

Incidencia de la política económica predominante sobre algunos parámetros de la seguridad alimentaria en El Salvador*

Roberto Rublo

Introducción

La seguridad alimentaria de un país es uno de los aspectos más fundamentales de su desarrollo, especialmente en el caso de los países del llamado Tercer Mundo. Por un lado, una producción suficiente de alimentos y su distribución adecuada son elementos esenciales para el logro de un proceso de crecimiento/acumulación sostenido y equilibrado. En efecto, la insuficiencia alimentaria puede afectar la tasa de salarios y en consecuencia la de acumulación, hace incurrir en fuertes importaciones que pesan sobre la balanza de pagos y sobre los "grados de dependencia", puede incidir negativamente sobre la importante industria alimenticia, etc. Asimismo, la inadecuada distribución alimentaria puede favorecer los ya marcados desequilibrios regionales y locales, así como la inaccesibilidad a los productos básicos (o su mera insuficiencia) puede promover verdaderas "revueltas sociales" que dañan u obstaculizan la dinámica de las inversiones (ejemplos son las "revueltas" del pan, del trigo, del transporte, etc. habidas en Argelia, Túnez, Venezuela).

* La elaboración de este trabajo ha sido posible gracias al financiamiento de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), a través del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCA (IIES-UCA).

Por otro lado, la seguridad alimentaria es importante en términos de las posibilidades de satisfacer las necesidades básicas de las mayorías y de la elevación de la calidad de sus formas de vida. La situación alimentaria y/o nutricional de un pueblo es esencial en la determinación de su estado de salud física (y por ende mental), en sus niveles de productividad, en sus "grados de creatividad", en los usos y/o distribución de los tiempos (no sólo el tiempo dedicado al ocio, al trabajo, al esparcimiento, sino también al tipo de uso dado a cada uno de ellos), y en general para la posibilidad de mantener un organismo sano y "abierto a la emancipación del espíritu".

Dada la importancia de la seguridad alimentaria para el desarrollo de los pueblos, se hacen necesarios estudios que profundicen en sus características y en los factores que contribuyen a configurarlas. En este sentido, el objetivo general del presente trabajo es analizar los efectos que han tenido las políticas económicas predominantes en nuestro país desde la década de los ochenta sobre la seguridad alimentaria de los salvadoreños.

Ahora bien, en razón de su importancia, el tema de la seguridad alimentaria ha sido objeto de variadas investigaciones. Entonces, ¿por qué volcarnos también sobre él?. En primer lugar, porque no son muchos los trabajos que relacionan la seguridad alimentaria con el entorno y la política macroeconómica. Esto añade una importancia suplementaria, ya que en dicha relación se ponen en juego argumentos sobre la viabilidad y/o conveniencia de determinadas políticas económicas, más concretamente de las contenidas en los programas de estabilización económica y ajuste estructural. En segundo lugar, y esto es lo fundamental, porque la mayoría de investigaciones (al menos las consultadas) poseen un concepto limitado de la seguridad alimentaria (SA), que normalmente deja de lado importantes aspectos que creemos deben ser considerados dentro de la misma.

Por tanto, es menester preguntarnos previamente ¿qué vamos entender por seguridad alimentaria? Comenzaremos respondiendo por la vía de las definiciones negativas, es decir, señalando lo que a nuestro entender no es o no debe ser la SA. En tal sentido, la SA no se limita a que un país disponga de una oferta suficiente de bienes alimenticios (como lo plantean los enfoques más clásicos), ni tampoco a que esa oferta sea accesible a la población (como lo plantean enfoques redistributivos más recientes). Podrán haber alimentos suficientes y accesibles a los bolsillos de las mayorías y, sin embargo, con ello no garantizaríamos la SA. Aunque la disponibilidad equitativa sea un elemento importante de la SA, ésta va más allá de los criterios del crecimiento y la equidad.

¿Qué es, entonces, para nosotros la SA?. Para responder (esta vez por la vía de las definiciones afirmativas), tomaremos como punto de partida dos grandes criterios que miden la importancia de analizar la seguridad alimentaria. Nos referimos a la posibilidad de contribuir a un proceso de crecimiento/acumulación sostenido y contribuir a un proceso de crecimiento/acumulación sostenido y equilibrado, y a la posibilidad de favorecer la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y mejorar la calidad de sus formas de vida.

Garantizar un crecimiento de acumulación basado en la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y en la mejora de la calidad de sus formas de vida tiene que ver con muchas cosas. Entre algunas de ellas podemos mencionar: una oferta suficiente de bienes y servicios, expansión robusta de la capacidad productiva, ciertos equilibrios de las variables macroeconómicas, dinámica económica relativamente estable, distribución equitativa de los medios de producción y equidad en el acceso a los bienes y servicios producidos, capacidad de elaborar y ejecutar un proyecto nacional propio, buena calidad de los bienes y servicios, adecuada gestión del capital natural (ecosistema) y del capital humano, alto nivel organizativo y democratización del proceso de toma de decisiones, etc.

Bajo tal contexto, la SA de una nación deberá medirse en términos semejantes. Un país "estará seguro", en términos alimentarios, en la medida que:

- a) Disponga de una oferta suficiente de bienes (producidos nacionalmente o importados) y servicios alimentarios (redes de almacenamiento, canales de comercialización, sistemas de conservación y transporte, centros de distribución/venta, etc.).
- b) Contenga una adecuada y robusta capacidad de producción de alimentos (que no lo hagan depender tanto de las importaciones y/o que esté en capacidad de responder a restricciones eventuales del mercado internacional).
- c) Los alimentos sean accesibles a la mayoría de la población.
- d) Se asegure un abastecimiento estable de alimentos (en cantidades y precios)
- e) Se garantice una independencia alimentaria del exterior (lo cual no significa el autoabastecimiento).
- f) Las formas de crecer y acumular dentro del sistema alimentario sean ecológicamente viables (que no destruyan los equilibrios del ecosistema y aprovechen los beneficios que éstos ofrecen).

- g) Que se mejore la calidad de los alimentos y de la dieta de las mayorías.

Así, los parámetros en los que basaremos nuestras apreciaciones/valoraciones sobre el estado de la SA en El Salvador serían los siguientes:¹

Suficiencia/disponibilidad

Podemos hablar de suficiencia y/o disponibilidad alimentaria cuando "el sistema alimenticio esté en capacidad de asegurar una oferta interna de alimentos (producción local e importaciones), cuyo volumen y composición sea suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades alimenticias de la población". Al respecto habría que hacer tres observaciones:

—La satisfacción se refiere no sólo a la demanda efectiva de la población, sino también a la demanda potencial. La SA tiene que ver no sólo con los que tienen capacidad de comprar alimentos, sino con todos los ciudadanos.

—La disponibilidad de la oferta concierne sólo la destinada al consumo humano interno. Podrá haber una oferta abundante, que teóricamente cubre la demanda potencial, pero si una alta proporción de la misma se destina al consumo animal, a la exportación o al uso de la industria no alimentaria, tal abundancia podrá ser compatible con la inseguridad alimentaria.

—La suficiencia no sólo compete a la oferta de bienes alimenticios, sino también a la suficiencia de servicios vinculados al sistema alimenticio. Así, por ejemplo, las cuentas nacionales podrán registrar un volumen y composición de la oferta suficiente/disponible para la población en un momento determinado, pero la SA se vería afectada si esa oferta posee grandes obstáculos para ser canalizada o comercializada, si la infraestructura de almacenamiento y conservación reporta grandes pérdidas postcosecha, si la red de comunicaciones y/o la distribución geográfica de los centros de venta no está tan disponible a los compradores.

