

En El Salvador, las sequías afectan no sólo el ámbito rural o la producción de granos básicos, sino también los precios y en esa medida el bienestar de los sectores asalariados, tanto del ámbito urbano, como del rural. La historia reciente muestra que, ante los efectos de las sequías, los gobiernos no cuentan con programas de prevención y mitigación, y restringen su intervención a las acciones contingenciales que persiguen evitar alzas pronunciadas en los precios y pérdida del poder adquisitivo de los sectores asalariados. Esta política tiene un sesgo en contra de los productores de granos básicos, pues mantienen los precios al productor en niveles bajos que, al conjugarse con los efectos directos de la sequía, mantienen en situación de sempiterna pobreza a los sectores campesinos.

**EFFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
DE LAS SEQUÍAS EN EL SALVADOR**

Luis Ernesto Romano

**CENTRO DE PROTECCIÓN
PARA DESASTRES
(CEPRODE)**

SAN SALVADOR, OCTUBRE 1997

Se agradece la cooperación financiera de NOVIB para la publicación de esta monografía.

CEPRODE: Centro de Protección para Desastres
NOVIB: Organización Holandesa para la Cooperación Internacional

Responsable de la redacción y edición: CEPRODE, Apartado Postal 1024,
Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador, C.A.
Correo electrónico: ceprode@eje.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
I. EFECTOS ECONÓMICOS DE LA SEQUÍA	10
1.1 Producción y empleo	11
1.2 Precios y salarios	20
1.3 Sector externo	25
II. SEQUÍA Y SECTORES URBANO-RURALES	30
2.1 Las políticas de precios	32
a. La creación del IRA	32
b. Política de banda de precios	37
2.2 Política de emergencia ante la sequía y pobreza rural	38
III. MECANISMOS DE AJUSTE SOCIAL	41
3.1 Incremento del área cultivada y de la recolección de leña	43
3.2 Migraciones	48
3.3 Racionamientos energéticos y generación por medios térmicos	49
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	52
4.1 Conclusiones	52
4.2 Recomendaciones	54
BIBLIOGRAFÍA	57
ANEXOS	

INTRODUCCIÓN

"Las pérdidas son pavorosas. Desde 1960 eventos naturales como terremotos, huracanes, inundaciones, sequías, desertificación y derrumbes en la región de América Latina y el Caribe han terminado con la vida de 180,000 personas, afectado a 100 millones más y causado pérdidas por más de US\$54 mil millones en daños a la propiedad...Los efectos adversos en el empleo, en la balanza comercial y en el endeudamiento externo se han seguido sintiendo años después de ocurrido un desastre. Aquellas actividades cuyo propósito es promover el desarrollo, frecuentemente exacerbaban el impacto de los eventos naturales."

Organización de Estados Americanos (OEA),
1991:XI.

Tradicionalmente la sequía, y en general los desastres naturales, no han sido considerados como fenómenos dignos de atención especial para los formuladores de las políticas gubernamentales de desarrollo. Los efectos negativos de la sequía son atendidos mayormente a través de medidas contingenciales, tales como el control de precios y la importación de granos básicos, lo cual parece sugerir que sus efectos son de tipo coyuntural y, por ende, no son un elemento a considerar para la elaboración de los planes de desarrollo.

Inclusive los estudios que tratan sobre la problemática de la economía campesina o de la estabilidad macroeconómica subestiman la importancia de las pérdidas por sequía dentro de la dinámica de subsistencia del sector campesino, al centrar su atención principalmente en aspectos como la deficiente asistencia técnica, la poca asistencia crediticia, los bajos precios,

Efectos económicos y sociales de las sequías

la asistencia alimentaria, la capacidad -o incapacidad- de importación de alimentos, etc.¹ En realidad la sequía más que un desastre "natural" es un desastre con un fuerte componente social.

La sequía ha afectado la economía agraria del país al contribuir a volver permanentes las estructuras sociales configuradas durante las primeras décadas de la época independiente, principalmente, la marcada diferenciación entre minifundio y latifundio y la proliferación de la economía campesina. La producción, los precios y los ingresos de los pequeños agricultores están condicionados a la ocurrencia de sequías, pues estas afectan grandemente la oferta de los granos básicos.

La estructura económica que se formó a partir del cultivo del café ha tenido un marcado sesgo en contra de los sectores pobres, pues supuso la concentración de las mejores tierras agrícolas y el desplazamiento de los cultivos de alimentos hacia tierras marginales del norte, oriente y selvas costeras. En esa medida, la concentración de tierras para el cultivo del café también supuso destrucción de bosques y selvas originales en las zonas donde se introdujo el mencionado cultivo, a la vez que propició un mayor ritmo de degradación ambiental en otras zonas.

