



**CENTRO DE INVESTIGACIÓN  
SOBRE INVERSIÓN Y COMERCIO**

**Caracterización de la Política Agrícola de El Salvador  
Documento de Discusión**

**Ivan Claros/Investigador**

Caracterización de la Política Agrícola de El Salvador  
Documento de Discusión  
(BORRADOR)

Contenido

- I. Breve contexto del Agro salvadoreño ante los PAE.
  - 1. El Modelo Agroexportador.
  - 2. El Cambio Estructural.
  
- II. Hacia una caracterización de la política agrícola de El Salvador.
  - 1. ¿Cómo entender la Política Agrícola?
  - 2. Las características de la política agrícola salvadoreña reciente.
  - 3. Los Elementos de la Política Agrícola Actual
  
- III. Conclusiones.

**I. Breve contexto del Agro Salvadoreño ante los PAE.**

---

## 1. El Modelo Agroexportador.

Durante más de 100 años la economía salvadoreña estuvo sustentada en la producción agrícola para la exportación de productos como el café, el algodón, el añil y el azúcar.

A esta actividad se le denominó “agroexportación” y fue el eje de acumulación de capital a través del cual giraban las demás actividades económicas del país, razón por la que se habla del modelo agroexportador.

La agroexportación generaba las más altas tasas de ganancia, las que a su vez eran reinvertidas en el mismo o en otros sectores, dinamizando así la economía, a este proceso es que se le llama acumulación de capital.

Para la economía del país, que el modelo económico fuera agroexportador, implicaba que la mayor parte de las divisas que ingresaban, eran generadas por la venta al exterior de los productos agrícolas considerados como tradicionales. Las divisas en dólares servían para la importación de materias primas, maquinaria y algunos bienes de consumo.

El destino de las inversiones era en su mayoría la agricultura, por eso los créditos eran dirigidos a este sector, sobretodo a la producción de café, logrando con ello que el empleo se concentrara en gran medida en la zona rural, especialmente en fincas cafetaleras y aldoneras.

Los ingresos del gobierno provenían en un 35%<sup>1</sup> de los impuestos a las exportaciones de café, así como buena parte del gasto público iba dirigido al agro.

Por tanto los demás sectores de la economía, como la industria, el comercio, la banca y las mismas finanzas públicas dependían del comportamiento de los productos agroexportables.

Para el sector agropecuario el modelo económico significaba mayor énfasis por parte del Estado en temas de política económica, las cuales se traducían en una mayor proporción de recursos económicos para las instituciones del gobierno vinculadas al agro y en estrategias de protección y fomento del sector.

En este sentido, las estrategias de política económica implementadas hacia finales de los años ochenta comprendían desde manejo de variables del mercado, por medio de entes como el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) y el INCAFE (Instituto Nacional del Café), hasta elevados aranceles a productos agropecuarios -como los granos básicos- que servían de barrera a las importaciones.

Este rol proteccionista del gobierno estaba planteado para favorecer a la burguesía agrícola, la cual era la clase dominante de aquella época, mientras las clases trabajadoras desmejoraban sus condiciones de manera constante. Es decir, los beneficios generados de la agroexportación, nunca fluyeron de ninguna forma hacia el resto de la sociedad, por eso en El Salvador no se puede hablar de un verdadero “Estado Social de Bienestar”

Predominaba entonces, la visión intervencionista del Estado en la economía, centrada únicamente en proteger los intereses de la burguesía agrícola salvadoreña, sobretodo de la elite cafetalera,

---

<sup>1</sup> Los Programas de Ajuste Estructural , CEICOM 2004

Para tener una mejor idea de lo que el agro constituía para el país, basta ver la composición del PIB en los últimos 30 años del siglo anterior, en donde se observa la enorme importancia que alcanzo el sector productor de alimentos y materias primas.

**Tabla 1**  
Evolución del PIB de El Salvador  
Estructura de la Economía

% del PIB	1970	1980	1990	2000
Agricultura	18.7	38.0	17.1	10.1
Industria	32.2	21.9	26.2	30.2
Servicios	49.1	40.1	56.6	59.6

Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR, Revista Trimestral, Varios Años

Como se observa, parte de los 70' y de los 80' fue la mejor época para la rama agrícola, llegando a alcanzar niveles del 38% del producto nacional, pero luego en los 90' entrara en la etapa de declive que como se vera mas adelante aun persiste.