-
1. Los parámetros acá utilizados toman como marco de referencia los indicadores sobre seguridad alimentaria propuestos por la FAO. Hemos intentado reformular y completar algunos de estos y añadido uno más (el que atañe la calidad de los alimentos y la diversidad de la dieta). Los parámetros se han tomados de Peitez, W., 1991. pp. 117-118). Las citas que aparecen a continuación son tomadas de este trabajo.

Equidad/accesibilidad

Este criterio de la SA "hace referencia a la necesidad de que toda la población, independientemente de su nivel de ingreso, tenga acceso a los alimentos necesarios para la reproducción, es decir, fuera de un marco de desnutrición". Como se notará, la accesibilidad a los alimentos en un régimen de mercado es inseparable de la equidad que debe existir en la distribución de los ingresos.

Estabilidad/confiabilidad

Esto tiene que ver con "la capacidad de contar con mecanismos eficaces para neutralizar los efectos que sobre el suministro y los precios puede tener un comportamiento inesperado de la producción nacional o de los precios de los alimentos importados". En la medida que los flujos de alimentos y niveles de precios de los mismos guarden cierta estabilidad, el sistema alimentario tendrá mayor confiabilidad.

Autonomía/vulnerabilidad

Este parámetro apunta a que "el nivel de importaciones de alimentos, insumos y bienes de capital requeridos por el sistema alimentario para lograr la suficiencia sea tal que las fluctuaciones del mercado alimentario mundial resulten manejables para la economía del país. Lo que se busca, por lo tanto, no es un estado de autarquía, sino la reducción de la vulnerabilidad externa". En este sentido, seguridad alimentaria no es equivalente al concepto de autosuficiencia alimentaria.

Sustentabilidad/viabilidad ecológica

Con la sustentabilidad, "lo que se busca no es una seguridad alimentaria de carácter temporal, sino una de carácter permanente. Para ello es necesario percatarse de que la suficiencia, la autonomía y la estabilidad están siendo logradas sin comprometer la preservación de los recursos naturales ni el control de los desequilibrios macroeconómicos". Ahora bien, no sólo se trata de preservar los equilibrios del ecosistema. Un sistema alimentario será "más seguro" en tanto que sus formas de crecer y acumular se sustenten también en el aprovechamiento de la dinámica del ecosistema. En este sentido, los incrementos de productividad en alimentos basados en abonos orgánicos, uso de la biomasa, biotecnología, etc., aparecen como "más seguros" que los conseguidos a base de abonos químicos, mecanización, etc.

Cualidad/consumo apropiado

Este aspecto cualitativo de la seguridad alimentaria tiene que ver con

el consumo apropiado de los alimentos. Al menos tres factores pueden ser considerados en dicho tipo de consumo: la calidad de los productos alimenticios (valor nutritivo, grados de contaminación, nivel de adecuación al organismo humano, composición tóxica, etc.), la calidad de la dieta (nivel de diversidad, complementariedad o compatibilidad entre los alimentos que la conforman), y finalmente lo adecuado de los patrones de consumo al medio nacional ("grados de compatibilidad" o de sintonía con la cultura e historia local, con el medio geográfico y climatológico, con el tipo de estructura económica, con la conformación pedológica, etc.). En tal sentido, podemos formular que a mayor consumo apropiado mayor seguridad alimentaria. Si el consumo es inapropiado (si buena parte de los alimentos se encuentran contaminados, si la diversidad de la dieta es muy pobre, si se demandan consumos que atentan contra la estructura productiva o que tienden a deformarla), entonces nos alejamos de la seguridad alimentaria. Podrá suceder, por tanto, que tengamos suficientes alimentos, accesibles a la población y en un contexto de estabilidad, y, sin embargo, nos vayamos aproximando a la inseguridad alimentaria.

Una vez definidos los componentes que conformarán nuestra concepción de SA, se hacen necesarias cuatro advertencias:

— Como se habrá notado, los tres primeros parámetros (y en buena parte el cuarto) son más fácilmente cuantificables, y por ende verificables. Sobre los dos últimos parámetros (sustentabilidad y consumo apropiado), de carácter más cualitativo, se encuentra poca información disponible. Ello es normal dada la supremacía de enfoques cuantitativos y/o de concepciones que limitan la SA a la cantidad de alimentos, a sus niveles de precio y al poder de compra de los consumidores. En consecuencia, el análisis o evaluación de la SA bajo los dos últimos parámetros se realizará en buena medida a través de planteamientos hipotéticos.

— Dado el carácter limitado y preliminar de este estudio, no se hará un análisis de todos los parámetros de la SA. Nos restringiremos, dentro de los que podríamos considerar como "parámetros más cuantitativos", a la problemática de la suficiencia/disponibilidad alimentaria. Ampliaremos y complementaremos el estudio con el análisis de los parámetros considerados de carácter más cualitativo, los cuales se refieren a la sustentabilidad/viabilidad ecológica y a la calidad/consumo apropiado de alimentos.

— Cuando analizamos el impacto que la política económica ha tenido en la determinación de los rasgos de la SA en nuestro país, no establecemos relaciones simples y unilaterales. Aunque aparece como algo

evidente, es necesario señalar que los contenidos que posee la SA en El Salvador no son producto exclusivo de la política económica. Esta es una dentro de otras muchas causales.

— Dentro de los bienes alimenticios, los estudios y las fuentes estadísticas consultadas destacan los granos básicos. A tal punto que en muchos de ellos la SA aparece casi como un análisis de la seguridad alimentaria en granos básicos. A pesar de que la importancia de estos en la dieta o en el consumo de los salvadoreños pueda hacer comprensible tal restricción, creemos que la problemática alimentaria va mucho más allá de la problemática de los granos básicos. Si nosotros caemos también en el error o deficiencia de centrar nuestros análisis en estos últimos productos, no es por falta de conciencia de la limitación, sino de carencias informativas sobre otros productos y abundancia/accesibilidad informativa sobre los granos básicos.

— Señalada la importancia del tema que nos ocupa y el objetivo general de este estudio, delimitada nuestra noción de seguridad alimentaria y anotadas algunas advertencias al trabajo, podemos pasar a detallar dicho objetivo y a exponer la estructura dada al presente documento.

En términos más específicos, el objeto de esta investigación es conocer los efectos que han tenido determinadas políticas económicas en la conformación de algunos de los rasgos que asume la SA en El Salvador. Así, se pretende analizar las incidencias que han tenido las políticas económicas más representativas de los programas de estabilización y ajuste estructural (cambiaria, comercial, fiscal, financiera, de precios e institucional), sobre la suficiencia/disponibilidad alimentaria, por un lado, y por otro, sobre los parámetros de carácter más cualitativos de la SA (sustentabilidad y calidad/consumo apropiado de alimentos).

Acorde a esos objetivos, el trabajo se ha estructurado de la siguiente manera. En la primera parte se estudian las características y problemáticas concernientes a las disponibilidades alimentarias en El Salvador, y posteriormente el rol que han jugado en su configuración las políticas económicas antes mencionadas. En la segunda parte se realiza el análisis, por un lado, de la problemática que presenta en nuestro país la sustentabilidad en la dinámica alimentaria, y, por otro, la problemática que se plantea con la calidad y consumo de los alimentos; luego pasamos a definir el papel que han tenido aquellas políticas económicas en la gestación y desarrollo de tales problemáticas.

Para terminar valga añadir que la investigación del resto de parámetros y/o la superación del rango hipotético de los "análisis cualitativos", está dentro del panorama de nuestros futuros esfuerzos investigativos.

I. Suficiencia/disponibilidad alimentaria y las políticas económicas predominantes en El Salvador

1. La problemática de la disponibilidad alimentaria en El Salvador: una producción precaria y una oferta insuficiente de alimentos

1.1. La precariedad de la producción alimentaria

La suficiencia/disponibilidad alimentaria tiene que ver (adicionalmente a los aspectos de demanda) con las condiciones en que se produce la oferta alimentaria y con el volumen mismo de la oferta.