Posteriormente, con la introducción del algodón, se registró un nuevo desplazamiento de la producción alimentaria desde las selvas costeras hacia tierras de ladera con baja fertilidad del oriente y norte del país. Más tarde, con la pronunciada disminución del cultivo de algodón, estas tierras fueron abandonadas, pese a que en el país existía insuficiencia en la producción de alimentos para satisfacer el consumo interno.

¹ Véase por ejemplo EDC Consultores, 1988; Arias, 1992; Garst 1991; Rivera Campos, 1989.

La sequía está íntimamente ligada a estas dinámicas y, por tanto, posee profundas raíces históricas que se remontan hasta el momento de la colonización, cuando se intensificó el uso de los recursos naturales debido a la introducción de cultivos de exportación y a los cambios en el uso y propiedad de la tierra que ello supuso.

Llama la atención el hecho de que la sequía, aunque es un fenómeno que cuenta con una importante trayectoria a todo lo largo del siglo XX, no haya recibido aún la debida atención en la formulación de la política económica, pese a que ha contribuido a profundizar las condiciones de marginación económica y social del sector campesino y a colocar mayores presiones sobre diferentes variables macroeconómicas y sobre la estabilidad social.

No puede negarse, empero, la existencia de planes y proyectos para la mitigación de los efectos de la sequía, especialmente notables en los esfuerzos gubernamentales por impulsar sistemas de riego, monopolizar la comercialización de granos básicos, intensificar la extensión agropecuaria e, inclusive, cuantificar el monto de las pérdidas por sequías².

Sin embargo, los efectos sobre el ámbito macroeconómico que hasta ahora no han sido tomadas en serio pese a que, como se trata de demostrar a continuación, estos han llegado a ser de gran consideración, especialmente en lo que toca a la producción. Igualmente ignorados han sido los efectos sobre la economía campesina.

² Debe señalarse empero que tanto los sistema de riego y extensión agropecuaria, como los de controles de precios han arrojado resultados magros para la mitigación de la sequía y el incremento de la productividad agropecuaria en general. Véase MAG, 1982, MAG 1991 y Chong, 1992.

La sequía es en realidad un problema de desarrollo que debe ser tratado desde la óptica de un plan de desarrollo. Un dato que refuerza la hipótesis de la relación entre modelos de desarrollo y sequía es que antes del siglo XX, las fuentes consultadas no muestran mayor incidencia de estas últimas. Muy probablemente ello obedece a que durante el último siglo se ha registrado un mayor ritmo de deterioro de los recursos naturales lo cual, a su vez, ha creado las condiciones para un incremento de la vulnerabilidad de la población a desastres naturales como la sequía e inundaciones.³ El deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente presenta dimensiones e implicaciones de nivel mundial.

Una de las resultantes es el llamado fenómeno de "El Niño", al cual se le atribuyen desastres de diferente índole tales como inundaciones, sequías, deslizamientos, derrumbes, incendios forestales, etc. Este fenómeno a su vez, es resultante de la eliminación de la capa de ozono por emisión de gases conteniendo dióxido de carbono (CO₂), la mayor radiación solar resultante y el calentamiento de las aguas del pacífico sur lo cual resulta en fenómenos meteorológicos, climáticos y oceánicos.⁴

Así, buena parte de los desastres serían resultado del deterioro ambiental global propio de la vida moderna, caracterizada por la emisión de gases de efecto invernadero. Es ello lo que explica la creciente frecuencia e intensidad adquirida en los últimos años por el fenómeno El Niño y, concomitantemente, de las inundaciones, sequías, incendios forestales, avalanchas y otros desastres. A final de cuentas, se trataría de un fenómeno con un fuerte origen humano.

³ Romano, 1996.

⁴ Para una explicación accesible y sintética sobre el calentamiento global y el efecto de El Niño puede verse Shen, 1994 y CEPRODE, 1997.