No obstante las buenas cifras del sector agrícola, a finales de los 70', la creciente desmejora en la situación económica de la población género una crisis social y política que desbordo en una guerra civil de 12 años, la cual culmina en 1992 con la firma de los acuerdos de paz, donde se habré paso a la conversión de la economía al neoliberalismo.

En el marco de la crisis en 1979 se impulso una supuesta reforma agraria que comprendió dos etapas, en las cuales se distribuyo- aunque no se logro legalizar- apenas el 20% de las tierras aptas para cultivo del país.<sup>2</sup> Con un limitado número de beneficiarios sin capacidad económica para producirlas y sin contrarrestar la tendencia a la concentración de tierras, los efectos fueron más negativos que positivos, por lo cual no pudo sofocar la efervescencia social que se vendría en los ochenta.

## 2. El Cambio Estructural.

Desde 1989, con la llegada del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) al órgano legislativo del Estado y bajo la administración de Alfredo Cristiani, la visión ideológica sobre el manejo de la economía se transforma. La doctrina intervencionista del Estado en la economía le cede el paso a la libertad económica a ultranza y con ello también cambia el eje de acumulación de capital.

Estos dos elementos se encuentran íntimamente ligados, el cambio de la actividad económica principal fue precedido por una transformación en el entorno internacional, que condiciono las sucesivas trasformaciones. Entre estas condicionantes se encuentra la llegada del predominio ideológico y teórico del neoliberalismo.

Con la aplicación de las políticas neoliberales del gobierno de Cristiani, se empieza a desmontar el modelo agroexportador y se traslada el capital hacia los servicios, con predominio de la banca privada. Esto enmarcado en cuatro puntos básicos establecidos en el **“Plan de Desarrollo Económico-Social 1989-1994”**<sup>3</sup>:

<sup>2</sup> Tierra, Paz y Participación: El desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador y el papel del Banco Mundial, Michael W. Foley, 1997

<sup>3</sup> MIPLAN Plan de desarrollo económico y social 1989-1994 MIPLAN, San Salvador, 1990a

1. Establecer una Economía Social de Mercado
2. Enmarcar el rol del Estado a una función normadora.
3. Abrir la economía al exterior y generar condiciones para un crecimiento robusto
4. Rescatar al país de la crisis.

El Programa de Estabilización Económica (PEE) y el Programa de Ajuste Estructural (PAE) fueron los mecanismos para llevar a cabo los cambios que en toda Latinoamérica se venían gestando. Estos fueron aplicados con la venia y apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), los cuales otorgaron préstamos, bajo condición de aplicar en El Salvador medidas o reformas en las áreas comerciales y cambiarias, financiera, agropecuaria y de programas para sectores sociales.<sup>4</sup>

Este proceso de transformación económica es mucho más evidente al enumerar las políticas que sucedieron a partir de 1989, las cuales fueron necesarias para el reacomodo del capital nacional y el ingreso del multinacional. Entre estos grandes objetivos de políticas tenemos:

a) La reducción del papel del Estado en la economía:

Con lo cual se elimina todo espacio en donde el Estado pueda participar en la economía como propietario, productor y proveedor de bienes y servicios. Entre algunas de las más importantes de estas medidas encontramos:

- La privatización de la banca nacional.
- Privatización de las importaciones del petróleo (venta de PETROCEL a la RASA).
- Privatización del Hotel Presidente.
- Privatización de los ingenios azucareros.
- Privatización de las telecomunicaciones. (ANTEL).
- Privatización de las distribuidoras de energía eléctrica.(CAESS, DEUSEM, CLESA).
- Privatización de los trámites de tránsito que eran parte del Viceministerio de Transporte.(SERTRACEN).
- Privatización del sistema de pensiones. Surgen las AFP.
- Arrendamiento de Puertos y Aeropuerto.
- Dolarización de la economía con lo que se le quita la función de administración de la política monetaria del país.<sup>5</sup>

b) Liberalización económica

La apertura de la economía salvadoreña al exterior y la desregulación económica del mercado fueron los principales elementos de esta política, que consistió en liberar los precios de más de 230 productos de la canasta básica, de las tasas de interés bancarias, del tipo de cambio del colón con respecto al dólar, la flexibilización laboral, la reducción y hasta eliminación de aranceles a la importación y eliminación de impuestos a la exportación.

c) Reforma tributaria

El énfasis de esta política estuvo centrado en disminuir o suprimir impuestos directos y aumentar la recaudación por medio de la tributación indirecta. Es decir se redujeron los impuestos a las empresas y los segmentos con mayores ingresos en un 50%, aumentando en contraposición los

---

<sup>4</sup> El Impacto de los Programas de Ajuste Estructural y Estabilización Económica en El Salvador, SAPRIN/El Salvador.

