

Efectos económicos y sociales de las sequías

eran inferiores en un 5.9% a los precios al mayorista, mientras que para 1971 lo eran en 3.8%. Cabe destacar que, para este último año, inclusive se reportó una caída en ambos precios, muy consecuente con el comportamiento de la producción, la cual experimentó incrementos considerables en las cosechas 1970/71 y 1971/72. Similar comportamiento observaron los precios de los restantes granos básicos (Ver anexo 5).

A partir de 1972 esta situación se alteró drásticamente, sin duda –tal como se señaló– por los impactantes efectos negativos de la sequía ocurrida para ese año. Exceptuando el caso del frijol, los precios sufrieron un primer incremento que invirtió la relación entre precios al consumidor y al mayorista. Para ese año los precios al consumidor de maíz ya no fueron inferiores a los de mayorista sino que, por el contrario, los superaron en un 19.5%. Para 1973, también los precios del frijol mostraron la misma dinámica que aún persiste en la actualidad y que se traduce en mayores precios al consumidor y apareamiento de un importante margen de utilidades en la intermediación para la venta de granos básicos.

La sequía tiene una clara incidencia sobre la tasa de inflación debido a que reduce la oferta de granos básicos, y especialmente del maíz. Para años con reportes de sequía, puede notarse que el incremento en los precios del maíz colocaron mayores presiones para incrementar la tasa de crecimiento del rubro "alimentos", el cual por lo general siempre es el rubro que más presiona hacia el alza del Índice General de Precios.

Durante años de sequía se han reportado incrementos inusuales en los precios de los alimentos, de tal forma que es posible establecer la relación entre sequía e inflación. Por ejemplo, con posterioridad a la sequía de 1972, los precios al consumidor de maíz aumentaron 50%, los de frijol en otro 50%, los de arroz en 20% y los de maicillo en un 100%. Similar dinámica se observó

en los años inmediatamente posteriores a las sequías históricas registradas desde 1970 hasta la fecha (Ver Anexo 5). Tal como lo establecen estudios econométricos²³ existe una relación directa entre sequía y precios de los alimentos.

En consonancia con lo anterior, los salarios reales –que son los salarios nominales ajustados de acuerdo al nivel inflacionario– también han resentido la ocurrencia de las sequías pues han venido reduciéndose constantemente durante las últimas décadas, especialmente debido al constante incremento en el nivel general de precios, pero también debido a la relativa estabilidad de los salarios nominales.²⁴ Aunque es difícil aislar el efecto de las sequías sobre los salarios reales, es posible afirmar que el comportamiento de los precios de los alimentos ha sido una de las principales explicaciones del comportamiento del Índice General de Precios y, consecuentemente, de los salarios reales.

²³ Según Rivera Campos:

"La evidencia empírica nos ha mostrado que la estabilidad de precios de los alimentos durante los años sesenta estuvo asociada, en el caso del frijol, a la complementación de nuestra producción doméstica con suficientes importaciones. La caída de las importaciones a partir de 1969 y el estancamiento de la producción de alimentos ha sometido a la sociedad a una presión inflacionaria de origen agrícola, la cual no ha sido la única que ha estado actuando en estos años, pero que permanentemente ha estado presente. Esta presión inflacionaria básica se ha acentuado en distintos momentos, tal es el caso durante el primer semestre de 1988 causado por la sequía del año anterior." (Rivera Campos, 1989:453-454)

²⁴ Un estudio actualizado de la evolución de los salarios reales puede consultarse en FUNDE, 1997.

1.3 Sector externo

Una de las políticas de emergencia más típicas adoptada por el gobierno ha sido la importación de granos básicos, especialmente de maíz, con las cuales se ha pretendido hacer frente a la reducción de la oferta nacional producida por la ocurrencia de la sequía. A lo largo de los casos de sequía más conocidas, ha podido notarse el incremento de las importaciones por este motivo y, en esa medida, se han registrado mayores presiones para profundizar la tendencia hacia el déficit de la balanza comercial. Debe señalarse a este punto, que los efectos de la sequía sobre el sector externo han llegado a colocar importantes presiones sobre el déficit comercial, por lo cual no puede descartarse su papel dentro de la conformación del citado déficit por pequeño que sea. En esa medida, los efectos de la sequía proporcionan argumentos para justificar la adopción de incentivos económicos para la producción de granos básicos que, a la vez, contribuyan a la estabilidad del sector externo.