Pese a lo anterior, existen muy pocos estudios que aborden la sequía desde la perspectiva social. La mayoría de las investigaciones en torno a este fenómeno, están centradas en sus componentes naturales (edafología, fisiografía, clima, meteorología, etc.),⁵ y por lo tanto carecen de una interpretación que coloque en su verdadera dimensión el papel de la organización social en la producción de sequías. En algunos casos se llegó a subestimar el potencial efecto negativo de las sequías sobre los precios de los granos básicos aunque ello implicó negar la evidencia disponible. Así, para 1973 un estudioso de los precios de los alimentos afirmaba:

“Este reporte está siendo preparado en un año en el cual la cosecha de maíz fue solamente de 5.33 millones de quintales comparada con 8.6 millones de quintales en el año anterior. Como podría esperarse el precio de mercado del maíz ha reaccionado violentamente y estaba sobre ¢13.00 por quintal a principios de 1973 el cual es el más alto para cualquier mes desde julio de 1959, y el precio más alto para marzo desde 1958. El descenso en la producción y la elevación en el precio fueron debidos a una sequía muy severa durante la estación de crecimiento de 1972 (mayo-agosto). En términos de la variación de cosechas anuales de maíz entre 1960/61 y 1971/72, la chance de tener una disminución tan severa en la producción como la que ocurrió era sólo de 1 en 270. Eventos con una probabilidad de ocurrir de 1 en 270 son demasiado raros para ser la base de un programa de estabilización de precios. Por otra parte siempre son posibles y debe estarse prevenido para ello.”⁶

⁵ Véase CATIE-MAG, 1982.

⁶ Hermann, 1973:9-10.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Pese a la ambigüedad expresada en la cita anterior, la postura más clara es que la sequía no es un elemento que debería tomarse en cuenta para el diseño de la política económica. Al examinar la evidencia histórica, este planteamiento queda fuertemente cuestionado, pues la sequía ha venido teniendo implicaciones cada vez más grandes sobre los precios de los alimentos y su probabilidad de ocurrencia es mayor a 1 en 270.

Con todo y la subestimación de los efectos de la sequía, existen ya algunos estudios de su impacto económico y social en El Salvador, centrados fundamentalmente en sus efectos sobre el sector productor de granos básicos.⁷ Lamentablemente estos han subestimado las dimensiones de la problemática que puede extenderse a los sectores de generación de energía eléctrica, producción de exportaciones y, más recientemente, pesquero.⁸

El presente siglo habría sido muy prolífico en cuanto a producción de sequías se refiere, siendo algunos de los años más destacables los siguientes: 1921, 1926, 1928, 1930, 1936, 1945, 1946, 1950, 1955, 1956, 1959, 1972, 1976, 1980, 1983, 1985, 1986, 1987, 1991, 1994 y, más recientemente, 1997.⁹ De

⁷ EDC Consultores, 1988; CEPRODE 1991; CEPRODE, 1994:2-6; CEPRODE, 1995

⁸ En la medida que la sequía se relaciona con el fenómeno de El Niño y el calentamiento de las aguas del pacífico sur, puede llegar a provocar migraciones de especies pesqueras que disminuyen la pesca en varios países latinoamericanos, pero especialmente en Perú.

⁹ CEPRODE, 1994; CEPRODE, 1997. Cabe señalar que para algunos años los reportes de producción y rendimiento globales no acusaron modificaciones de consideración, sin embargo, esos años fueron reportados por medios hemerográficos y documentos del Ministerio de Agricultura y Ganadería como de pérdidas por sequía, lo cual hace suponer que su mayor incidencia ha sido en las zonas oriental y norte del país. Véase CATIE/MAG, 1982; MAG, 1972; MAG, 1976; MAG, 1978; MAG, 1987.

La información disponible puede notarse que, a partir del siglo XX, y consecuentemente con el mayor deterioro ambiental, la sequía ha venido incrementado su frecuencia al grado que sólo entre 1921 y 1997 se reportaron 21 casos, lo cual implica una frecuencia de aproximadamente 3.6 años que resulta especialmente notable al considerar que para el siglo XIX no se conoce ningún caso de sequía en el país.¹⁰ En comparación con los desastres más severos que sufre el país, los terremotos, la sequía es de menor envergadura, sin embargo su frecuencia puede llegar a quintuplicar la de los mencionados fenómenos por lo cual su efecto acumulado podría llegar a ser comparable.

El estudio de los efectos económicos de la sequía en épocas recientes puede contribuir a visualizar las principales restricciones de la política económica en materia de mitigación de desastres, y a notar cual es el papel de la organización social en la generación de condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, la profundización de los efectos de las sequías desde la década de 1950 coincide con la adopción del cultivo del algodón en las zonas costeras lo cual, como se mencionó, marcó la ruptura de la última frontera agrícola del país.¹¹ Adicionalmente, la forma en que está organizada la agricultura en los países industrializados también tiene mucho que ver con las condiciones de vulnerabilidad en el agro. De acuerdo a algunos estudios, la producción y los precios de los alimentos en Centroamérica está

¹⁰ Esta situación puede obedecer en parte a la ausencia de registros sistemáticos para el siglo pasado y, por el otro lado, a la proliferación de las publicaciones periodísticas experimentada desde la segunda década del presente siglo.