<sup>5</sup> Los Programas de Ajuste Estructural, CEICOM 2004.

impuestos de la mayoría con bajos o insuficientes recursos económicos, por medio del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Además en esta misma línea se eliminaron también subsidios estratégicos en las áreas de energía, combustible y otros sectores, con el afán de reducir el gasto público.

Como es observable, debido a que el nuevo énfasis se trasladó al sector terciario, la política económica de El Salvador, fue dirigida también, hacia este sector. El predominio del sector servicios en la economía salvadoreña solo se explica al tener en cuenta que los intereses de la burguesía nacional se movieron del sector primario al terciario; la burguesía cafetalera y/o agroexportadora se convierte en burguesía financiera y comercial, volviéndose necesario la recomposición de la economía.

El papel que las instituciones multilaterales jugaron al impulsar el ajuste estructural se manifiesta en los dos préstamos otorgados a El Salvador; el primero llamado Structural Adjustment Loan, (SAL I), aprobado en 1991 y el segundo denominado SAL II en 1994.<sup>6</sup> A través de estos préstamos se promovieron muchos de los cambios económicos que anteriormente se han mencionado.

En el plano agropecuario las reformas que tuvieron lugar en el marco de los PAE, también están ligadas a los objetivos que antes se mencionaron, así tenemos: la supresión de los monopolios estatales en la exportación de café y de azúcar, desregulación de los mercados agrícolas internos con la eliminación del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR) y el Instituto Nacional del Café (INCAFE). Así mismo se creó la Bolsa de Productos Agropecuarios (BOLPROES), instancia privada para la comercialización de los productos agrícolas y se otorgaron los ingenios azucareros a los privados.

En este mismo proceso, se liberalizó el mercado de tierras, para que las cooperativas pudieran vender tierras y pagar con tierras el 15% de su deuda agraria. Este hecho tiene mucha trascendencia de cara a los impactos que ocasionaría en los programas de redistribución de la tierra surgidos en 1979 y a los planteados en los acuerdos de paz.

Otro elemento importante de las reformas en el sector agrícola, fue la apertura al comercio internacional, es decir la reducción de aranceles y obstáculos a las importaciones de productos agrícolas que el país producía. Estas importaciones comienzan a ser realizadas por los antiguos capitalistas agrícolas que han trasladado sus inversiones al sector comercial. Por eso las políticas gubernamentales de aquel momento respondieron a los sectores comerciales y de servicios, al contrario de lo que habían sido en la década anterior. Este viraje económico inicia el desmantelamiento de la estructura productiva del país, que mantiene en la actualidad a la economía salvadoreña bajo una alta dependencia del exterior.

---

<sup>6</sup> Tierra, Paz y Participación: El desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador y el papel del Banco Mundial, Michael W. Foley, 1997

### **RECUADRO 1**

#### **Distribución y Redistribución de Tierras en El Salvador.**

En 1979, menos del 1% de los propietarios agrícolas controlaba el 40% de la tierra y el 2% de la población controlaba el 60% de la tierra en la forma de plantaciones superiores a 100 hectáreas (Mason, 1986: 499).<sup>7</sup> Ese mismo año inicia un proceso de redistribución de tierras en El Salvador, bajo un esquema de reforma agraria que distribuyó 295,694 hectáreas<sup>8</sup>, equivalentes al 20% de las tierras cultivables del país en aquella época. Cerca de 85,000 personas recibieron tierra en las dos fases en que se implementó la política, que mediante decreto legislativo ordenaba expropiar toda propiedad individual mayor de 500 hectáreas, para ser entregadas a cooperativas (que después se conocerían como cooperativas de la reforma agraria), mientras que aquellos campesinos que alquilaban tierras tendrían la opción de comprarlas por plazos. La expropiación contemplaba la indemnización a los expropiados, para lo cual fue necesaria una gran cantidad de recursos, según el decreto de Ley Especial de Emisión de Bonos de la Reforma Agraria se autorizaba la emisión de un mil seiscientos millones de colones (¢ 1.600.000.000.00). Pese a que en el mismo 1980 se dio la nacionalización de la banca y del comercio exterior, su aporte al proceso de reforma fue exiguo, por lo que no tuvo efectos reales sobre la concentración.

A partir de 1992 y como parte de los Acuerdos de Paz se ejecuta el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), que buscaba dotar de parcelas a los miembros del ejército y de la guerrilla desmovilizados tras la guerra. Con el PTT se otorgó cerca del 10% de la tierra cultivable del país, a un aproximado de 35,000 personas<sup>9</sup>.