Este es un caso donde se evidencia que los objetivos de reducción del déficit externo y, en general, de estabilización macroeconómica pueden encontrarse íntimamente ligados a la mitigación de los desastres, específicamente de la sequía; lo cual abona la hipótesis de que la mitigación de los desastres puede integrarse dentro un plan global de desarrollo.

Al igual que en el caso de las variables recién estudiadas, el comportamiento del sector externo también enfrenta considerables vacíos de información. Los datos más completos disponibles proporcionan información a partir de la década de 1970, pues para las primeras décadas del presente siglo, únicamente se cuenta con fuentes hemerográficas, las cuales no ofrecen un seguimiento sistemático y detallado de la balanza comercial del país.

Efectos económicos y sociales de las sequías

A partir de la década de 1970 sí es posible establecer algunas tendencias en el sector externo, resultando notorio el incremento de las importaciones resultantes de diferentes casos de sequía reportadas. De acuerdo a los datos del cuadro 1.6, las importaciones de maíz sufrieron un fuerte incremento, pasando de un nivel de 44,000 colones en 1972 a 20,025,000 colones en 1973, lo cual totaliza un sorprendente 4,541% de incremento. Esta dinámica obedeció especialmente a que, en el año agrícola 1972/73, se reportó la primera sequía de la temporada, la cual últimamente ha sido asociado a la ocurrencia de El Niño. Este incremento fue notable y contribuyó grandemente a profundizar el déficit en la balanza comercial. De no haberse registrado esta alza de las importaciones de maíz, el déficit de la balanza comercial únicamente habría sido de 18.4 millones de colones en lugar de los 38.4 que se obtuvieron al final de 1973. Así, sólo las importaciones de maíz representaron un 52.2% del déficit de la balanza comercial para 1973.

Para los años 1977, 1978 y 1979 se registraron nuevos incrementos en las importaciones de maíz, especialmente debido a la ocurrencia de una sequía severa en el año agrícola 1976/77. Pese al substancial incremento de las importaciones de maíz, la balanza comercial no acusó déficit tal como lo habría hecho a principios de la década debido al descollante desempeño de las exportaciones, el cual permitió obtener saldos positivos en la balanza comercial para los años 1977 y 1979. Sólo para el año 1978 se obtuvo un saldo negativo en la balanza comercial, y en el cual las importaciones de maíz contribuyeron con un 7.6% del total del déficit de la balanza comercial.

Para la década de 1980, nuevamente resulta notable la incidencia de las sequías en la balanza comercial, especialmente para el año 1983, cuando como resultado de la sequía 1982/83 —considerada como la más fuerte del siglo— se reportó un incremento de las importaciones de maíz que representaron un 11.55% del déficit obtenido en la balanza

CUADRO 1.6
IMPORTACIONES DE MAIZ COMO PROPORCION DE
LA BALANZA COMERCIAL

(Millones de colones corrientes y porcentajes)

Años	Importaciones	Balanza Comercial	Imp./Balanza Com.
1972	0.044	59.1	0.07
1973	20.025	-38.4	52.15
1974	4.778	-253.0	1.9
1975	11.011	-215.4	5.1
1976	0.527	21.5	2.45
1977	4.994	108.2	4.61
1978	34.555	-447.9	7.60
1979	4.137	467.8	0.90
1980	0.328	279.7	0.12
1981	5.688	-469.5	1.21
1982	10.681	-393.2	2.72
1983	38.381	-332.4	11.55
1984	40.500	-650.1	6.23
1985	5.261	-665.5	0.79
1986	3.981	-899.9	0.44
1987	38.494	-2,015.6	1.91
1988	19.662	-1,991.1	1.0
1989	73.273	-3,717.4	2.0
1990	35.439	-5,184.8	0.7
1991	108.547	-6,560.0	1.7
1992	76.426	-9,215.3	0.8
1993	82,554	-9,961	0.8
1994	196.567	-11,590	1.7
1995	253.229	-14,797	1.7
1996	308.718	-12,541	2.5

Fuente: Elaboración propia en base a la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, varios números.

Efectos económicos y sociales de las sequías

comercial. Posteriormente, las importaciones de maíz se han venido incrementando constantemente, aunque en una cuantía mucho menor que el déficit de la balanza comercial (Cuadro 1.6). Consecuentemente, las importaciones de maíz han dejado de ser un elemento desestabilizador del sector externo. Con todo, es notable que para la sequía 1986/87 se elevó la participación de las importaciones de maíz en el déficit de la balanza comercial desde un 0.44% en 1986 hasta 1.91% en 1987.