En cuanto a las condiciones de producción de alimentos en El Salvador, podemos afirmar que ésta se ha caracterizado por su precariedad. Este rasgo podemos analizarlo, entre otros, a partir de variables como los niveles de precio, el comportamiento de los costos de producción, la dinámica de los rendimientos, los niveles de rentabilidad de los cultivos alimenticios y la disponibilidad de tierras aptas. Nos limitaremos al análisis de las condiciones de producción de los alimentos más importantes para el consumo de los salvadoreños, es decir, los granos básicos.

1.1.1. Bajo nivel de precio de los productos

Durante la década de los ochenta, e incluso para el período de liberalización de precios 1989-1991, los precios de los granos básicos se han mantenido relativamente bajos, siendo un desestímulo al incremento de la producción de alimentos y/o a la mejora de la capacidad productiva de los mismos.

Para los productos alimenticios básicos el cuadro 1 y el gráfico 1 muestran la evolución negativa que han tenido los precios reales al productor de 1983/84 a 1990/91 (menos para el caso del frijol y más evidente para el caso del producto más importante de ellos, es decir el maíz; 'hay que destacar, sin embargo, el significativo incremento de precios reales del frijol y arroz de la cosecha 89/90 a la de 90/91). Otras fuentes proporcionan datos que muestran un mayor deterioro en los precios reales pagados al productor de granos básicos, incluso en los productos que se supone tuvieron mejores precios. Así, CEPAL-CADESCA (1991, p. 10) señala que si a principios de la década los precios del arroz oro poseían índice de precios cercano a 100, para fines de la década el índice de precios reales redondeaba apenas los 50. El índice de precios reales en frijol tuvo una evolución semejante.

Cuadro 1
Índice de precios de los granos básicos a nivel de productor
e índices de precios de los insumos utilizados en su producción
(1976/1977 = 100)

AÑO	MAIZ		FRIJOL		ARROZ		SORGO	
	IPP	IPIU	IPP	IPIU	IPP	IPIU	IPP	IPIU
1976/1977	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1977/1978	119.4	146.7	102.0	106.4	115.0	93.9	116.7	94.3
1978/1979	112.5	169.3	92.5	113.9	109.6	84.0	107.9	84.5
1979/1980	104.0	207.9	104.2	169.0	104.5	119.7	114.7	128.6
1980/1981	114.8	297.8	134.2	280.5	108.4	170.4	129.1	156.7
1981/1982	127.4	353.5	146.4	337.8	113.4	198.7	135.2	267.0
1982/1983	152.4	343.3	11.2	337.8	125.0	189.0	145.0	259.5
1983/1984	164.0	278.4	102.6	330.3	125.0	148.4	143.2	258.7
1984/1985	154.9	353.6	117.3	203.5	116.6	138.2	137.5	228.8
1985/1986	191.6	313.7	147.3	220.0	128.9	153.9	148.8	260.7
1986/1987	231.6	535.0	163.3	343.0	147.3	318.5	201.6	443.8
1987/1988	236.6	502.0	219.6	300.5	178.4	266.9	232.6	N.D.
1988/1989	281.5	395.5	316.7	469.8	206.5	284.4	267.0	291.7
1989/1990	308.1	434.7	297.9	407.4	162.3	334.5	275.0	298.3
1990/1991	351.3	541.0	387.3	530.9	254.2	396.4	330.8	384.0

IPP = Índices de precios del producto

IPIU = Índice de precios de los insumos utilizados

Fuente: Tomado de Pleitez, W. (1991, Cuadro 52, p. 97).

En el cuadro 2 puede apreciarse en forma global el deterioro de los precios de los granos básicos respecto al comportamiento de los precios de los bienes en general (precios al consumidor).

1.1.2. Altos costos de producción

La situación de los costos de producción tampoco ha sido favorable a los productos agrícolas básicos. Si los precios se han caracterizado por su nivel relativamente bajo, los costos de producción lo han hecho por su nivel relativamente alto. Esto puede percibirse en los anexos 1, 2, 3 y 4, donde los costos de producción de los granos básicos han sido normalmente mayores que los ingresos totales. Es más, en determinados, y a veces prolongados períodos, los costos de producción fueron siendo cada vez mayores que los ingresos (de 1983 a 1987 en maíz, sorgo y arroz).

Cuadro 2
El Salvador: Índice de reclos de los granos básicos entre índices de precios al consumidor (en porcentajes) 1976/1977 = 100

AÑO	IPC	IPM/IPC	IPF/IPC	IPA/IPC	IPS/IPC
1976/1977	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1977/1978	111.8	106.8	91.2	102.9	104.4
1978/1979	126.7	88.8	73.0	86.5	85.2
1979/1980	146.8	70.8	71.0	71.2	78.1
1980/1981	172.2	66.7	77.9	63.0	75.0
1981/1982	197.7	64.4	74.1	57.4	68.4
1982/1983	220.9	69.0	50.3	56.6	65.6
1983/1984	249.9	65.6	41.1	50.0	57.3
1984/1985	279.1	55.5	42.0	41.8	49.3
1985/1986	341.4	56.1	43.1	37.8	43.6
1986/1987	450.5	51.4	36.2	32.7	44.8
1987/1988	616.1	38.4	35.6	29.0	37.8
1988/1989	723.9	38.9	43.7	28.5	36.9

Fuente: Tomado de Pleitez, W. (1991, cuadro 53, p. 99).

1.1.3. Carencia de rentabilidad

Como lo podemos apreciar en el cuadro 3, el resultado del comportamiento de precios y costos recién analizado ha sido la falta de rentabilidad que posee la producción de los alimentos básicos. La rentabilidad del maíz y maicillo desde 1976/77 al presente ha sido siempre muy negativa (y en general podemos hablar de una rentabilidad con tendencia decreciente). Sólo podemos hablar de cierta recuperación puntual de la rentabilidad, para las cosechas 88/89 y 90/91 en los casos del frijol y el arroz.

1.1.4. Deterioro de los rendimientos

Como causa y efecto de la falta de rentabilidad de los granos básicos encontramos un deterioro en los rendimientos de los mismos. Así, si en la década de los 70, los rendimientos promedio en granos básicos crecieron en 45.2% para el cultivo del maíz, 25.8% para el caso del frijol y 31.1% en el arroz; en la década de los ochenta bajaron al 12.9% en el maíz, al 2.1% en el frijol y 11.1% en arroz, respectivamente (Pleitez, et al., p. 26). El gráfico 2 muestra con claridad el práctico estancamiento de

Cuadro 3
El Salvador: Beneficios netos obtenidos por el cultivo de una manzana de granos básicos (período 1976/1977 - 1990/1991).

AÑO Cosecha	MAIZ (¢/MZ)	FRIJOL (¢/MZ)	ARROZ (¢/MZ)	SORGO (¢/MZ)
1976/1977	-358.29	114.19	- 86.29	-378.51
1977/1978	-263.31	223.25	256.92	-242.82
1978/1979	-303.15	72.51	558.77	-266.63
1979/1980	-449.17	- 16.60	-425.92	-354.11
1980/1981	-682.25	-292.12	- 6.13	-330.63
1981/1982	-702.40	294.55	- 2.32	-735.62
1982/1983	-614.12	-624.54	- 39.60	-759.41
1983/1984	-466.56	-610.73	219.63	-816.09
1984/1985	-632.95	- 94.72	503.27	-831.42
1985/1986	-459.41	-229.89	542.41	-840.61
1986/1987	-963.99	-201.08	-354.30	-1,143.14
1987/1988	-731.12	-539.32	154.15	N.D.
1988/1989	- 44.10	567.42	639.55	-386.21
1989/1990	-165.77	181.65	-619.74	-394.50
1990/1991	-381.32	833.04	735.51	-445.52

Fuente: Pleitez, W. (1991, cuadro 50, p. 91).

los rendimientos del cultivo de granos básicos durante la década de los ochenta y principios de los noventa.