Cualquier efecto positivo real de estas medidas de política económica es ahora imperceptible, debido a que en los 90 la legislación y la política estuvo orientada a la desarticulación de toda forma de propiedad colectiva o social, como las cooperativas, por eso se pasó a parcelizar a favor de los socios, las tierras de las 480 cooperativas de la reforma agraria.<sup>10</sup>

## **II. Hacia una caracterización de la política agrícola de El Salvador.**

---

### **1. ¿Cómo entender la Política Agrícola?**

A nivel de gobierno la relación entre la política y la economía se manifiesta a través de la política económica, la cual a su vez representa los intereses de la clase dominante. Las áreas en las que la política económica de desvuelve están directamente relacionadas a las áreas de la economía de un país y a los objetivos económicos y políticos que se persiguen, siendo estos dos elementos los que le dan su carácter o naturaleza. Por tal motivo los gobiernos hablan de política comercial, política fiscal, política monetaria, política agrícola o de política de crecimiento, política laboral, etc. Estas se diferencian por tener cada una sus propios instrumentos con los que pueden influir en su respectiva área. Esta es la forma en que el gobierno interviene o no en la economía, siendo

<sup>7</sup> Élités agrarias, estructura económica y transición hacia la democracia en El Salvador, Ana Sofía Cardenal

<sup>8</sup> Tierra, Paz y Participación: El desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador y el papel del Banco Mundial, Michael W. Foley, 1997

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras, CEPAL 2001

esta cuestión el centro del debate entre diferentes corrientes de pensamiento económico a lo largo de la historia de la economía.

Desde esta perspectiva, la política agrícola puede entenderse como las acciones que desde la esfera de lo público -es decir el gobierno- se toman para incidir en el funcionamiento de lo agropecuario del país.

El sector agropecuario salvadoreño está agrupado en 8 subsectores de acuerdo a su nivel de importancia económica: avicultura, silvicultura, caza y pesca, ganadería, granos básicos, café, caña de azúcar y otras producciones agrícolas. La política agrícola es el medio a través del cual el gobierno influye en términos de producción y comercialización en estos subsectores, lo cual implica el uso y distribución de la tierra, la administración del crédito agrícola, los subsidios, la utilización de tecnologías, la investigación agrícola, el manejo de los recursos naturales, el empleo agrícola, el control sobre el destino de la producción, etc.

El manejo de las anteriores variables depende de los objetivos de política establecidos, así por ejemplo, el logro de la seguridad alimentaria es un fin básico para la mayoría de países con gobiernos sensatos. Otro objetivo puede ser la especialización en la producción y procesamiento de algún alimento para su exportación.

Para operativizar la política agrícola, el Ministerio de Agricultura y Ganadería -ente encargado de esta tarea- recurre a una serie de instrumentos de política como lo son la regulación, el crédito, mecanismos compensatorios y la conservación de los recursos naturales (SAGARPA 2003).

## 2. Las características de la política agrícola salvadoreña reciente.

En este apartado nos proponemos presentar los rasgos más sobresalientes de la política agrícola del país desde 1990, entendiendo que homologar las diferentes medidas aplicadas a lo largo de 17 años, es una cuestión compleja, debido a los diferentes objetivos políticos y económicos que los sucesivos gobiernos han tenido respecto al sector. No obstante, se presenta la ventaja que la postura económica fundamental detrás de cada gobierno ha sido la misma, por ser el mismo grupo de poder económico el que dirige el ejecutivo.

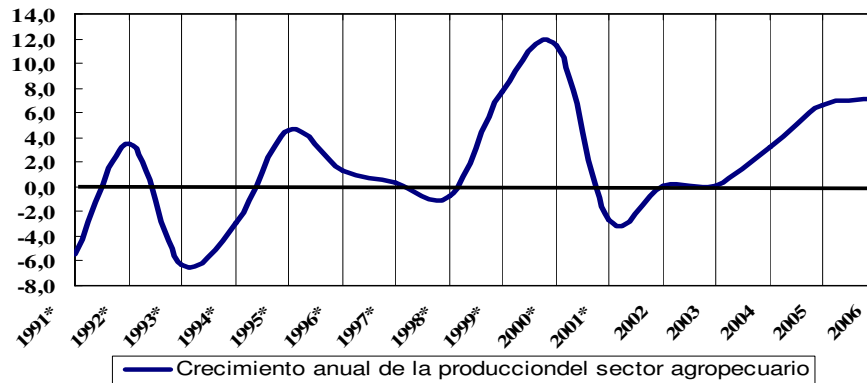
### 2.1 Ausencia de Política Agrícola o Sesgo Anti Agrícola de Principios de los Noventa

Algunos autores coinciden que en el primer lustro de los 90, en pleno auge de las medidas de ajuste, en El Salvador no se tuvo una política agrícola como tal, ya que se consideraba que sólo corrigiendo los desequilibrios macroeconómicos del pasado y retirar la intervención directa del Estado en el sector serviría para estimular el crecimiento y ayudar a la recuperación de la agricultura (Foley, 1997).