Para la década de 1990 el saldo de la balanza comercial ha mostrado un franco deterioro, al punto que su déficit ha pasado de 6,560 millones de colones en 1991 a 14,797 millones de colones para 1994, es decir un incremento de 125.6%. Esta tendencia es una prolongación de la dinámica observada desde mediados de la década de 1970, cuando se inició la profundización en el déficit de la balanza comercial, en la cual las importaciones de granos básicos han tenido participación aunque sin llegar a ser el principal elemento que las explica.

Entre 1993 y 1995, y como resultado de las pérdidas atribuidas a la sequía 1994/95, las importaciones de maíz pasaron de 82.55 millones de colones a 253.23 millones de colones, es decir un incremento de más de 206% equivalente a 170 millones de colones. Entre los mismos años, el déficit de la balanza comercial aumentó en 4,836 millones de colones, lo cual implica que el incremento de las importaciones de maíz explicaron un 3.5% del alza en el déficit comercial lo cual, aunque podría considerarse poco significativo, sugiere que existen presiones sobre el déficit externo asociados al déficit alimentario que pueden contribuir o causar por sí mismos importantes desequilibrios. De hecho, para 1996 las importaciones de maíz como proporción de la balanza comercial alcanzaron el 2.5%, el nivel más alto desde 1984.

Efectos económicos y sociales de las sequías

De la información examinada puede establecerse que la incidencia de las importaciones de maíz y déficit comercial fue más evidente para los años 1973, 1978 y 1982. Más recientemente, el fuerte incremento del déficit en la balanza comercial se ha originado en importaciones diferentes a las del maíz.

II. SEQUIA Y SECTORES URBANO-RURALES

Al afectar la producción de granos básicos la sequía afecta no sólo a los sectores rurales, pues tiene efectos sobre los salarios reales tanto en el sector urbano como en el rural. La dieta de los sectores urbanos también posee un importante componente de granos básicos y sus precios pueden llegar a incidir en el índice general de precios y en los salarios reales.

Esto es, probablemente, lo que motiva una participación estatal deliberada para evitar alzas demasiado pronunciadas en los precios al consumidor durante años de sequía. Las medidas más notorias adoptadas por el gobierno han sido el control de precios y la promoción de las importaciones de alimentos, especialmente maíz. De esta manera, se evita que los precios se incrementen en cuantías superiores a las que dictaría un libre juego de la oferta y demanda nacionales. Esta opción de política implica sacrificar los ingresos de los productores de granos básicos con la finalidad de mantener relativamente estable el índice general de precios, pero especialmente los precios de los granos básicos, lo cual favorece principalmente a los consumidores urbanos.

Desde las primeras décadas de este siglo, ha sido claro que la política del gobierno ha estado enfocada a mantener la estabilidad de los precios de los granos básicos, ya sea mediante el control del acaparamiento, la importación directa, la exención de aranceles y/o la prohibición de su exportación. De acuerdo a fuentes hemerográficas, durante la primera mitad del siglo XX se reportaron casos de sequía para los años 1926, 1930, 1936, 1945 y 1946²⁵, los cuales habrían ocasionado efectos tales como muerte de ganado y reducción de las cosechas, especialmente de granos básicos. Las consecuencias

²⁵CEPRODE, 1997.

Efectos económicos y sociales de las sequías

de estos fenómenos dieron paso a intentos estatales por ejercer controles de precios y de la oferta de granos básicos.

Para 1945 se registra un antecedente de control directo de precios, cuando el gobierno ordenó la congelación de los precios de los alimentos, con la finalidad de contrarrestar tendencias alcistas atribuidas, en ese momento, a prácticas de acaparamiento y especulación de precios²⁶. También se procedió a realizar importaciones masivas de maíz. En el año 1946, una sequía en el oriente del país habría provocado nuevas presiones sobre los precios y prohibiciones para la exportación de cereales.

Al iniciar la década de 1950 los antecedentes de sequía y acaparamiento otorgaron al Gobierno suficientes argumentos para diseñar un marco jurídico-institucional para incidir sobre el comportamiento de los precios de los alimentos básicos, específicamente con la creación del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) el cual, teóricamente, se encargaría de promover precios que conciliaran los intereses encontrados de productores y consumidores. Cuatro décadas después, y ante la ineficiencia del IRA, se adoptó un mecanismo de regulación denominado "Banda de Precios".