1.1.5. Poca y mala tierra

Otro problema relacionado con la precariedad en la que se desarrolla la producción de alimentos básicos es la poca o inadecuada disponibilidad de tierras. En primer lugar, llama la atención el estancamiento registrado también en el incremento de la superficie destinada a dichos cultivos: desde 1978/80 a 1990/91 la superficie total de granos básicos apenas aumentó en 18 mil manzanas aproximadamente (Cruz Letona, 1991, p. 10). El Gráfico 3 revela con contundencia el estancamiento en los incrementos de superficie destinada a granos básicos desde 1976/77. Además, frente a los ligeros o insignificantes incrementos de superficie ocurridos, hay que tomar en cuenta que "la superficie cosechada de granos básicos aumentó, pero estos disminuyeron su capacidad produc-

tiva —a excepción del arroz—, puesto que utilizaban una mayor proporción de tierras marginales" (Arroyo y Arias, 1987).

En segundo lugar, la inadecuada disponibilidad de tierras dedicadas al cultivo de granos tiene que ver con el tamaño y calidad de las mismas. En este sentido, la producción de los bienes agrícolas básicos se caracteriza por desarrollarse en tierras de poco tamaño y mala calidad. Concerniente al primer aspecto, traigamos a cuenta el hecho que casi un 55% de la superficie cultivada con tales granos se hace en explotaciones menores de 5 hectáreas (Pleitez, W., p. 51). En cuanto al segundo aspecto, indiquemos que "el cultivo de granos básicos en El Salvador no solamente está concentrado en las explotaciones más pequeñas, sino también en los suelos de menor calidad. Prueba de ello es que del área total cultivada con granos básicos durante el año agrícola 1983/84 —único para el cual fue posible obtener información—, sólo un 20.2% pertenecía a las tierras clases I, II y III, que son aquellas de mayor calidad y aptas para una agricultura intensiva y mecanizada, con pocos riesgos de erosión. La mayor parte (50.4%) eran tierras clases VI y VII, las cuales se caracterizan por ser suelos de alta pendiente y poca vocación agrícola" (Pleitez, W., p. 72).

En conclusión, bajos precios, altos costos, poca/nula o negativa rentabilidad, deterioro o estancamiento de los rendimientos, disponibilidad baja o inadecuada de tierras, son todos ellos factores que contribuyen a conformar unas condiciones de producción precarias para importantes bienes alimenticios.

1.2. Una oferta alimentaria insuficiente

La insuficiencia alimentaria podemos valorarla tanto en términos de producción nacional como en términos generales.

1.2.1. La insuficiencia de la producción nacional

A nivel de la producción nacional, la oferta alimentaria se vuelve insuficiente en la medida que contribuye cada vez menos a la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población. Es decir, la producción nacional de alimentos será insuficiente en la medida que el consumo nacional de alimentos se satisfaga con mayores importaciones. Al respecto, todos los datos recabados apuntan a un alto y creciente nivel de importación de alimentos desde principios de los años 80 (las informaciones aparecen más adelante, en la sección 3 de esta parte). Por ejemplo, es notoria la pérdida reciente de suficiencia en la producción nacional de aceites comestibles, que ha llevado a El Salvador a convertirse en el principal importador de aceites dentro de la región centroamericana.

La insuficiencia alimentaria se acrecienta cuando consideramos los requerimientos futuros de alimentos. Tomando en cuenta los requerimientos nacionales para el año 2000, tenemos que para cubrir la demanda potencial de granos básicos en este año, la superficie existente de los mismos en 1985 debería haberse casi duplicado (de 465 mil hectáreas se debería haber pasado a las 845 mil hectáreas; esto bajo el supuesto de una tasa de crecimiento constante en los rendimientos); lo que implicaría una tasa de crecimiento del área cultivada del 3.8% anual, mientras que dicha tasa el período 1950-1984 apenas fue del 1.3% anual. Asimismo, las tasas medias de crecimiento de los rendimientos en la producción de maíz, frijol y maicillo, que en el período 1950-84 fueron de apenas 1.5%, 0.2% y 0.4% anual, respectivamente, para satisfacer dicha demanda potencial deberán alcanzar las tasas medias del 4.2%, 4.2% y 5.4% durante el período 1985-2000 (AID, et al pp. 460-61).

Creemos necesario advertir que una producción nacional suficiente puede ser compatible con una situación alimentaria precaria. En efecto, podemos encaminarnos hacia una producción alimenticia suficiente (por medio de los aumentos de producción de alimentos) y, sin embargo, podríamos dirigirnos hacia un deterioro en las condiciones de producción y en el consumo de alimentos. ¿Cómo es esto posible?

De hecho, la producción de alimentos de un país puede experimentar sensibles incrementos y, sin embargo, no añadir ningún bienestar a la población. Más aún, como lo constatarían Collins y Lappe (1986), en varios países (Filipinas, Bangladesh, Malasia Occidental y Sri Lanka) el incremento de la pobreza es compatible con los aumentos per cápita de los granos básicos: "un mayor volumen de alimentos puede servir para alimentar menos gente... el aumento de la pobreza no se asocia con una caída, sino con un aumento en la producción de granos per cápita, componente principal de la dieta de los pobres" (Lappe y Collins, 1986, pp. 135 y 152).

Lo anterior puede ser más comprensible cuando consideramos que puede haber crecimiento de la producción alimentaria, pero una parte puede destinarse a la exportación, o puede suceder que "una parte se destina a los grupos urbanos de ingresos altos y medios.... Una parte se convierte en productos de lujo que los pobres no pueden adquirir (como la conversión de maíz en Corn Flakes. N. del A.).... una parte se destina a la engorda del ganado para producir carne que la mayoría de la población local no puede adquirir". (Collins y Lappe, pp. 152-3). He aquí por qué una evaluación de la situación alimentaria debe preguntarse adicionalmente por la accesibilidad o demanda de los bienes alimenti-

cios, por su destino económico o social, por el tipo de transformación industrial a que se someten.

Por otro lado, los mismos incrementos de la producción de granos pueden ir en contra de los mismos campesinos que los producen. Un incremento de la oferta puede significar una disminución de los precios de los bienes alimenticios y afectar negativamente a los campesinos pobres, sobre todo cuando tal incremento es llevado a cabo por los campesinos medios, como es normalmente el caso (que se verifica en la situación salvadoreña). Asimismo, mayores aumentos de producción de granos no significan mayores ganancias para sus productores campesinos; ésto en razón de que, como es también el caso normal y puede ilustrar el caso salvadoreño, el sistema de comercialización que controlan los mismos comerciantes o usureros se apropia de una parte significativa del excedente, que podría haber quedado en manos de los mismos productores.

Finalmente, como se señala en Collins y Lappe (1986, p. 135), en sistemas productivos "en que se permite que los recursos agrícolas sean fuente de riqueza privada, el mecanismo para aumentar la producción alimentaria ha empeorado las condiciones de vida de la mayoría pobre, a pesar de los incrementos en el producto per cápita". Los autores señalan algunas consecuencias que se derivan de las formas de llevar a cabo el crecimiento en la producción de alimentos: elevación del precio de la tierra y expulsión de los arrendatarios y pequeños productores, incremento de la renta de la tierra, mayor control de la tierra en pocas manos, mayor presencia de la inversión extranjera en la esfera de la producción, empeoramiento de la situación de las mujeres, aumento del endeudamiento campesino, "la cantidad y el valor mercantil, no el valor nutritivo, se convierten en el objetivo final de la planificación agrícola" (p. 135).