¹¹ En realidad los reportes de los medios periodísticos denotan preocupación por el efecto negativo de la introducción del cultivo del algodón sobre las cosechas de alimentos desde las primeras décadas del siglo. CEPRODE, 1997:6. Posteriormente, la introducción del algodón en la zona costera del país supuso el desplazamiento de los cultivos de alimentos hacia las tierras más degradadas del norte y oriente del país.

Efectos económicos y sociales de las sequías

fuertemente afectada por la política de ayuda alimentaria practicada por los países desarrollados¹²

El estudio de las sequías puede convertirse en un punto de partida para diseñar estrategias y políticas que concilien los objetivos de la estabilidad y el crecimiento económico, la equidad en la distribución del ingreso, y la protección de los recursos naturales, los cuales son requisitos indispensables para enfilarse en un proceso de desarrollo sostenible.

El presente ensayo busca avanzar en la elaboración de un análisis de los diferentes efectos económicos y sociales de la sequía para justificar la inversión de recursos públicos y privados en este campo. Las fuentes para elaborar la presente investigación han sido Anuarios de Estadísticas Agropecuarias, fuentes hemerográficas, estudios sobre la sequía y evaluaciones del sector productor de granos básicos.¹³

El ensayo ha sido dividido en cuatro capítulos, correspondiendo el primero a un examen de los efectos de las sequías registrados desde la década de 1970 sobre variables como producción, empleo, precios, salarios y balanza comercial. Con ello se pretende demostrar que, aunque los efectos principales de la sequía se registran sobre la producción de granos básicos y el ingreso de la población campesina, existen efectos colaterales sobre otras variables económicas que son dignos de atención.

¹² Véase por ejemplo Arias, 1989:106-108; Garz, Rachel, 1990.

¹³ Como se explica más adelante, la información sobre sequías históricas se limita grandemente para décadas previas a la de 1960 debido a que, por un lado, no se llevaban registros sistemáticos y, por el otro, no fue posible localizar y consultar las primeras publicaciones del Anuario de Estadísticas Agropecuarias elaborado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

En un segundo capítulo se busca establecer la relación de las sequías con las condiciones de vida de la población urbana y rural, con el objeto de notar cuáles son los sectores que resultan más perjudicados y cuáles los que reciben mayores beneficios del manejo de la sequía practicado históricamente por el Estado. Un tercer capítulo pretende explorar las formas en que la población rural ha venido adaptándose a las sequías, especialmente en lo que toca a la incorporación de nuevas áreas de cultivo, a la recolección de madera y, principalmente, al agudo fenómeno migratorio desatado durante las tres últimas décadas. Finalmente, en el capítulo cuatro se presentan algunas conclusiones en torno al papel de la sequía en el proceso de desarrollo económico y social y algunas sugerencias para mitigarlas con herramientas de política económica, social y ambiental.

I. EFECTOS ECONOMICOS DE LA SEQUIA

"...la producción agrícola de alimentos constituye un límite para la acumulación en el resto de la economía. Este límite, cuando es rebasado, da paso a presiones inflacionarias y/o déficit en el balance externo alimentario. En otras palabras, podemos afirmar que dado el nivel de producción agrícola y un determinado crecimiento de la economía, existe un **trade off** entre déficit externo e inflación."

Rivera Campos, 1989:453.

Aunque los efectos económicos de la sequía han sido poco estudiados, ameritan una revisión más detallada pues es claro que existen efectos negativos sobre diferentes variables macroeconómicas de gran importancia, no sólo para el crecimiento y la estabilidad económica, sino también para la equidad distributiva y la reducción de la vulnerabilidad económica a los desastres naturales.¹⁴ El problema en realidad no se limita al déficit externo y a la inflación, se relaciona también con los ingresos y la pobreza en el área rural.

En este marco, es importante la revisión del comportamiento de algunas variables económicas ya que ello puede ayudar a dimensionar el papel de la sequía en la gestación de condiciones de inestabilidad y desigualdad económica. Aunque no se trata de argumentar que la sequía es la única o la más

¹⁴ De acuerdo a algunos autores la vulnerabilidad a desastres naturales puede descomponerse en diferentes componentes tales como: cultural, social, organizacional, económica, institucional, ecológica, etc., cada una de las cuales tiene implicaciones que invariablemente favorecen la ocurrencia de desastres naturales. (Wilchez-Chauz, 1989)

importante variable que explica el comportamiento económico, si se busca establecer que es una variable que no puede continuar siendo ignorada en la formulación de la política económica.