Además de la política de precios, cabe señalar que la política de importación de granos básicos ha sido también otro elemento utilizado por el gobierno para mitigar el crecimiento de los precios resultante de la escasez de granos básicos provocada por la sequía. Esto, a su vez, ha contribuido a mantener los precios al productor a niveles poco rentables e inclusive inferiores al costo de producción.

Tanto la política de control de precios como la de importación de granos básicos han perseguido la mitigación de los efectos de la sequía. Paradójicamente, en la práctica han contribuido a

²⁶ CEPRODE, 1997:22

Efectos económicos y sociales de las sequías

configurar una situación propicia para la proliferación de la pobreza rural y el incremento de la vulnerabilidad de la población rural a desastres, incluyendo la sequía. En lo que sigue, se revisan brevemente las principales medidas que el gobierno ha adoptado en el campo del control de precios y de la importación de granos básicos para evidenciar como las políticas de atención de la sequía, lejos de mitigarla han profundizado sus efectos.

2.1 Las políticas de precios

Los primeros antecedentes de controles de precios en el país corresponden a los esfuerzos gubernamentales por frenar el crecimiento de los precios de los alimentos producidos, en la mayoría de casos, por situaciones de escasez o especulación los cuales, a su vez, son resultado directo o indirecto de desastres, especialmente terremotos y sequías.²⁷

En el campo de los granos básicos pueden señalarse dos políticas históricas de precios: la desarrollada por el IRA y el mecanismo denominado Banda de Precios, adoptado después de la abolición del IRA en 1990.

a. La creación del IRA

Una de las expresiones más claras de lo que sería la política gubernamental hacia el sector productor de granos básicos fue la creación del IRA a principios de la década de 1950, con la cual se buscaba:

²⁷ Con motivo del terremoto de 1919 en San Salvador se emitieron las primeras disposiciones que pretendían el control de precios. Posteriormente, en los casos de sequía de las décadas de 1930 y 1950 también se reportaron importantes esfuerzos gubernamentales tendientes a evitar la "acaparación" y con ello mantener controlado el crecimiento de los precios. Véase CEPRODE, 1997.

Efectos económicos y sociales de las sequías

“fomentar la producción de alimentos básicos para la población, y en especial la de maíz, arroz y frijol y regular el abastecimiento de los mismos a base de precios estables, que sean remunerativos para el productor y justos para los consumidores”.²⁸

Las motivaciones para la creación del IRA no solamente fueron resultado de fenómenos meteorológicos, especialmente la suspensión de lluvias que luego se traducen en sequías, sino también a las prácticas especulativas de los comerciantes. Así, el primer considerando de la Ley Orgánica del IRA establece:

“Que en la vida económica del país se presentan con frecuencia graves crisis de escasez de cereales debido no sólo a fenómenos naturales que afectan las cosechas, sino principalmente a la anarquía existente en el mercado, ya que las amplias fluctuaciones que experimentan los precios, dan lugar a grandes aumentos o disminuciones en las áreas cultivadas y crean consecuentemente alzas o bajas extraordinarias en la oferta”²⁹

En la práctica, el funcionamiento del IRA se centró en los controles de precios de los granos básicos, tanto al productor como al consumidor, para lo cual se recurrió a operaciones de compra-venta de los mismos. Con todo, el accionar del IRA resultó en una protección del consumidor de muy limitados alcances y que tampoco garantizó precios rentables para los productores, pese a que los precios a los consumidores se mantuvieron en niveles relativamente altos. Con la creación del IRA se llegaron a fijar por decreto los precios de los alimentos,³⁰ aunque con efectos muy dudosos.

²⁸ Asamblea Legislativa, 1953:2

²⁹ Asamblea Legislativa, 1953:1

³⁰ CEPRODE, 1997:26

El comportamiento de los precios en los momentos de operación del IRA (1950-1989) se considera que no llegó a satisfacer las expectativas surgidas con su creación, especialmente a partir de la década de 1970 cuando los precios de los alimentos adquirieron su propia dinámica, independiente de los precios al productor y al consumidor que fueron fijados por el IRA en su momento.