Este planteamiento tiene un alto grado de certeza, porque, fue en ese periodo donde se dio el desmantelamiento productivo del país, sobretudo de la estructura agraria, siendo el café y algodón los productos insignias de este desmantelamiento. Algunos elementos ayudan a comprender mejor el deterioro del agro salvadoreño en la década de los noventa sobretudo en su primera parte.

En principio el comportamiento productivo del sector, el cual ha sido totalmente errático hasta la fecha. En los primeros años de los noventa se dieron tasas de decrecimiento en la agricultura, es decir la producción tuvo considerables reducciones, como efecto de la transición económica que ocurría en aquel entonces. En 1993 el sector llegó a tener una tasa negativa de -6.3%, la caída más brusca de la década.

Grafico 1  
Evolución Productiva del Sector Agropecuario  
1991-2006

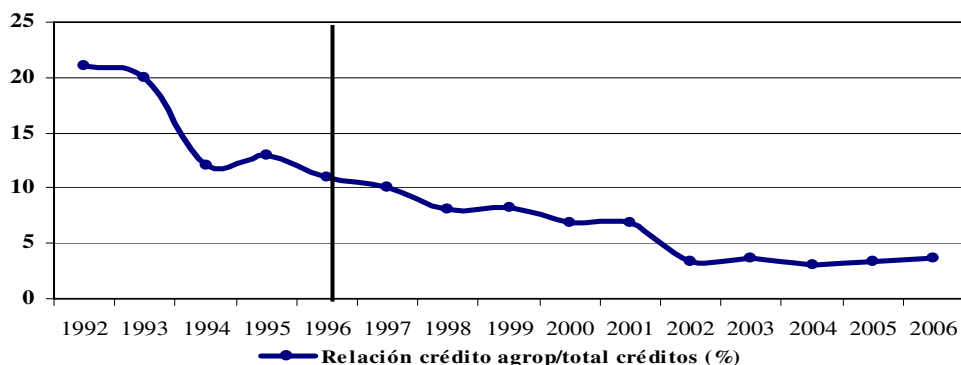


Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR, Revista Trimestral, varios años.

Otro elemento es la reducción en el uso agrícola de las tierras. La distribución de tierras que el PTT supuso, no tuvo efecto sobre la superficie cultivada con granos básicos, la cual se redujo 4.7% entre 1990 y 1995. Considerando que la mayoría de beneficiarios eran personas pobres y con poca experiencia agrícola, existían bajas posibilidades de utilizar las tierras en otros cultivos, razón por la cual debieron ser utilizadas para el cultivo de granos básicos o simplemente no se cultivaron.

Sumado a ello encontramos la dificultad creciente para financiar la actividad agrícola. Desde 1990 que el crédito para el sector agropecuario tenía el 22% del total del crédito nacional, paso al 13% en 1995. La reducción significó 68.9 millones de dólares menos para financiar actividades agrícolas. Esta reducción contrasta con el crecimiento del crédito experimentado en otros sectores como en el comercio, los servicios y el crédito para consumo personal, que en definitiva han incrementado el crédito total del país.

Grafico 2  
Evolución del Porcentaje del Crédito Destinado al Sector Agropecuario  
1992-2006



Fuente: elaboración propia en base a datos del BCR

Con todos estos elementos: la contracción de la producción agropecuaria, la reducción de las áreas de cultivo, la disminución del crédito agropecuario y otras, como la baja en el empleo rural y la creciente importación de productos en los que antes el país era autosuficiente, llevan a reafirmar que existió un sesgo “**anti-agrario**” de 1990 a 1995. Sin embargo en los últimos años de la década de los noventa se dieron acciones desde la esfera del sector público que podrían catalogarse como medidas de política agrícola. Estas manifestaciones son las que intentaremos analizar a continuación.