En los últimos años, la sequía se ha convertido en el desastre de mayor frecuencia en El Salvador, y el que coloca las presiones más permanentes sobre la producción, empleo, balanza comercial, precios, etc. Otro tipo de desastres como los terremotos, aunque tienen mayor incidencia sobre el ámbito macroeconómico, tienen una frecuencia mucho menor y sus efectos indirectos son diferentes a los generados por la sequía en tanto que no afectan el balance alimentario, ni las condiciones de vida de la población rural.

1.1 Producción y empleo

Una evaluación sumaria de los efectos de la sequía resulta difícil de obtener debido a la deficiencia de los reportes. Estos existen únicamente para casos de sequía severa, mientras que para casos de sequía moderada no existen registros que, cuando menos, ofrezcan cifras aproximadas de los daños. Lo anterior explica porque no se consideran la totalidad de los casos de la sequía mencionados en la introducción, sino únicamente los severos, los cuales sí están documentados.

Considerando lo anterior es importante destacar que, de acuerdo a datos elaborados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, la mayor parte de los daños a la producción a causa de la sequía han estado centrados en los cultivos de granos básicos. Los daños en la producción de café, azúcar y algodón no han sido cuantificados sistemáticamente, sin embargo, la evidencia sugiere que estos son afectados en menor medida que los granos básicos. Los registros gubernamentales dan cuenta de elevadas pérdidas de granos básicos, especialmente en las últimas 3 décadas.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Para décadas anteriores no se conocen reportes gubernamentales sistemáticos de producción de granos básicos, sin embargo, en base a las fuentes hemerográficas, es posible establecer, por ejemplo, que para los años 1950, 1955 y 1956 se reportaron casos de sequía severa en todo el país, y especialmente en el oriente del país que habrían provocado grandes pérdidas en los cultivos de granos básicos, incrementos de sus precios y muerte de ganado.¹⁵ En cambio, a diferencia de casos recientes, las mismas fuentes reportan que los daños a los cultivos de exportación como el café no fueron significativos.¹⁶

La severidad de los daños experimentados por la sequía en la década de 1950 obligó a iniciar estudios y a buscar medidas tendientes a mitigar sus efectos entre las cuales destacaba el diseño de sistemas de riego y la adopción de medidas jurídico-institucionales de control de los precios, tales como la creación del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), la cual se examina más adelante.

Para las décadas posteriores sí es posible cuantificar el efecto de las sequías sobre la producción de granos básicos en base a las estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de series históricas de producción, superficie y rendimiento, las cuales fueron extraídas de los Anuarios de Estadísticas Agropecuarias.

¹⁵ CEPRODE, 1997:26-28

¹⁶ CEPRODE, 1997:31

CUADRO 1.1
PERDIDAS DE GRANOS BÁSICOS EN RELACIÓN AL NIVEL
ESTIMADO SIN SEQUIA
(Porcentajes)

Año	Maíz	Maicillo	Frijoles	Arroz
1972	57.5	27.3	42.2	56.1
1976	32.8	15.6	25.0	15.7
1987	3.6	83.8	56.8	18.0
1991	20.3	20.8	1.5	15.2
1994	32.0	10.0	3.0	14.0
1997*	24.1	4.2	0	16.3

* Estimaciones preliminares

Fuente: CEPRODE, 1994 y CEPRODE, 1997.

En el cuadro 1.1 se presentan las pérdidas de granos básicos provocadas por los casos más severos de sequía durante las décadas 1970, 1980 y los primeros ocho años de la de 1990. Lamentablemente, no se obtuvieron datos para el año 1982, cuando se considera ocurrió la sequía más severa del siglo, pero aún así, resulta claro que la sequía está directamente relacionada con las pérdidas en los cosechas de granos básicos, llamando especialmente la atención el hecho que no siempre afecta con igual intensidad a todos los cultivos. Nótese, por ejemplo, que en la sequía de 1972 las cosechas más afectadas fueron el maíz y el arroz, mientras que en la de 1987 lo fueron el maicillo y el frijol; luego, para 1994 y 1997, las cosechas de maíz y de arroz fueron nuevamente las más afectadas.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Por otra parte, las series estadísticas de producción y rendimiento muestran que, para años de sequía, se reportan marcados retrocesos en ambas variables (Anexos del 1 al 4). Sin embargo, los efectos más notorios se han dado para el caso del maíz en la cosecha 1972/73 cuando se experimentó una reducción de 35.5% en los rendimientos y para el maicillo en la cosecha 1987/88 cuando los rendimientos cayeron en 82.9%. Para el año agrícola 1997/98 se espera una reducción de 24.6% en los rendimientos y de 25.5% en la cosecha total.