RECUADRO 1

MECANISMOS DE APOYO A LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS

1. La agricultura y los agricultores son protegidos, a través de mecanismos para mantener los ingresos de los productores, y permitir que logren tecnificarse.
2. Los agricultores tienen programas de crédito y cuentan con un paquete técnico acorde a sus necesidades.
3. Existe una política consciente de comercialización que hace rentable la producción e impide o limita la importación cuando esta es estimada concurrente de la producción nacional (aranceles, normas de calidad, sistema de cuotas). Se da un apoyo a las exportaciones para mantener un precio interno satisfactorio.
4. Existen programas de desarrollos de infraestructura de apoyo a la producción (camino, silos, riego y otros) que se financian a través de impuestos muy altos, sobre la riqueza de uno.
5. El Estado financia el desarrollo de las investigaciones.

Fuente: CADESCA/CEE

RECUADRO 2

CONSIDERACIONES SOBRE LAS POLITICAS HACIA LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS EN EL SALVADOR

1. No existen mecanismos para mantener los ingresos de los productores. La rentabilidad es muy baja o no existe.
2. Los programas de crédito para los productores son de muy baja cobertura
3. No existen paquetes técnicos acordes a las necesidades
4. Las importaciones de alimentos se hacen libres de aranceles aún y cuando esta es sustituto de la producción nacional. No existe apoyo para las exportaciones de alimentos.
5. En la década de 1990 se privatizó la infraestructura de almacenaje del IRA, la mayoría de proyectos de riego no reciben mantenimiento ni expansión y el mal estado –o ausencia– de los caminos rurales impiden el libre flujo de la producción
6. El presupuesto estatal para la investigación experimenta constantes reducciones
7. El mayor número de pobres se ubican en el subsector productor de granos básicos

Fuente: CEPRODE

La evaluación del funcionamiento del IRA, pues, no es demasiado alentadora en la medida que no mostró efectividad para mantener los precios de los granos básicos en niveles cercanos a los precios establecidos por el mismo. Algunos autores evalúan la participación del IRA mencionando que:

Efectos económicos y sociales de las sequías

“en las primeras décadas de implementación de la política de precios, se puede decir que ésta cumplió su cometido de manera bastante aceptable, ya que los precios de garantía fueron menores que los de mercado, siendo esto lo que pretendía la política. Fue hasta la segunda mitad de la década de los 70 que los precios de garantía empiezan a tener un comportamiento diferente...acentuándose más en la década de los ochenta, durante la cual los precios de garantía fueron más altos que los de mercado...esto significa que la política no cumplía su cometido: Establecer precios mínimos de garantía, o sea precios tope, que evitaran la baja de precios a nivel general y mantener así, precios remunerativos al productor”³¹

Pese a que los precios de garantía eran mayores que los precios de mercado, los agricultores que se beneficiaron de ello se limitó a un pequeño grupo que logró vender su producción al IRA en momentos previos a la segunda mitad de 1970. Debido a que la capacidad de compra del IRA era bastante limitada, la gran mayoría de agricultores debió enfrentar precios bajos y, con ello, disminución de sus ingresos hasta que, a partir de la segunda mitad de la década de 1970 –en gran parte como resultado de la sequía de 1972– se suscitaron movimientos en los precios que acabaron por elevar los precios de mercado por encima de los precios de garantía fijados por el IRA.

La política de precios al consumidor, en cambio, parece haber sido más efectiva, en la medida que los precios al consumidor eran inferiores a los de mercado, sin embargo, se ha señalado con razón que estos no necesariamente lograron beneficiar a los sectores más desfavorecidos de la sociedad. Así se afirma que los precios al consumidor.

³¹ Chong, 1992:36

“tuvieron un comportamiento más uniforme, ya que a través de todo el período analizado, los precios establecidos por el Estado fueron menores a los de mercado, en esto la política adoptada se considera que fue un poco más efectiva, aunque se debe tomar en cuenta que no favoreció exclusivamente a la población de más bajos ingresos, sino a todos aquellos que pudieron tener acceso a los productos del IRA, independientemente de su poder adquisitivo”³²

De esta forma, pese a la intencionalidad inicial del Estado de controlar los precios de los granos básicos, lo cierto es que el IRA no logró su cometido inicial de “fomentar la producción de granos básicos” ni de mantener precios estables “remunerativos para el productor y justos para los consumidores”.

b. Política de banda de precios

El IRA fue clausurado a inicios de la década de 1990, y desde entonces se adoptó una política de banda de precios para los granos básicos, el cual tomó como parámetro los precios internacionales. Esta política consiste en la fijación de un precio piso y un precio techo, entre los cuales se podía realizar cualquier cantidad de importaciones de granos básicos pagando un arancel fijo ad-valorem. Cualquier nivel de precios internacionales por debajo del precio piso implicaría un incremento del arancel, mientras que niveles superiores al precio techo implicarían una reducción del arancel. Los objetivos fundamentales de la política de banda de precios serían dos: primero, promover una producción eficiente de granos a nivel nacional y, segundo, proteger a productores y consumidores de las variaciones extremas de los precios internacionales de dichos productos.

