 | 18.2 | - |
| Caña de azúcar | 6.8 | 12.2 | - |
| Algodón | 2.7 | 4.8 | - |
| Otros cultivos | 14.8 | 13.2 | 16.9 |
| Pastos | 22.5 | 40.3 | - |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, PERA, "VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria", San Salvador, El Salvador, septiembre de 1989.

a/ Incluye hortalizas, ajonjolí y frutales. Para los productores individuales, café y caña.

Cuadro 21

EL SALVADOR: SUPERFICIE, PRODUCCION Y RENDIMIENTO DE LOS GRANOS BASICOS EN EL SECTOR REFORMADO EN FORMA COLECTIVA E INDIVIDUAL, 1988

| | Total | | | Decretos 154-842 | | | | | | Decretos 207-842 (Individual) | | |
|-------------|--------------------|--------------------|---------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|----------------------------------|-----------------|------------------|
| | Super- ficie a/ | Produc- ción b/ | Rendi- miento c/ | Colectiva | | | Individual | | | Super- ficie | Produc- ción | Rendi- miento |
| | | | | Super- ficie | Produc- ción | Rendi- miento | Super- ficie | Produc- ción | Rendi- miento | | | |
| Total | 100,993 | 189,959 | 1.9 | 11,788 | 29,121 | 2.5 | 20,697 | 48,967 | 2.4 | 68,508 | 111,872 | 1.6 |
| Maíz | 59,859 | 161,066 | 2.7 | 6,263 | 19,252 | 3.1 | 13,112 | 43,486 | 3.3 | 40,484 | 98,328 | 2.4 |
| Frijol | 19,309 | 6,839 | 0.4 | 703 | 287 | 0.4 | 5,432 | 2,249 | 0.4 | 13,174 | 4,303 | 0.3 |
| Arroz | 3,901 | 11,173 | 2.9 | 2,284 | 7,493 | 3.3 | 481 | 2,009 | 4.2 | 1,136 | 1,671 | 1.5 |
| Sorgo | 17,924 | 10,882 | 0.6 | 2,538 | 2,089 | 0.8 | 1,672 | 1,223 | 0.7 | 13,714 | 7,570 | 0.6 |
| Porcentajes | | | | | | | | | | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | | 100.0 | 100.0 | | 100.0 | 100.0 | | 100.0 | 100.0 | |
| Maíz | 59.3 | 84.8 | | 53.1 | 66.1 | | 63.4 | 88.8 | | 59.1 | 87.9 | |
| Frijol | 19.1 | 3.6 | | 6.0 | 1.0 | | 26.2 | 4.6 | | 19.2 | 3.8 | |
| Arroz | 3.9 | 5.9 | | 19.4 | 25.7 | | 2.3 | 4.1 | | 1.7 | 1.5 | |
| Sorgo | 17.7 | 5.7 | | 21.5 | 7.2 | | 8.1 | 2.5 | | 20.0 | 6.8 | |
| Porcentajes | | | | | | | | | | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | | 11.7 | 15.3 | | 20.5 | 25.8 | | 67.8 | 58.9 | |
| Maíz | 100.0 | 100.0 | | 10.5 | 12.0 | | 21.9 | 27.0 | | 67.6 | 61.0 | |
| Frijol | 100.0 | 100.0 | | 3.6 | 4.2 | | 28.1 | 32.9 | | 68.2 | 62.9 | |
| Arroz | 100.0 | 100.0 | | 58.5 | 67.1 | | 12.3 | 18.0 | | 29.1 | 15.0 | |
| Sorgo | 100.0 | 100.0 | | 14.2 | 19.2 | | 9.3 | 11.2 | | 76.5 | 69.6 | |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, PERA, "VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria", San Salvador, El Salvador, septiembre de 1989, sobre la base del cuadro 25.

a/ Hectáreas.

b/ Toneladas.

c/ Toneladas por hectárea.

Cuadro 22

EL SALVADOR: SITUACION DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIAS DE TIERRAS, 1993 a/

| | Metas de la primera fase | Avances | | |
|---------------|--------------------------------|-------------|--------------|--------------|
| | | Negociadas | Transferidas | Escrituradas |
| Superficie b/ | 77,000 | 38,463 | 11,877 | 493 |
| Estatales | 38,000 | 18,513 | 11,877 | - |
| Privadas | 39,000 | 19,950 | - | 493 |
| Beneficiarios | 15,400 | 9,223 | 2,701 | 125 |
| Estatales | | 4,359 | 2,701 | - |
| Privadas | | 4,864 | - | 125 |
| | | Porcentajes | | |
| Superficie | | 50.0 | 15.4 | 0.6 |
| Estatales | | 24.0 | 15.4 | - |
| Privadas | | 25.9 | - | 0.6 |
| Beneficiarios | | 59.9 | 17.5 | 0.8 |
| Estatales | | 28.3 | 17.5 | - |
| Privadas | | 31.6 | - | 0.8 |

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Estimaciones preliminares al 31 de marzo de 1993.

b/ Manzanas.