**CUADRO 1.2
COMPOSICION DEL PIB
(Precios constantes de 1990)**

Rama de actividad	1991	1996
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	16.5	13.4
Café	4.4	2.9
Granos básicos	3.1	3.0
Caña de azúcar	0.7	0.6
Otros	8.2	6.9
Industria	22.2	21.3
Construcción	3.7	3.7
Comercio, restaurantes y hoteles	18.8	20.2
Otros	38.9	41.4
Producto Interno Bruto	100	100

Fuente: BCR, 1996:83; BCR, 1997: 87

Como resultado, para la década de 1990, la producción de granos básicos ha experimentando considerables restricciones que le han llevado a un estancamiento de su participación dentro del Producto Interno Bruto (PIB). Entre 1991 y 1996, la producción de granos básicos se mantuvo sin mayores variaciones al pasar de representar un 3.1% del PIB a representar un 3.0%. El comportamiento del sector agropecuario en general fue mucho peor, debido a que su PIB a precios constantes de 1990 pasó de representar un 16.5% del total del PIB de 1991 a representar sólo un 13.4% en 1996. Los volúmenes de producción muestran que la situación del sector agropecuario en general, y del sector granos básicos en particular, es de recesión económica, tal como muestra el cuadro 1.3.

CUADRO 1.3
VOLÚMENES DE PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES
PRODUCTOS AGROPECUARIOS
AÑO CALENDARIO

Producto/Año	1992	1993	1994	1995	1996
(Miles de quintales)					
Maíz	15374	13716	10405	14148	13468
Frijol	1354	1367	1344	1121	1287
Arroz oro	1017	1052	913	722	781
Maicillo	4656	4410	3957	4369	3957
Café	3631	3308	3076	3040	3056
Algodón oro	97	79	41	0	0
(Miles de toneladas)					
Caña de azúcar	4464	4148	3929	3875	4036
(Miles de cabezas)					
Ganado vacuno	167	148	162	175	180
Ganado porcino	152	135	134	138	140

Fuente: BCR, varios números.

Es importante mencionar que el cultivo de granos básicos más importante es el maíz, al grado que para la década de 1990 éste aportó cerca de un 60% de la producción de granos básicos para lo cual utilizó cerca de un 60% del área cultivada con los mencionados cultivos.¹⁷ De acuerdo a datos del MAG, para el año agrícola 1996/97 se registró una nueva reducción de la producción de granos básicos, especialmente debido a la caída de la producción de maíz. En la actualidad la producción aún dista mucho de los niveles observables para el año agrícola 1992/93, por ejemplo.¹⁸

El comportamiento de la producción de granos básicos se explica fundamentalmente en función del comportamiento del maíz, el cual es el principal cultivo de los sectores campesinos, representa su principal fuente de alimentos y es una de sus más importantes fuentes de ingresos. Por ello, las sequías tienen elevadas implicaciones sobre la producción de los granos básicos pues estas afectan con mayor intensidad a los cultivos de maíz.

El errático comportamiento de la producción de granos básicos durante la década de 1990 es atribuible en gran medida a la ocurrencia de tres sequías, una primera en 1991 una segunda en 1994 y otra más en 1997. Los efectos de estos fenómenos se han magnificado debido a la ausencia de una política sectorial hacia el sector agropecuario y, especialmente, para el subsector productor de granos básicos pues, como se verá a continuación, los efectos de las sequías se multiplican debido a la vulnerabilidad de las pequeñas explotaciones de granos básicos.

¹⁷ BCR, 1996:84

¹⁸ La cosecha de maíz 1992/93 fue de 15,338.8 miles de quintales, mientras que la de 1995/96 habría sido apenas 10,800 miles de quintales. Ver anexo 1.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Es importante señalar, empero, que los efectos de la sequía no se limitan a la reducción de la cosecha de granos básicos. Recientemente se ha logrado establecer que también existen importantes efectos sobre la producción de café, la de azúcar, la generación eléctrica y la pesca. Lamentablemente, no existen datos que permitan constatar estos efectos para años anteriores, sin embargo, para el año 1997 sí pueden elaborarse algunas estimaciones.