1.2.2. Disponibilidades alimentarias insuficientes

A nivel general, la suficiencia alimentaria se valora en términos de disponibilidades. Las disponibilidades comparan la oferta global de alimentos disponibles para consumo humano (producción más importaciones) con la demanda potencial de alimentos de la población.

Antes de conocer la situación de las disponibilidades alimentarias en El Salvador, es menester hacer algunas observaciones sobre su cálculo.

En primer lugar, del lado de la oferta:

—Hay fuentes informales que calculan las disponibilidades en base a la oferta total de alimentos (inventarios + producción nacional + importaciones). Esto sobreestima las disponibilidades, ya que debe conside-

rarse sólo la oferta disponible al consumo humano nacional. Es decir, a la oferta total habría que deducirle las exportaciones, las pérdidas post-cosecha, los alimentos usados como semillas o materias primas para procesos industriales, los destinados al consumo animal.

—Por otra parte, la oferta total puede ser subestimada. Esto puede suceder cuando en el cálculo de los balances que hacen las instituciones públicas —como es el caso de la Dirección General de Economía Agropecuaria (DGEA)— sólo se contabilizan las existencias públicas de granos y se omiten las que se encuentran en manos privadas. Además, la subestimación de la oferta se da por la falta de registro que acompaña el contrabando.

Por el lado de la demanda, encontramos las siguientes limitaciones:

—Muchas disponibilidades alimentarias se establecen sobre la base de la demanda efectiva y no de la demanda potencial. Esto es equivocado, ya que se trata de conocer los alimentos que se encuentran disponibles para toda la población y no sólo para aquellos que poseen poder de compra.

—Otra deficiencia estriba en que se suelen calcular las demandas internas a partir de diferencias (lo producido menos lo invertido). Expuestas algunas carencias que normalmente acompañan las informaciones sobre disponibilidad alimentaria, pasemos a dar una visión global de la situación de ésta en nuestro país.

Según Pleitez et. al. (1991, p. 119), quien estima las disponibilidades en granos básicos de la oferta total (sin introducir las observaciones anteriores), en la década de los ochenta las disponibilidades de maíz en El Salvador se consideraban suficientemente para cubrir la demanda potencial. No era así el caso del frijol y arroz. La oferta total de estos productos apenas cubrían el 38.5% y 47.6% de la demanda potencial (como promedio de la década).

Pero la situación de la disponibilidad alimentaria (de granos básicos) se empeora cuando tomamos en cuenta algunas de las observaciones hechas. Así, si sólo consideramos la oferta disponible para consumo humano, la situación de supuesta suficiencia desaparece. Según datos oficiales (FUSADES y DGEA) usados por Cruz Letona (1991, pp. 23 y 68), para estimar los requerimientos de consumo de granos en 1990, la demanda de maíz era aproximadamente de 11.1 millones de quintales; mientras que por el lado de la oferta para consumo humano, durante los años 89/90 y 90/91 (de agosto a julio), la oferta de maíz se mantenía en 10.3 millones de quintales (sólo un 93% de lo requerido, es decir, "una insuficiencia" del 7%).

Ahora bien, las insuficiencias en las disponibilidades no se presentan sólo a nivel de los granos básicos, sino también a nivel de los productos alimenticios en general. Esto podrá ser costatado a través de los llamados Balances de Disponibilidades Alimentarias. Desgraciadamente, solamente existen dos Balances, uno para 1965 y otro más completo para 1975-1982 (véase Pleitez, W., pp. 8-12). En el balance de 1965 el déficit en disponibilidades alimentarias es claro: siendo los requerimientos recomendados por INCAP de 2048 calorías y 57 gramos de Proteína, los alimentos per cápita disponibles en ese año sólo proporcionaban 1928 calorías y 47.6 gramos de proteína. Para 1975, las disponibilidades alimenticias había mejorado, ya que estas contenían 57.4 gramos de proteína y 2688 calorías per cápita, es decir, valores un poco superiores a los recomendados a la época. Llama la atención que a partir de 1979 las disponibilidades alimentarias comienzan a sufrir un franco deterioro, llegando en 1982 a proporcionar apenas 43.4 gramos de proteína (menos que en 1965) y 2057 calorías per cápita.

Es de suponer que con la profundización de la crisis socio-económica y militar que siguió a 1982 las disponibilidades alimenticias hayan seguido disminuyendo, a tal punto que para fines de la década de los ochenta quizá podemos hablar de graves insuficiencias alimentarias. "Lamentablemente, después de 1982 se dejaron de construir las hojas de balance, pero no cabe duda que, tal como lo confirman otros indicadores, la situación alimentario-nutricional se haya continuado agravando todavía más como consecuencia de la profundización de la crisis socioeconómica" (Pleitez, W., p. 12).

En resumen, he aquí una caracterización de uno de los parámetros que miden la seguridad alimentaria de nuestro país: condiciones precarias en la producción alimenticia (bajo precios, altos costos, poca/nula o negativa rentabilidad, deterioro o freno de los rendimientos, disponibilidad baja o inadecuada de tierras), una producción nacional de alimentos cada vez más insuficientes, fuertes déficits en la disponibilidad de alimentos, e incluso cierta falta de disponibilidad en el producto alimenticio más significativo e importante para el consumo de los salvadoreños, es decir, el maíz. ¿Cuál es el rol que la política económica dominante ha jugado en todo ello?

2. Incidencias de la política económica en la disponibilidad alimentaria de El Salvador

2.1. Variables determinantes de la disponibilidad alimentaria

Para ver de que manera las políticas económicas predominantes han

incidido en los problemas de disponibilidad antes descritos, es necesario conocer previamente las variables de las que ésta depende.

Con el objeto de tener un marco de referencia sobre las variables que determinan la disponibilidad alimentaria en nuestro país, hemos elaborado la siguiente ecuación:²

$$DA = 1(PA+PF+DR+I+CR+RA+M-DP).$$

donde:

DA = Disponibilidad alimentaria, la cual compara la oferta total de alimentos, producida e importada, con la demanda potencial de los mismos.

PA = Precios de los alimentos

PF = Precio de los factores de producción. Tomamos como "factores de producción" el trabajo, el capital (financiero y productivo) y la tierra. Por tanto, los precios de dichos factores se refieren a los salarios, la tasa de interés, la tasa de ganancias o rentabilidad, la renta de la tierra.

DR = Disponibilidad de recursos físicos, es decir, las cantidades o volúmenes de fuerza de trabajo, tierra/agua, insumos, maquinaria y equipo, instalaciones, crédito.

I = Disponibilidad de infraestructura de circulación. Comprende la disponibilidad en infraestructura de almacenamiento, conservación, transporte y comercialización-distribución de alimentos.

CR = Estado o calidad de los recursos e infraestructura física. Acá nos referimos básicamente a la productividad de la fuerza de trabajo (la cual a su vez tiene que ver con elementos como el estado de salud y educación de los trabajadores), la calidad del ecosistema o estado del capital natural (grado de deterioro ecológico, por ejemplo), el tipo de insumos, máquinas y equipos utilizados (equipos de buena calidad o apropiados, fertilizantes químicos u orgánicos, etc.), características que posee el crédito, calidad y lo apropiado de la infraestructura básica relacionada con el sistema alimentario (estado de carreteras, silos, obras de

2. Como la relación de las variables mediante ecuaciones no tiene como fin la medición, sino el de la ilustración de las relaciones que ahí se establecen, es pertinente aclarar que no se pretende agotar las variables independientes, sino sólo colocar las que consideramos más importantes.

irrigación, mejoras en finca, distribución espacial de centros de acopio, distribución o compra-venta de alimentos, etc.).