Cuadro 23

EL SALVADOR: USO DE LAS TIERRAS EN EL SECTOR REFORMADO, 1988

| | Total | Cooperativas | Productores individuales |
|-----------------------------|---------|--------------|--------------------------|
| Hectáreas | | | |
| Total | 186,441 | 103,991 | 82,450 |
| Cultivos de consumo interno | 80,296 | 11,788 | 68,508 |
| Maíz | 46,747 | 6,263 | 40,484 |
| Frijol | 13,877 | 703 | 13,174 |
| Arroz | 3,420 | 2,284 | 1,136 |
| Sorgo | 16,252 | 2,538 | 13,714 |
| Cultivos de exportación | 36,624 | 36,624 | - |
| Café | 18,948 | 18,948 | - |
| Caña de azúcar | 12,669 | 12,669 | - |
| Algodón | 5,007 | 5,007 | - |
| Otros cultivos | 27,624 | 13,682 | 13,942 |
| Pastos | 41,897 | 41,897 | - |
| Porcentajes | | | |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Cultivos de consumo interno | 43.1 | 11.3 | 83.1 |
| Maíz | 25.1 | 6.0 | 49.1 |
| Frijol | 7.4 | 0.7 | 16.0 |
| Arroz | 1.8 | 2.2 | 1.4 |
| Sorgo | 8.7 | 2.4 | 16.6 |
| Cultivos de exportación | 19.6 | 35.2 | - |
| Café | 10.2 | 18.2 | - |
| Caña de azúcar | 6.8 | 12.2 | - |
| Algodón | 2.7 | 4.8 | - |
| Otros cultivos | 14.8 | 13.2 | 16.9 |
| Pastos | 22.5 | 40.3 | - |

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería, PERA, "VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria", San Salvador, El Salvador, septiembre de 1989.

a/ Incluye hortalizas, ajonjolí y frutales. Para los productores individuales, café y caña.

V. CONCLUSIONES

1. Después de una guerra civil que a lo largo de doce años cobró miles de vidas y dañó seriamente la infraestructura básica y el tejido social del país, finalmente en 1992 se logró llegar a acuerdos de solución de los conflictos. La firma del Acuerdo de Chapultepec abre una nueva etapa esperanzadora para la sociedad salvadoreña y le plantea a la vez nuevos desafíos debido a las múltiples y complejas exigencias que se deben cumplir de manera simultánea. Entre ellos se incluyen, por una parte, la obligación de poner en marcha la formación de una nueva cultura democrática que lleve a transformar gran parte de sus instituciones políticas; por otra, habrá que reestructurar una economía cuyo poder de crecimiento no alcanza para asegurar el progreso sostenido y niveles de vida compatibles con la dignidad humana.
2. La consolidación de la paz no sólo es un objetivo intrínseco, sino que debe tenerse en cuenta que, de no lograrse, todo esfuerzo por retomar el desarrollo y corregir los desequilibrios económicos y sociales estaría condenado al fracaso. Por otra parte, difícilmente habrá de consolidarse la paz sin avances significativos en la senda de la estabilización y el desarrollo. En tal sentido, la singularidad de la situación actualmente radica en que la consolidación de la paz, la reconstrucción nacional y la estabilización económica constituyen un conjunto integral de objetivos prioritarios, interrelacionados funcional y dinámicamente.
3. Si bien la verdadera reconciliación nacional es un proceso que abarca un horizonte amplio de tiempo, los primeros pasos concretos que se han de dar, y que entrañan compromisos financieros, están claramente señalados en el Acuerdo de Chapultepec. Entre esos pasos se incluyen los siguientes: a) la reinserción de los contingentes desmovilizados a la vida económica, social y política del país, en un marco de legalidad; b) las medidas dirigidas a erradicar la cultura de la violencia y reemplazarla por una serie de instituciones que sirvan de base para la construcción de una sociedad firmemente participativa y democrática; c) la ayuda de emergencia a los segmentos de la población —sobre todo en las zonas de conflicto— donde la pobreza alcanza extremos insostenibles, y d) la reparación de los daños en obras de infraestructura y servicios básicos causados a la población y a la economía por la lucha bélica.
4. La manera más conveniente de conciliar las exigencias de la pacificación con las de la estabilización y el ajuste consiste en obtener recursos externos adicionales para apoyar el cumplimiento de los compromisos financieros que se desprenden del Acuerdo de Chapultepec. Es

importante, sin embargo, entender las consecuencias que traería al proceso salvadoreño el hecho de no producirse la movilización necesaria de la cooperación externa, sobre todo para identificar la capacidad de que se dispone para continuar cumpliendo con el conjunto de compromisos que se derivan tanto de la estabilización económica como de la consolidación de la paz.