De acuerdo a los datos del cuadro 1.4, las pérdidas atribuibles a la sequía estarían cerca del 1% del PIB, sin embargo, aún falta por cuantificar las pérdidas en el sector pesquero, en los ingresos de los productores, en la reducción de las recaudaciones tributarias y en la importación de granos básicos. De considerar estos efectos, el monto de pérdidas provocadas por la sequía podría llegar fácilmente hasta un 2% del PIB.

CUADRO 1.4
PÉRDIDAS POR LA SEQUÍA DE 1997

Rubro	Monto (Millones de colones)	Pérdida (%)	Porcentaje del PIB
Granos básicos	266.9	17.6	0.28
Café	73.6	5	0.08
Pesquería	n.d.	n.d.	n.d.
Electricidad	540	n.d.	0.56
Costos ambientales	n.d.	n.d.	n.d.
Total	880.5	--	0.92

Fuente: Elaboración propia en base a información del
Ministerio de Agricultura y Ganadería, Consejo
Salvadoreño del Café y de la Comisión

Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa.

Existen costos adicionales relacionados con el mayor deterioro ambiental generado por la sequía –y cuyas características se examinan más adelante– que aún son difíciles de cuantificar. Una idea de la magnitud de estos costos puede obtenerse al examinar los primeros datos sobre costos económicos y sociales del deterioro ambiental calculadas para El Salvador en el año de 1995, cuando no se reportó ninguna sequía. Según estos, los costos del deterioro ambiental podrían estar oscilando entre 2.8 y 4.3 por ciento del PIB, de los cuáles entre un 0.5 y un 0.8 por ciento se pierde por reducciones en la productividad de los cultivos de granos básicos,¹⁹ precisamente uno de los efectos más importantes de la sequía.

Si agregáramos el estimado más conservador (0.5% del PIB) a las pérdidas generadas en el sector eléctrico y del café (0.64% del PIB), puede afirmarse que un estimado conservador y preliminar de las pérdidas por sequía estaría cercano al 1.14% del PIB de 1997. Resulta claro, pues, que las pérdidas de producción atribuibles a la sequía y al deterioro ambiental no son nada despreciables.

Por otra parte, el comportamiento del empleo rural durante años de sequía resulta difícil de establecer debido a la ausencia de estadísticas continuas y actualizadas sobre el tema. Los datos disponibles corresponden a los recolectados a partir de los censos de población efectuados en 1951, 1961, 1971 y 1992, sin embargo, estos no permiten clasificar el empleo generado por el sub-sector granos básicos ni tampoco establecer el comportamiento del empleo en años con y sin sequía por ofrecer datos solamente para cuatro años de un período que abarca desde 1951 hasta 1992, 42 años al incluir ambos extremos.

¹⁹ Fariz, 1997:54

Probablemente los datos que más podrían ayudar a determinar el comportamiento del empleo durante años de sequía, son los correspondientes a las evaluaciones de la reforma agraria, disponibles desde el año 1981 a 1991, pues en ellos se evalúa el comportamiento del empleo de acuerdo a sub-sectores. No debe soslayarse, empero, que estos datos corresponden solamente al sector afectado por el proceso de la reforma agraria, el cual representa sólo un 17% del total de tierras con vocación agropecuaria del país. Sin embargo, es el único indicador disponible sobre el empleo rural y puede reflejar sus tendencias.

**CUADRO 1.5
EMPLEO GENERADO POR LAS COOPERATIVAS DEL
SECTOR REFORMADO
(JORNALES)**

Cultivo/año	1981/82	1989/1990	Var. (%)
Maíz	1,193,244	449,261	(62.34)
Maicillo	153,648	75,309	(50.98)
Frijol	363,780	34,298	(90.57)
Arroz	352,440	254,351	(72.16)
Sub total	2,063,112	813,219	(60.58)
Café	4,888,440	4,058,631	(16.97)
Algodón	2,457,450	723,338	(70.56)
Caña azúcar	1,101,660	1,561,152	41.71
Sub total	8,447,550	6,343,121	(24.91)
Otros	729,500	1,034,347	41.78
Pecuario	1,281,610	1,148,038	(10.42)
Total	12,521,772	9,338,725	(25.42)

Fuente: PERA, 1983, 1987, 1992.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Aunque los datos presentados no son para años de sequía, puede observarse claramente que para la década de 1980 se operó una disminución de 60% en el empleo generado por el subsector granos básicos, siendo los cultivos más afectados en términos porcentuales el frijol y el arroz. Sin embargo, en términos absolutos el mayor volumen de empleo se perdió en el cultivo del maíz, donde se ubicó cerca del 70% del total del empleo perdido.