## 2.2 La Incipiente Política Agrícola de Finales de los Noventa

La segunda de década de los noventa estuvo marcada por las presiones que los organismos multilaterales ejercieron por la implementación de una política agraria elaborada desde arriba y a la medida de la estructura económica que se estaba construyendo.

El Banco Mundial impulso las líneas de generales de una política agraria, a través de dos préstamos. El primero, por 56.5 millones de dólares, fue el “Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria” (PRISA), destinado a la reforma institucional de la rama agropecuaria. El segundo tuvo una mayor connotación, ya que debería servir para dibujar los elementos de una nueva política agrícola, con una elevada injerencia del Banco Mundial. Los objetivos principales que se buscaban eran: finalizar la transferencia de propiedades según los Acuerdos de Paz, garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, modernizar el aparato institucional relativo al agro, consolidar y reestructurar la deuda agraria, estimular el mercado de tierras e implantar un sistema eficiente de financiamiento rural (Foley, 1997).

Estos objetivos, en definitiva perseguían consolidar la liberalización de este sector, pero dada la naturaleza de los sectores involucrados, es decir, los beneficiarios de la reforma agraria y del PTT y la connotación social de las medidas –que giraban entorno a la tierra-, se temió por los efectos adversos que podría tener sobre el proceso de paz.

El carácter autoritario y la falta de conocimiento de la realidad del país por parte del Banco Mundial se refleja en cuanto el acceso a la tierra no era un tema relevante, lo que verdaderamente importaba para el banco, era diversificar la generación de ingresos.

El segundo fin en importancia a destacar de esta nueva política agrícola y condición del BM para otorgar los préstamos, era el pago de la deuda agraria contraída de los procesos de distribución de tierras, la cual ascendía a más o menos 287 millones de dólares<sup>11</sup>.

Esta combinación de factores dio como resultado el crecimiento de la masa de campesinos que se quedaban sin tierra o con parcelas pequeñas, debido a la presión por la venta de la tierra que generó en el sector rural graves desmejoras en las condiciones de vida. Además la presión se trasladó al empleo y a la necesidad de realizar otras actividades extras para cubrir las necesidades básicas. Con lo cual se mantiene una demanda de trabajo, con salarios extremadamente bajos que posibilitan reducir costos de producción a los grandes productores.

Esta nueva e incipiente política agraria de finales del siglo pasado arrastró consigo mucho del sesgo anti agrario del primer lustro de los 90’, ya que siguió incorporando la eliminación de los servicios públicos y las distintas formas de subsidio de los años anteriores, (subsidios que en la

---

<sup>11</sup> Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), La deuda del sector agrario, 1996.

actualidad parecieran regresar), así como la apertura comercial y la desregulación del mercado de tierras, la única diferencia fue el inicio de un mayor protagonismo de parte del Estado en el manejo de los instrumentos de política.

### 3. Los Elementos de la Política Agrícola Actual.

En este recorrido por la política agrícola salvadoreña, se ha pretendido describir las escasas intervenciones en materia de política agraria en los primeros 10 años bajo una economía de mercado. Llegado este punto se intentara hacer un análisis más específico de las acciones del gobierno hacia lo agropecuario en los últimos 6 años.

Desde los sucesivos gobiernos de los últimos años ha existido poco o casi nulo interés en la agricultura, el papel marginal de las políticas públicas se deja sentir en la incapacidad de alcanzar los más básicos objetivos de política agrícola: productivos, de ocupación territorial, de distribución del ingreso y de conservación del ambiente, de la cultura y las tradiciones (Van Kesteren 2002)

#### 3.1 Los objetivos de la política agrícola.

Formalmente estos objetivos fueron planteados en los programas de gobierno de los presidentes Francisco Flores y Antonio Saca, pero su real cumplimiento se encuentra muy alejado de la realidad.

Los objetivos productivos están muy ligados a la seguridad alimentaria, en si mismo esta ultima debiera ser una meta de política publica. La producción de alimentos y materias primas en las cantidades necesarias para el país, es cada vez más deficitaria, la producción nacional cede ante las importaciones, incrementando la dependencia del extranjero y ensanchando el déficit comercial. Pese a que desde el 2004 la producción agropecuaria parece haber frenado su ritmo decreciente, la proporción en que crece la demanda de bienes agrícolas es mucho mayor, por lo que siempre hay una oferta nacional insuficiente.