³² Chong, 1992:36-37

Aún no se han evaluado los resultados de este mecanismo de precios, aunque resulta obvio que no está diseñado para provocar cambios significativos en los precios de los granos básicos, sino más bien para mantenerlos en niveles relativamente estables.

La banda de precios se implementó a lo largo de la primera mitad de la década de 1990, sin embargo, posteriormente fue derogado y no existen en la actualidad políticas estatales hacia los precios de los granos básicos. A lo sumo, puede señalarse que la política más notable es la eliminación de los aranceles a los granos básicos en épocas de reducción de la oferta, especialmente cuando se suscitan casos de sequía.

Actualmente, el sistema de banda de precios ha sido abandonado y el arancel para los granos básicos depende fundamentalmente de decisiones gubernamentales, generalmente influenciadas por la coyuntura. Para agosto de 1997, por ejemplo, la sequía motivó al gobierno a derogar los aranceles para la importación del maíz; independientemente del comportamiento de los precios internacionales, los cuales en ese momento se encontraban estables.

2.2 Política de emergencia ante la sequía y pobreza rural

En la medida que la mayor parte de los pobres rurales se dedican a la producción de granos básicos, estos se han vuelto cada vez más vulnerables a la sequía, de tal forma que ésta se ha convertido en un fenómeno íntimamente ligado al comportamiento de la pobreza. En este contexto, llama la atención el hecho que, entre los principales objetivos del Estado por mandato constitucional se encuentra la búsqueda del bienestar social, pero este no contempla políticas de prevención y mitigación de los efectos de la sequía.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Los dos últimos gobiernos han ido más lejos, al proponer como una de sus principales funciones el combate de la pobreza a través de políticas sociales sectoriales; sin embargo, la práctica muestra que la respuesta del gobierno frente a desastres naturales no contempla su prevención y mitigación, pese a que en realidad esta es una faceta más de la pobreza³³ que además la profundiza.

Como se mencionó anteriormente, la reacción típica del gobierno ante la sequía ha sido la gestión de mayores volúmenes de importaciones de granos básicos con la finalidad de contener el incremento de los precios. Tal como se evidenció en el capítulo I, en años típicos de sequía se han incrementado considerablemente los niveles de las importaciones al grado que estas llegaron a representar una apreciable proporción de la balanza comercial. Esta medida persigue mantener estables los precios al consumidor de los granos básicos o, cuando menos, evitar que estos se incrementen en mayores proporciones de lo que lo harían de no existir importaciones de granos básicos. Estas permiten disminuir el crecimiento de los precios de los granos básicos y aminorar la caída de los salarios reales.

La política de importaciones tiene una marcada incidencia negativa sobre los ingresos de las familias campesinas convirtiéndose así en uno de los límites estructurales para superar la situación de marginación social existente en el campo.

³³ Algunos autores han avanzado en la formalización de esta relación señalando que existen "algunas facetas de la pobreza que han recibido poca atención: debilidad física (alta mortalidad y discapacidades que determinan la utilización de uno de los pocos activos de los pobres, su trabajo), vulnerabilidad a amenazas del medio ambiente (desde desastres naturales hasta guerras), exposición a humillaciones (por ejemplo, de acreedores y terratenientes). Chambers, 1995; citado por Van der Berg, 1996:35.

Efectos económicos y sociales de las sequías

La política del gobierno hacia el sector granos básicos ha estado orientada fundamentalmente a satisfacer las necesidades de los sectores urbanos antes de atender las ingentes necesidades experimentadas por la población rural. Aunque, en la práctica, los sectores urbanos siempre han debido enfrentarse a fuertes incrementos en los precios, lo cierto es que la política del gobierno ha privilegiado deliberadamente la búsqueda del beneficio —o del menor perjuicio— para la población urbana. Esto muy probablemente obedezca a la mayor capacidad de presión política detentada por este grupo poblacional.