Para la década de 1990, es aún más difícil establecer el comportamiento del empleo por la discontinuidad de las estadísticas; únicamente las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples ofrecen datos actualizados de la evolución del empleo rural, aunque sin ofrecer un desglose que permita clasificar la evolución del empleo en la agricultura, caza y pesca.

Debido a que la fuerza de trabajo empleada en la siembra y cosecha de los granos básicos es primordialmente de tipo familiar, puede afirmarse que el mayor efecto de la sequía no es tanto sobre el empleo rural, como sobre los ingresos y seguridad alimentaria del sector campesino. Así pues, una reducción en la producción no necesariamente se refleja en las estadísticas de empleo y desempleo.

Como se argumenta más adelante, afortunadamente existen esquemas de sobrevivencia adoptados por la población rural que permiten mitigar el impacto de la menor disponibilidad de alimentos, limitando así el número de casos extremos de desnutrición y volviendo prácticamente inexistentes los casos de hambrunas, muy comunes en otros países con mayor deterioro ambiental e incidencia de sequías, como los del norte de África.

1.2 Precios y salarios

Para el estudio de los precios de los granos básicos es importante diferenciar entre varios tipos que regulan su mercado,

Efectos económicos y sociales de las sequías

pues al no existir negociación directa entre productores y consumidores existen diferentes precios tanto para productores, transportistas, comerciantes y consumidores, es decir un total de cuatro diferentes precios. Una forma de revisar el comportamiento de los precios de los granos básicos es considerar los precios al productor y al consumidor y examinar cual es la tendencia de los mismos en años para los cuales se reporta la ocurrencia de la sequía. Lamentablemente, para la década de 1950 no ha sido posible completar las series sobre precios de los granos básicos aunque, al igual que en el caso de la producción, existe evidencia hemerográfica de importantes incrementos en los precios resultantes de la ocurrencia de sequías.

Desde principios de siglo, los casos de sequía reportados han estado acompañados por pronunciadas alzas en los precios que, a su vez, han generado esfuerzos gubernamentales por controlarlos. Buena parte del fenómeno se explica porque la reducción de la producción de granos básicos es aprovechada por los intermediarios para inducir incrementos en los precios por encima del nivel que dictaría el sólo hecho de la reducción de la oferta. Esto es logrado a través del acaparamiento del producto hasta lograr incrementos sustanciales en los precios,²⁰ práctica que ha sido común tanto en Europa como en América.²¹ Como

²⁰ CEPRODE, 1997:12-14, 16, 20, 22, 24, 26-32.

²¹ Al respecto se afirma que

Thompson, refiriéndose a los agricultores ingleses, asegura que este grupo económico conocía muy bien los efectos psicológicos involucrados en el nivel de precios posteriores de las cosechas y fomentaba asiduamente las expectativas de escasez; no hay duda de que en la Colonia, también los hacendados y los grandes comerciantes lo sabían. En las épocas de malas cosechas ostentaban una faz sonriente, mientras en años de cosechas abundantes el premio

se verá en el siguiente capítulo, esta situación motivó la intervención del gobierno en contra del acaparamiento y, para la década de 1950, la creación del IRA, la institución con la cual se pretendían controlar las fluctuaciones en los precios de los granos básicos.

El comportamiento de los precios al productor y al consumidor durante las últimas 3 décadas ha colocado en desventaja a los productores de granos básicos pues, en épocas de sequía, o de cualquier otro fenómeno inflacionario, los incrementos de los precios terminan siendo apropiados principalmente por los intermediarios, mientras que los precios al productor no experimentan alzas de la misma magnitud. En general, es claro que los precios reales para el productor han experimentado una importante disminución durante las últimas décadas, al grado que se estima que para 1995 los precios reales de los granos básicos representarían apenas una cuarta parte de lo que representaron en 1978.²²

Por su lado, los precios nominales al productor han experimentado alzas durante las últimas tres décadas, sin embargo, es notable que la diferencia entre estos y los pagados por el consumidor se han ampliado en el transcurso de las tres últimas décadas. Un aspecto que resulta especialmente rescatable de las series de precios es que, en los años anteriores a 1972, los precios al consumidor inclusive eran inferiores a los ofrecidos por los mayoristas, lo cual resulta inusual en un contexto de intermediación en el mercado de los granos básicos. De acuerdo a datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el año 1970 los precios al consumidor de maíz

inconsiderado de la Señora Naturaleza provocaba gritos de ¡desastre! (Espinoza Cortez, 1994:37)

²² Existen diferentes estudios que señalan la evolución de los precios reales de los granos básicos, para una reseña más actualizada puede consultarse PRISMA, 1997.