La diversificación agrícola y la generación de divisas, también forman parte de los objetivos productivos. En el caso del primero, se ha convertido para el oficialismo en una de las más importantes causas del deterioro de la agricultura<sup>12</sup>, evitando así, con este sesgo, referirse a las verdaderas causas de la crisis del sector. Bajo el esquema de libre comercio este componente intenta ser puesto como determinante de la competitividad, obviando las grandes limitaciones productivas. En definitiva, la composición del PIB agrícola sigue estando dominada por la producción de café con el 21.3%, los granos básicos con 19.5% y el subsector ganadero con 16.8%<sup>13</sup>

En relación a lo anterior, los productos agrícolas que siguen generando divisas, son los denominados tradicionales, ya que las exportaciones se concentran en el café, el azúcar y los camarones; sin embargo la generación de divisas por parte de la agricultura es exigua si se compara con la principal fuente de dólares del exterior: las remesas.

---

<sup>12</sup> Ver MINEC, Diversificación Agrícola y Desarrollo Rural, [www.minec.gob.sv/cafta/default.asp?id=19&mnu=1](http://www.minec.gob.sv/cafta/default.asp?id=19&mnu=1)

<sup>13</sup> *Ibíd.*

Los objetivos de ocupación territorial de manera no formal han estado y siguen estando en función de propiciar la migración de salvadoreños hacia los Estados Unidos. Este tipo de objetivo busca conducir las corrientes migratorias y la ocupación de territorios. La creciente expulsión de salvadoreños sobretodo del área rural esta íntimamente relacionada a la precariedad en la que se vive en el campo.

Lo anterior tiene correspondencia con el objetivo de distribución del ingreso en el campo, el cual presenta mayores niveles de desigualdad. Por un lado, la subestimación de la fuerza de trabajo y por el otro, el creciente costo de los medios de vida necesarios, imposibilitan que se satisfagan las necesidades básicas, provocando mayor pobreza y por consiguiente la búsqueda de mejores oportunidades a través de la migración.

En cuanto a objetivos de conservación del ambiente, las tradiciones y la cultura, es muy notorio su total ausencia dentro de la política agrícola nacional. No solo las practicas dañinas al medio ambiente como el uso de insumos químicos, la deforestación, la contaminación del agua y hasta el uso de semillas genéticamente modificadas, conocidas como transgenicos, si no que la permisibilidad de parte del gobierno a proyectos altamente destructores del medio ambiente e incompatibles con la agricultura y ganadería, como la minería de oro y plata, son ejemplos de la carencia total de una política de protección del medio ambiente.

En el mismo sentido, prácticas, como el impulso del gobierno al uso de semillas certificadas, en sustitución de semillas criollas, son una constante que denota la falta de vinculación entre la agricultura y la cultura, para la política agrícola.

### 3.2 Los Instrumentos de la Política Agrícola.

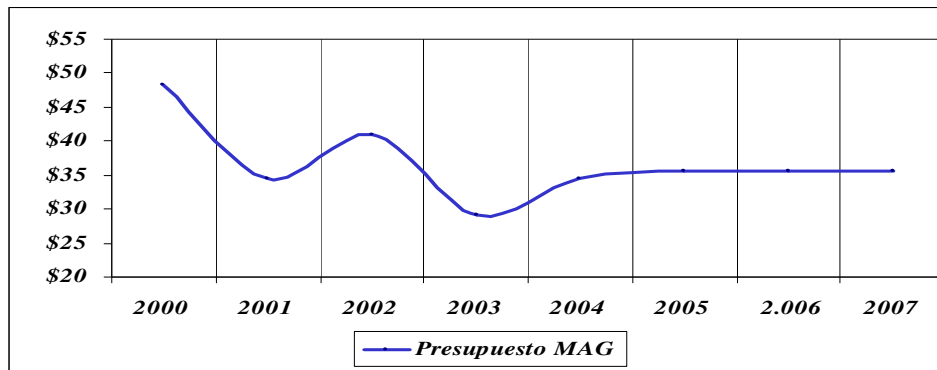
Entre el extenso instrumental de política agrícola existente, se reconoce en el accionar publico de El Salvador en los últimos años, muy pocos y con limitado impacto en el agro. Así podemos distinguir la nula presencia de elementos como: apropiación, manejo y uso de la tierra, investigación y desarrollo tecnológico<sup>14</sup>, la generación de infraestructura de producción y servicios, el abastecimiento de insumos básicos y equipamiento y relaciones agro-industriales (Van Kesteren 2002).