En cambio, los sectores rurales marginales, compuestos esencialmente por miembros del sector campesino, deben enfrentarse con precios al productor que se encuentran a niveles inferiores a los costos de producción. Consecuentemente, estos deben enfrentar niveles de ingreso considerados bajo la línea de pobreza. De acuerdo a las Encuestas de Hogares, es en el área rural en donde se concentra la mayor proporción de la pobreza absoluta y relativa del país. En cambio, en el área urbana la pobreza habría disminuido durante los últimos años, exceptuando 1996, cuando experimentó un incremento.

La ausencia de una política sectorial para el sector agropecuario ha provocado que este experimente una crisis general, dentro de la cual el subsector más vulnerable es el de granos básicos el cual incluye cerca de 250,000 productores (75% del total de productores agrícolas) y abarca más de la mitad del área cultivada del país. Cabe destacar que la mayoría de las explotaciones de granos básicos (85%) se desarrollan en extensiones que no van más allá de las 5 hectáreas y sin ningún grado de tecnificación.

III. MECANISMOS DE AJUSTE SOCIAL

Resulta destacable que en un contexto de extensión de la pobreza como el de El Salvador, e inclusive de toda Centroamérica, las sequías no se hayan traducido en grandes hambrunas, como ha sido el caso de países menos afortunados como Etiopía, Somalia y otros ubicados en zonas con tendencia hacia la desertificación.

Una primera explicación radica en que existen condiciones geopolíticas muy diferentes. La posibilidad de emigrar hacia países con mercados de trabajo más acogedores es relativamente fácil, especialmente por la proximidad de El Salvador a los Estados Unidos, distantes sólo dos horas en avión y tres días por vía terrestre. El fenómeno migratorio es un elemento que explica grandemente la posibilidad de que la población campesina haya podido superar sin mayores traumatismos las duras pruebas impuestas durante las últimas décadas no sólo por la sequía, sino también por la guerra civil y la crisis económica general.

Las migraciones han estado aparejadas a las condiciones político-militares imperantes durante la época de guerra, pero también a la crisis general de la economía campesina, en la cual la sequía y la caída en la productividad han jugado un papel predominante. Prueba de ello es que en la actualidad, una vez finalizado el conflicto armado, la migración internacional desde las zonas rurales ha continuado, permitiendo un importante flujo de remesas familiares que mitigan no solamente el efecto de la sequía sobre la economía familiar del sector campesino, sino también las tendencias hacia el desequilibrio macroeconómico (balanza de pagos, tipo de cambio, inflación). En muchos casos la presencia de las remesas familiares inclusive permite a las familias abandonar las tareas agrícolas y emigrar hacia las ciudades.

Efectos económicos y sociales de las sequías

Otro de los mecanismos de ajuste social de la población afectada por la sequía es el incremento del área cultivada, lo cual persigue aumentar los volúmenes de cosecha y así mitigar las pérdidas de una posible sequía. Puede notarse claramente que en los municipios afectados por la sequía severa se ha incrementado el área cultivada con granos básicos, lo cual ha tenido como contraparte una reducción del área dedicada a bosques naturales. Estos últimos también enfrentan presiones adicionales provenientes de la intensificación en la recolección de leña para el consumo de los hogares campesinos locales como para la comercialización en otras poblaciones.

Lamentablemente, hasta la fecha no se cuenta con datos actualizados sobre el uso del suelo por municipios, los únicos datos con los que se cuentan corresponden a los Censos Agropecuarios, el último de los cuales fue realizado para el año 1971. Es precisamente entre las décadas de 1970-1990 que interesa explorar el comportamiento del área cultivada en zonas afectadas por sequía, lo cual puede lograrse revisando los datos de área cultivada con granos básicos elaborados por la Dirección General de Economía Agropecuaria para años recientes.

Por su parte, la sociedad urbana también ha adoptado sus propios mecanismos para adaptarse a los efectos de la sequía, especialmente los relacionados con la reducción de la capacidad de generación eléctrica por medios hidráulicos. Existen antecedentes que muestran que, como efecto de la sequía, se han registrado presiones para implantar esquemas de racionamiento del fluido eléctrico, los cuales han afectado principalmente a los sectores urbanos y, adicionalmente, se han constituido en una presión adicional para reorientar la política de desarrollo energético hacia los medios térmicos.