5. La obtención del financiamiento externo constituiría, en efecto, el camino más llano y el que mayormente facilitaría la reducción de las tensiones sociales y el acceso al desarrollo sostenido. Ya se han negociado recursos por un valor de 362 millones de dólares para los programas prioritarios de pacificación y lucha contra la pobreza en el período 1993-1996. Subsiste, sin embargo, una diferencia de 769 millones de dólares en esta área respecto de los cuatro años para los cuales existen compromisos en principio adquiridos durante la reunión del grupo consultivo celebrada recientemente en París. En cualquier caso, se trata de requisitos mínimos que no contemplan la supresión repentina de los niveles de pobreza ni la mayoría de las exigencias de transformación económica de mediano y largo plazos.

6. Por otra parte, el Gobierno de El Salvador está por finiquitar un acuerdo para contingencias con el Fondo Monetario Internacional y un acuerdo de ajuste estructural con el Banco Mundial. Ambos acuerdos, que se justifican plenamente en situaciones normales, establecen reglas de condicionalidad que deberían de tomar en especial consideración las implicaciones económicas de los acuerdos de pacificación. Aquí surge un problema de vital importancia para el futuro de El Salvador, que podría resolverse de dos maneras: ya sea obteniendo recursos adicionales de la comunidad internacional, que permitan hacer compatibles los objetivos de pacificación con las metas de la estabilización económica, o flexibilizando estas últimas a fin de satisfacer los compromisos prioritarios de los acuerdos de paz.

7. En la reunión del Grupo Consultivo celebrada en París en abril de 1993, según fuentes oficiales, la comunidad internacional se ha comprometido a aportar en 1993 alrededor de 200 millones de dólares de recursos frescos adicionales para apoyar los esfuerzos de paz y reconstrucción nacional. Estos flujos adicionales, en la medida que sean desembolsados con la oportunidad y flexibilidad necesarias, serán un aporte importante para ayudar a cerrar la brecha financiera que se ha identificado para el cumplimiento del Acuerdo de Chapultepec. De no obtenerse suficientes recursos de la comunidad internacional hacia El Salvador en 1993, las limitantes de corto plazo para reducir el déficit fiscal obligan a flexibilizar ciertas metas del programa de estabilización a fin de cumplir plenamente los compromisos de los acuerdos de paz. En particular, se requeriría

una posición menos restrictiva en cuanto a los topes impuestos al gasto público, al uso de las reservas internacionales y de los recursos del Banco Central para financiar al sector público. El apoyo selectivo y cuidadoso en estas dos fuentes de financiamiento del gasto público puede facilitar el acceso a bienes importados imprescindibles para los programas prioritarios de pacificación y reconstrucción nacional, sin elevar las presiones inflacionarias internas.

8. La eventual insuficiencia de recursos externos torna aún más imperioso que El Salvador continúe, y profundice, la aplicación de medidas para robustecer su frágil estructura fiscal. Si bien esta fragilidad sólo podrá corregirse de manera significativa en el mediano plazo, se requiere emprender acciones concretas inmediatas que fortalezcan la capacidad tributaria. En particular, urge aplicar medidas para erradicar el fenómeno generalizado de la evasión fiscal y reorientar el gasto del gobierno, adecuándolo a los tiempos de paz. En el mediano plazo, habrá que continuar con un esfuerzo sistemático de saneamiento de las finanzas públicas. El Estado salvadoreño debe disponer de recursos para enfrentar los programas de democratización y reconstrucción económica, sin multiplicar los desequilibrios macroeconómicos que ya afectan a la economía.

9. Incluso si se llega a disponer de los recursos externos adicionales requeridos por las autoridades salvadoreñas, debe notarse que la reconversión de la economía y la reinserción de los excombatientes al mercado laboral no suprimirá milagrosamente el empobrecimiento de más de una década experimentado por el grueso de la población. Más aún, es previsible que la fase de asimilación de costos y sacrificios no habrá concluido por completo. Ciertamente, la cesación de hostilidades gestará alivios considerables pero también habrá que invertir recursos y esfuerzos importantes en la tarea básica de la reconstrucción nacional.

10. Por consiguiente, es importante crear los mecanismos de conformación de acuerdos consensuales que democráticamente permitan asimilar la distribución de los costos o sacrificios de la reconstrucción y que, al mismo tiempo, impriman la necesaria flexibilidad a las acciones del gobierno al abordar cambios en profundidad, sin polarizar los conflictos ni volver a destruir el tejido social. El gobierno y el FMLN, a su vez, están obligados a acelerar el cumplimiento de los compromisos de la reconciliación nacional y a hacer viables medidas que tradicionalmente han encontrado oposición frontal de diversos grupos sociales, como las vinculadas con el respeto a los derechos humanos, la reconstrucción del estado de derecho, la distribución de tierras o la reforma fiscal.