A los únicos instrumentos, que en alguna medida se puede hacer referencia es, primero, a la sanidad agropecuaria, la cual tiene que ver con controles fito y zoonosanitarios, y en menor medida en campañas de prevención o erradicación de plagas y enfermedades. La cual ha sido reforzada debido a la implementación del CAFTA DR y las barreras que este presenta a las exportaciones agrícolas salvadoreñas hacia los Estados Unidos. Segundo, el financiamiento para actividades agrícolas es muy bajo en relación a otros sectores económicos (Ver Grafico 2) y sigue cayendo en cuanto a su magnitud. Desde el 2002 el crédito agrícola ronda el 3% del total de créditos en la economía. En este mismo punto, el aporte económico del Estado, presenta una situación igual o más dramática que la distribución del crédito. El presupuesto para el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), ente encargado de operativizar la política agrícola, ha venido disminuyendo paulatinamente. De 48.4 millones de dólares anuales que recibía en el 2000 ha pasado al 35.7 millones de dólares en el 2007, es decir se ha reducido en 26.2% en 6 años.

---

<sup>14</sup> El Centro para la Transferencia de Tecnología Agropecuaria (CENTA), muy al contrario de lo que su nombre indica, se enfoca en realizar labores de promoción agrícola, de monitoreo y de recolección de datos estadísticos, así como para la distribución de algunos insumos agrícolas.

**Grafico 3**  
**Comportamiento del Presupuesto del MAG.**  
En millones de dólares  
2000-2007



Fuente: elaboración propia en base al Presupuesto General de la Nación, varios años.

Por último, el instrumento de comercialización ha sido utilizado para impulsar la apertura comercial del sector agropecuario, tal es así que desde 1990 existe una bolsa de productos agropecuarios, la cual es administrada por los privados, pero que sirve a los grandes productores y a los procesadores de alimentos para comercializar sus productos a los primeros y para abastecerse de materias primas a los segundos. Pero existe una gran deficiencia en cuanto a la comercialización entre pequeños productores, ante la inexistencia de redes de comercialización que impidan que la intermediación los someta y se quede con una buena parte de la ganancia.

En general de todos los instrumentos de política agrícola que se han podido analizar, ninguno parece tener una orientación clara, y sus efectos, en el mejor de los casos son nulos y en el peor de los casos, pueden ser negativos. Esto se debe a la ausencia de objetivos de política agraria, ya estos expresan la voluntad política del gobierno de cara al sector. Sin objetivos de política claros, la política agrícola no tendrá ningún impacto positivo real en el sector.

## Conclusiones

---

Algunas breves consideraciones que se pueden extraer de este breve análisis de la política agrícola del país, en los últimos 17 años:

- La transición que la economía experimentó a finales de los años ochenta, de una economía basada en la producción agrícola para la exportación con una fuerte intervención del Estado a una economía de libre mercado, basada en el sector terciario, constituye la causa por la cual se desmonta el aparato productivo agrícola del país.
- Todos los indicios encontrados en la bibliografía consultada llevan a pensar que en la primera mitad de la década de los noventa, bajo la administración del Presidente Cristiani, mientras se liberalizaba la economía y desmontaba el aparato agrícola, no existió política agrícola, por que se consideraba que sólo corrigiendo los desequilibrios macroeconómicos del pasado y retirar la intervención directa del Estado en el sector serviría para estimular el crecimiento y ayudar a la recuperación de la agricultura.
- Gracias a ello tenemos que se dan fuertes caídas en la producción agrícola nacional, reducción en el uso de la tierra para labores agrícolas y disminución en los recursos disponibles para financiar actividades agrícolas.

- En la segunda mitad de la década de los noventa se sigue arrastrando consigo mucho del sesgo anti agrario del primer lustro de los 90', aunque se diferencia del lustro anterior en los intentos por trazar algunas líneas de política agrícola, sobretodo por presiones del Banco Mundial, quienes le apostaban a la liberalización del mercado de tierras y al pago de la deuda agraria. Esta nueva política impulsada por el BM fue elaborada desde arriba por lo que conflictuaba con la realidad que el país presentaba en aquella época.
- A partir sobretodo de la actual gestión gubernamental, se han dado algunas luces o indicios de elementos de política agrícola. Objetivos de política como la diversificación aparecen con más claridad a través de algunos programas de impulso a algunos productos, así también instrumentos de política como la sanidad agropecuaria han sido desarrollados como condición de los tratados comerciales que el país a firmado.
- En general se puede afirmar que hasta años recientes la agricultura no había sido un tema de interés para los diferentes gobiernos de turno, pero esta tendencia se comienza a revertir a partir de la estrategia de producción de agrocombustibles impulsada por Estados Unidos y Brasil, la cual vuelve a poner los intereses económicos de algunos sectores en esta rama de la economía.