RA = Disponibilidad y calidad de los recursos de apoyo básico. Como "recursos de apoyo básico", podemos mencionar la asistencia técnica, la capacitación y la investigación.

M = Importaciones de alimentos. Donde se tomará en cuenta no sólo los volúmenes importados legalmente, sino también las posibles estimaciones que pudieran hacerse de los bienes alimenticios que entran vía contrabando.

DP = Demanda potencial de alimentos. Esta demanda depende a su vez de variables como la cantidad de población, la tasa de crecimiento y composición de la misma, tipos y estilos de trabajo, tipos y estilos de vida y de consumo.

De las primeras seis variables depende la capacidad nacional de producción de alimentos. Así, este conjunto de variables más la variable M conforman la oferta total de alimentos. Si a esta oferta le restamos la demanda potencial de alimentos o DP, entonces tendremos determinada la disponibilidad alimentaria, DA.

2.2. El rol de las políticas económicas predominantes en la configuración de los problemas de disponibilidad alimentaria en El Salvador

Como se habrá notado, pretendemos conocer las incidencias de la política económica sobre la problemática de las disponibilidades alimentarias, a través del impacto que dichas políticas han tenido sobre las variables que determinan la disponibilidad alimentaria. Evidentemente, en un trabajo de objetivos limitados como el nuestro, no podemos analizar las incidencias de las políticas económicas sobre todas las variables recién expuestas. Hay que hacer una selección de éstas. En este sentido, concentramos el análisis en aquellas variables en las que hemos obtenido más información. Asimismo, no estudiamos el impacto de la política económica sobre algunas de las variables que, como la calidad del ecosistema, son abordadas más adelante, dentro de los otros parámetros de la seguridad alimentaria (la sustentabilidad, para el caso).

2.2.1. Efectos de la política cambiaria

Lo que ha caracterizado a la política cambiaria, tanto antes como después de 1989, ha sido la tendencia hacia la sobrevaluación de la moneda nacional. A grosso modo, la principal incidencia de ello es el abaratamiento de las importaciones, de granos para el caso, y en conse-

cuencia la presión a la baja en los precios de los granos básicos en el mercado nacional. Para tener una idea global del impacto de la sobrevaluación sobre los precios reales de los granos básicos, traigamos a cuenta una cita que revela ese impacto a nivel de los bienes agropecuarios en general: "un estudio reciente estimó que... en la caída de los precios reales agropecuarios, el 53% de ello fue determinado por la sobrevaluación cambiaria" (Cruz Letona, 1991, p. 24) Como veremos más adelante, el abaratamiento e incremento de las importaciones de granos contribuyó también la política comercial/arancelaria.

Es pertinente destacar que la sobrevaluación cambiaria que se experimentó en El Salvador, en especial antes de 1989, fue de las más altas a nivel centroamericano (como lo fue también la desprotección arancelaria). Por ello no fue casual que una investigación de CADESCA señalara que "El Salvador fue el país del Istmo que importó más granos —entre 200,000 y 250,000 toneladas en 1983 y 1984, que coincidió con el mayor grado de sobrevaluación" (CEPAL-CADESCA, p. 43).

Curiosamente, la menor sobrevaluación cambiaria que se da a partir de la puesta en marcha de los Programas de Estabilización Económica y Ajuste Estructural (PEE/PAE) en 1989, no parece haber contribuido al freno y/o abaratamiento de las importaciones de granos. Así, sólo las importaciones de cereales y frijol ocurridas en 1989/90 y 90/91 fueron superiores a todas las importaciones habidas desde 1979/80 a 1985/86 (Pleitez, W., 1991, cuadros anexos 27 y 20). Eso podía ser explicado en parte por la política de comercialización y/o arancelaria aperturista, que luego del 1989 impulsan los PEE/PAE en nuestro país.

Ahora bien, según lo dicho arriba podría argumentarse que la sobrevaluación cambiaria puede afectar la producción local vía precios, pero no afecta la disponibilidad. En efecto, aunque la producción nacional baje la oferta global podrá mantenerse o incrementarse vía importaciones; éstas ahora más baratas. Estos mismos argumentos sirven a muchos defensores de los PEE/PAE para sostener la conveniencia de ir sustituyendo la producción nacional de granos básicos (ineficiente, con altos costos y precios) por importaciones (más baratas). Con ello el consumidor en general se beneficia. A su vez, se sigue argumentando, por medio de una política de "reconversión agrícola" hacia la exportación de miles de pequeños y medianos productores, se podrá enfrenar adecuadamente las necesidades de divisas que las crecientes importaciones de granos irán demandando.

Los argumentos anteriores nos parecen inadecuados por lo siguiente:

—Es cierto que las disponibilidades alimentarias no son necesariamente afectadas por la sobrevaluación cambiaria, pero si es claramente

afectado en forma negativa el nivel de lo que definiáramos como "suficiencia de la producción nacional". Esta, aunque no define por sí los problemas de disponibilidad alimentaria, es un componente importante a tener en cuenta en la misma. Además, la suficiencia de la producción nacional es un factor determinante en otro de los parámetros que miden la SA, como es la autonomía/vulnerabilidad.

—Más allá de los criterios de afectación de la SA, una política de sustitución de producción nacional de granos por importaciones no es tan adecuada económicamente hablando. Primero, porque significa "sustituir" a miles de pequeños y medianos productores (los que junto con sus familiares hacen aproximadamente más de 1.2 millones de personas). Evidentemente, "reconvertir" el complejo mundo de más de un millón de campesinos no será cosa fácil, e implica una política de alto riesgo económico, social y político. En segundo lugar, porque la SA se deja mucho en manos de las divisas de posibles exportaciones. Esto no deja de ser arriesgado frente a un mercado mundial de alimentos controlado por pocas compañías transnacionales y con tendencias actuales depresivas, frente a los crecientes riesgos de mantener "ventajas comparativas estáticas" (sobre todo en bienes agropecuarios), y de cara a las inestabilidades que se dan en el comercio exterior. Respecto a este último punto, "cabe agregar una consideración sobre los términos de Intercambio entre los cultivos tradicionales de exportación y los precios CIF de los granos básicos. En general, su margen es pequeño, pero acusa sobre todo variaciones significativas de un año a otro, lo que resta seguridad alimentaria por la vía de las importaciones" (CEPAL-CADESCA, 1991, p. 45).

Por otra parte, los defensores de los PEE/PAR consideran que la sobrevaluación cambiaria tuvo efectos positivos sobre la disponibilidad alimentaria, vía abaratamiento de los insumos. Otras razones nos llevan a pensar que ello no es tan cierto. En primer lugar, los costos de producción, en especial de los insumos, lejos de bajar subieron. E incluso subieron más que los precios de los alimentos/granos básicos. Una prueba de ello es el deterioro en los términos de intercambio de los precios de los granos básicos respecto al precio de los insumos desde 1980 hasta 1991 (Pleitez, W., cuadro 52, p. 97). En segundo lugar, la sobrevaluación cambiaria puede en efecto bajar el precio de los insumos importantes, pero ello no quiere decir que bajen los precios de venta al productor. En efecto, los insumos pueden ser más baratos para el pequeño grupo que controla el mercado de su distribución, pero estos lo pueden seguir vendiendo más caro a los productores de alimentos.

Finalmente, habría que añadir que en los últimos años (con los PEE/

PAE) la política de sobrevaluación cambiaria tendió a anular los posibles efectos benéficos de la política de precios del actual gobierno, en lo que en materia de Banda de Precios concierne. Si la política de la Banda de Precios "es una de las pocas áreas en las que el actual gobierno ha realizado importantes avances a nivel sectorial, estos avances han resultado insuficientes para la eliminación del sesgo antiagrícola que tradicionalmente se ha mantenido.... aún no se logra el objetivo de llegar a un tipo de cambio realista, que es el prerrequisito principal para alcanzar el éxito esperado con la banda de precios en términos de competitividad" (Pleitez, R., pp. 205-6).