11. Uno de los principales efectos directos de los acuerdos de pacificación se manifestará en el mercado de trabajo, ya que habrá que asegurar la reinserción económica de al menos 70,000 familias (45,000 de desmovilizados y 25,000 de tenedores). Se trata de crear empleos con un costo por familia no inferior, en una primera etapa, a los 2,000 dólares en el campo y a 11,000 en las ciudades. Lógicamente, la no absorción de esta fuerza de trabajo potencial amenazaría la consolidación de la paz y agravaría la situación de la pobreza.

12. Las demandas sobre el mercado de trabajo serán todavía mayores en caso de que se decida la repatriación de los asilados salvadoreños, principalmente desde los Estados Unidos, donde al parecer se han amparado en el programa de residencia temporal alrededor de 200,000 personas. Si bien se trata de una materia compleja por las consecuencias internas en los Estados Unidos, es de esperar que el Gobierno de dicho país busque los mecanismos que permitan evitar una repatriación precipitada.

13. Absorber esa fuerza de trabajo emergente con una ampliación de la capacidad de generación de fuentes de empleo apenas aseguraría niveles mínimos de ingreso y estándares de vida bastante precarios. Con posterioridad habría que poner en marcha programas específicamente destinados a transformar la agricultura de subsistencia (en donde se ubicaría la mayoría) en una estructura más diversificada de cultivos y con mayor valor agregado. Al mismo tiempo, sería indispensable ampliar las inversiones, a fin de poner coto a las presiones demográficas que afectan sensiblemente la vida rural y la estabilidad política de El Salvador.

14. Resolver apropiadamente los problemas de reubicación de la fuerza de trabajo supone el cumplimiento estricto y expedito de los acuerdos de pacificación. En materia de fortalecimiento de las instituciones que servirán al proceso de modernización democrática, será indispensable allegar recursos que faciliten el despliegue de la Policía Nacional Civil, el funcionamiento de la Academia de Seguridad, el fortalecimiento del poder judicial y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Tribunal Electoral. Con tal finalidad, se requerirá cubrir en el período 1993-1996 una brecha financiera cercana a los 270 millones de dólares, que son indispensables para acrecentar la credibilidad y transparencia de procesos que constituyen la base misma de la vida democrática.

15. La situación de extrema pobreza que afecta a grupos muy numerosos de la población, junto a la necesidad política de evitar resquebrajamientos sociales inconvenientes, torna urgente el establecimiento de programas de alivio a la indigencia. En conjunto, estos proyectos suponen una

erogación adicional para reunir una suma ligeramente inferior a los 300 millones de dólares durante el período 1993-1996. Aparte de los programas de emergencia citados, sería necesario efectuar inversiones en la reconstrucción física de la infraestructura o de algunos servicios básicos. Aquí las erogaciones podrían considerarse de menor urgencia inmediata. Con todo, resultan indispensables para el proceso de crecimiento de mediano plazo y la transformación estructural de la economía salvadoreña. En torno a esos proyectos están previstas inversiones bastante modestas a la luz de la magnitud de los problemas, cuya solución requiere por lo menos 240 millones de dólares más.

16. Adviértase que incluso alcanzar una tasa de crecimiento del orden de 5.5% no sería suficiente para absorber las presiones sobre el mercado de trabajo y producir una elevación de la productividad, condición ineludible de la estrategia de apertura externa. La tasa de crecimiento de equilibrio de 1993 (considerando apenas un 2% en la elevación de la productividad media de la economía) se situaría entre el 7% y el 8%, cifra a todas luces extremadamente ambiciosa de alcanzar.

17. En función de la necesidad insoslayable de atender simultáneamente los problemas políticos de fondo, la estabilización de la economía, su reconversión a tiempos de paz, la apertura externa y otros cambios estructurales, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de conformación consensual de acuerdos políticos de la sociedad salvadoreña. Serán esos mecanismos, complementarios de los órganos más tradicionales del gobierno y del sistema democrático, los que permitirán ganar en materia de flexibilidad y capacidad de hacer prevalecer los intereses comunitarios frente a la multitud de tensiones y situaciones imprevistas que habrán de encararse en el futuro inmediato.

18. La singularidad de la situación salvadoreña —y el hecho de haberse constituido en un verdadero "test case" de la voluntad política de la comunidad internacional— surge de dos consideraciones centrales. La primera se relaciona con llevar las tendencias democratizadoras que se extienden en América Latina, a una región donde en este siglo se ha concentrado marcadamente el autoritarismo y la violencia. La segunda se refiere en resanar fisuras sociales ensanchadas por la polarización Este-Oeste en un país donde es indispensable combinar mejor desarrollo con equidad y participación ciudadana abierta.