Como hemos podido constatar, un balance global de los efectos de la política cambiaria sobre este importante parámetro de la SA, arroja un saldo negativo. Fundamentalmente los efectos se han dejado sentir sobre las variables PA y M de nuestra ecuación. Los posibles beneficios de la sobrevaluación en el abaratamiento de las importaciones de bienes alimenticios e insumos, no están adecuadamente sustentados.

2.2.2. Efectos de la política comercial-arancelaria

En términos generales, la política comercial arancelaria ha desestimulado la producción nacional de alimentos y, en ciertos casos, reducido las disponibilidades de algunos de ellos.

Antes de 1989, por ejemplo, gran parte de las importaciones de granos, aceites y leche se hacía sin aranceles a través del IRA o del PL-480. Con la implementación de los PEE/PAE luego de 1989, las protecciones arancelarias vigentes disminuyeron drásticamente, en especial sobre los granos básicos y otros bienes alimenticios asociados a la industria de alimentos. A tal punto que El Salvador, a fines de 1990, disponía, después de Guatemala, de la menor cobertura arancelaria en granos básicos a nivel centroamericano (Cruz Letona, 1991, cuadro 11, p. 19).

Antes de 1989, un indicador del desestímulo a la producción nacional de alimentos fue la política de importaciones. Rivera Campos (1988) muestra la correlación que existe entre la disminución de la producción de maíz y el incremento de sus importaciones y viceversa, llega a señalar que "en un estudio realizado a fines de la década pasada (Siri y Domínguez, 1979), mostraban que entre 1960 y 1976 el gobierno salvadoreño se apoyó en los suministros extranjeros de granos básicos en un monto promedio equivalente al 22% de la producción doméstica y observan que el índice de producción tiende a estar sistemáticamente correlacionado de manera inversa con la tasa de importaciones en el siguiente período" (Rivera Campos, 1988, p. 12). Estos datos permiten al

autor afirmar que el sector externo, o la política agrícola de importaciones, ha estado sirviendo como estabilizador de la oferta nacional de maíz, y por ende de sus precios.

Luego de 1989, con la liberalización del comercio exterior y reducción de las tarifas arancelarias se marcan los impactos de la devaluación inicial (mediados de 1989) sobre el déficit de la balanza comercial. Posteriormente, los mayores grados de desgravación arancelaria se suman a la tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, para dar por resultado una fuerte promoción de las importaciones. Asimismo, se continuó reforzando éstas bajo el PL-480. Sin embargo hay que reconocer que los intentos de canalizar las donaciones bajo los mecanismo de mercado y/o de evitar la competencia desleal pudo haber tenido un menor efecto depresivo sobre los precios de los bienes alimenticios.³

Dentro del acelerado incremento de las importaciones destacan las de alimentos. Valga señalar que al interior de éstas las importaciones en granos básicos no han sido las de mayor peso: "dentro de la estructura de importaciones de alimentos, las de granos básicos han sido mínimas en comparación con los productos utilizados por la industria alimenticia: trigo, leche, aceite vegetal, grasas y harinas proteicas. Estos cinco productos constituyen más de la mitad de las importaciones agrícolas, en comparación con un promedio de menos del 10% de los granos básicos" (Cruz Letona, 1991, p. 26)

Respecto al incremento de las importaciones de ciertos alimentos, indiquemos dos consecuencias. En primer lugar, las enormes importaciones de trigo, como bien sustituto del maíz, podrían llegar a afectar las disponibilidades de este último producto. El mayor consumo de pan y menor consumo de maíz podría reducir tanto la producción nacional de maíz blanco para consumo humano como las importaciones del mismo. Por ende, las disponibilidades per cápita de maíz podrían irse reduciendo. En segundo lugar, las también significativas importaciones de leche en polvo daña la producción del halo lechero y de la ganadería mixta (leche

-
3. Es irónico pensar que la política de donaciones del gobierno habla de evitar la competencia desleal, cuando su política comercial/arancelaria es en sí desleal e injusta. Porque no es justo ni leal abrir aceleradamente el comercio exterior para poner a competir unos "productos desarrollados" (con altos niveles de productividad, apoyo investigativo, financiero, etc., y para colmo subsidios, como suelen ser los bienes agrícolas producidos en los países del Norte) con unos "productos producto del mal-desarrollo" (bajos niveles de productividad, malas tierras, marginalidad ante servicios de la equidad y de la similitud de condiciones, pero no en el marco de la desigualdad y la injusticia).

y carne). La actual crisis del sector lo confirma. Tómese en cuenta que la conversión del hato lechero en hato de engorde para carne no es fácil, en parte debido a la estrechez del mercado nacional y las dificultades para acceder al mercado externo de carne. Por tanto, al menos en el caso de la ganadería mixta, el desestímulo a la ganadería de engorde. Con ello no sólo se atenta contra la suficiencia de la producción nacional de carne, sino también contra las disponibilidades de este producto en general (ya que las importaciones de carne son limitadas, en el marco de un mercado local con bajo poder de compra).

En resumen, la política comercial arancelaria, facilitando las importaciones de alimento y contribuyendo a los niveles bajos de precios de los mismos (indiciendo sobre PA y M), se convierte en impulsor del carácter insuficiente de la producción de muchos bienes alimenticios. Por otro lado, las mismas ventajas que para las disponibilidades alimentarias representan las facilidades de importación, pueden llegar a convertirse en desventajas para las mismas, al menos para los casos analizados del maíz y la carne.

2.2.3. La política de comercialización interna y precios⁴

En el período anterior a la puesta en marcha de los PEE/PAE, la política de control de la comercialización interna de los alimentos, en especial de granos básicos, se orientaba al mantenimiento de un nivel bajo en los precios de los mismos, tanto a nivel de productor como de consumidor.⁵ Con la llegada del gobierno de ARENA, el paso a la liberalización del comercio interno condujo a cierta recuperación en el precio de algunos bienes alimenticios, en especial del frijol y arroz. Sin embargo, tal parece que los aumentos de precios no han beneficiado tanto a los productores como a los que controlan la compra-venta de los alimentos.

Para antes de 1989, se podía argumentar que si el estado salvadoreño, desde la creación del Instituto Regulador de Abastecimientos, no llegó a comercializar más del 20% de los volúmenes de producción de granos básicos, entonces es que su incidencia sobre el nivel de precios de los mismos no fue tan grande y su responsabilidad en los bajos niveles de precios no fue tan significativa. Adicionalmente, se puede hacer el señalamiento de que en la política de comercialización existe-

4. Acá limitaremos los análisis a los granos básicos, donde la política de comercialización y precios ha sido más explícita.
5. Esta política de comercialización de alimentos básicos, antes de 1989, estaba a cargo del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA). El grueso de las importaciones de granos básicos y leche en polvo eran llevadas a cabo por este organismo gubernamental.

ron dos tipos de precios, el pagado a los productores (precios de garantía) y el que se ofreció a los consumidores; y que si hubieron niveles bajos en los últimos, los niveles de los primeros fueron altos. Por tanto, sólo un 20% de incidencia en la comercialización de granos, los bajos precios de venta de éstos no se debieron tanto a la política del gobierno, sino a las leyes del mercado, mientras que los altos precios de garantía si serían resultado de la política gubernamental.

Pero como dice parte del refrán popular, "todo depende del cristal por donde se mira". En primer lugar, la capacidad de incidencia de la política gubernamental sobre los niveles de precios de los granos básicos no depende sólo del porcentaje de cobertura de la política de comercialización interna. Más allá de que una cobertura del 20% de la incidencia (además si la cobertura oficial se ha creado es precisamente para evitar que los precios suban), los niveles de precios pueden ser muy afectados desde otras políticas agrícolas que tienden, en el corto o mediano plazo, al aumento de la oferta de granos. Es preciso indicar que con este fin la política agraria del estado salvadoreño parece haberse inclinado más por las políticas agrícolas que, como la de importaciones, van en contra de los intereses de los productores de granos; en lugar de impulsar políticas agrícolas que, como la de crédito, asistencia técnica, de extensión de la producción y productividad, tienden a favorecer dichos productores.

Lo dicho en el párrafo anterior nos anima a seguir creyendo que la política de comercialización contribuyó al mantenimiento de los bajos precios de los granos básicos, y que su cobertura del 20%, más que expresar su falta de incidencia en los mismos, es un reflejo más de la política deflacionaria que tienden a promover los sectores urbanos y el tipo de industrialización que se ha seguido en este país. Si la política agrícola de comercialización interna se contentó solamente con cubrir el 20% de la producción, es quizá porque los ya bajos niveles de precios de los granos no exigieron más. Cuando los precios comenzaban a subir, la política interna de comercialización no tendió a ampliar sus capacidades internas de control, simplemente recurrió a las importaciones. En tal sentido, la falta de cobertura de la política de comercialización no fue tanto un problema de falta de recursos como de voluntad política y/o estrategia económica, es decir de un tipo de política agraria.

En segundo lugar, tampoco la existencia de un diferencial de precios dentro de la política de comercialización a los supuestamente altos precios de garantía, son argumentos que evaden las responsabilidades de la política gubernamental en el mantenimiento o promoción de precios disminuidos en los granos básicos. Aún aceptando que los niveles de precios de garantía hayan sido altos quedarían varias cuestiones pen-

dientes de solventar. Una de ellas pone en duda que los supuestos altos precios de garantía hayan llegado a la mayoría de pequeños productores, lo cual es plausible dada la limitada, débil y muchas veces corrupta red de comercialización gubernamental. Lo que importa tomar en cuenta por tanto son los precios reales que reciben la mayoría de productores de granos básicos. Y estos no parecen haber sido altos ni mucho menos. Al contrario, dados aquellos rasgos de la red de comercialización oficial y las ya largamente descritas condiciones de precariedad en que realizan sus ventas la mayoría de minifundistas, los precios reales que reciben éstos por sus productos poseen niveles bajos. Por tanto, aunque los precios de garantía puedan haber sido poco más elevados que los de venta al consumidor, y más allá de las intenciones o declaraciones, la limitada y frágil política de comercialización y la precariedad de la economía campesina anularon sus posibles efectos benéficos entre los productores.⁶

En síntesis, antes de 1989, ni la poca cobertura de la política de comercialización ni los supuestamente más altos precios de garantía que contiene ésta, son elementos que niegan la política deflacionista aplicada a los precios de los principales productos del minifundio salvadoreño. La privilegiada política de importaciones de granos contribuía a confirmarla.

Luego de 1989, la política de comercialización y precios se caracterizó por la liberalización. Su resultado ha sido la relativa recuperación de los precios de ciertos productos alimenticios, en particular de arroz y frijol, y la aparente contención en el deterioro de los precios de maíz y sorgo. Asimismo, la política de banda de precios ha significado cierta estabilidad al precio de los granos básicos (en particular para el maíz, maicillo y recientemente para el arroz).

El relativo aumento y mayor estabilidad de los precios de algunos granos básicos, ha sido puesto como causa principal del significativo

6. Lo que si cabría preguntarnos en torno a ese tipo de elementos de la política de comercialización y precios es porque el estado salvadoreño no desarrolló las condiciones socio-económicas para que los pequeños productores de granos básicos recibieran aquí supuestamente mayor precio de garantía. Ante ello nos asalta la pregunta es que esa falta de desarrollo se debió más a un problema de recurso, u obedeció más a una política agraria que tiende a colocar el minifundio productor de bienes alimenticios esenciales al servicios del proceso de acumulación del capital, en especial del urbano? La situación del campesino salvadoreño y la limitación, debilidad o nocividad de la mayor parte de las políticas agrícolas que conciernen a los pequeños productores agropecuarios, son factores que ubican la política agraria en el centro de la respuesta.

incremento de la cosecha de granos ocurrida en 1990/91, y presentado como gran éxito de la política gubernamental de comercialización y precios. Sin embargo, ciertas informaciones ponen en tela de juicio tal éxito:

—Los incrementos de producción no son exclusivos de la cosecha 90/91. Estos venían dándose desde la cosecha 87/88.

—Justamente en los productos donde se aplicó primero el mecanismo de la banda de precios, es decir el maíz y el maicillo, fue donde se experimentaron mayores decrementos en los beneficios netos en la cosecha 90/91.

—Lo anterior induce a pensar que los incrementos en área y producción de maíz y maicillo se debió más a las favorables condiciones climáticas que a los efectos de la política económica.

—La menor rentabilidad de los cultivos de maíz y sorgo en 1990/91 muestra una gran deficiencia de la política de comercialización y precios: es cierto que pudo haber habido cierto freno al deterioro de los precios de esos productos, pero no se pudo contener el alza creciente de los costos de producción de los mismos. La política económica favoreció más el aumento de precio del crédito y de insumos que el de los bienes.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que una política de incrementos de precios no garantiza mejores condiciones de producción y/o beneficios a los productores directos. En primer lugar, porque el autoconsumo posee un porcentaje elevado entre los pequeños productores de alimentos, y por ende son menos sensibles a las alzas de precios de los bienes (no así a la de factores, sobre todo de insumos y tierra). Para el caso, entre los productores de granos (menos en arroz) con extensiones menores de 10 HA. aproximadamente el 70% de ellos no vende su producción al mercado (Pleitez, et, al., 1991, p. 60). En segundo lugar, es de considerar el hecho que, dada la estructura concentrada del mercado de granos, cerca del 35% de los posibles beneficios brutos van a parar a manos de los intermediarios (*Ibid.*, p. 66). Por tanto, mayores aumentos de precios pueden ser altamente captados por los comerciantes y usureros, y dejar poco o nulo margen de beneficio a los productores directos.

En conclusión, ni la política de control de comercio y mantenimiento de bajos precios de los alimentos básicos impulsada antes de 1989, ni la política de liberalización de la comercialización y de recuperación de precios aplicada bajo los PEE/PAE luego de 1989, pueden ser evaluados como factores que estimulan los niveles de suficiencia de la producción nacional de alimentos. Al contrario, la política aperturista y liberal que propugnan los PEE/PAE en cuanto a comercio y precios, puede incluso llegar a atentarse contra las disponibilidades alimentarias y la auto-

nomía del país. Esto fundamentalmente a través del dato que dichas políticas están causando a las frágiles y desprotegidas economías campesinas, al exponerlas prematuramente a una competencia desleal e injusta (ver anterior nota a pie de página.)

2.2.4. La política fiscal y la política financiera-crediticia

a. La política fiscal

Una constante de la política fiscal, tanto antes y sobre todo después de 1989, ha sido la reducción del déficit fiscal sobre la base de la disminución de los gastos, más que por medio del incremento de los ingresos.

La política contractiva del gasto público ha incidido negativamente sobre la seguridad alimentaria de los salvadoreños. Como bien lo señala la FAO, " existen relaciones directas e indirectas entre el recorte del gasto público y la seguridad alimentaria" (FAO, 1990, pp. 41)

Los efectos directos de la disminución del gasto público en el sector agropecuario (que de representar el 8% del gasto total a principios de la década peso a sólo el 3%) se han dejado sentir en el abastecimiento de insumos, en los servicios de apoyo, en la infraestructura física y en los canales de comercialización, entre otros. En primer lugar, la eliminación de subsidios a la compra de insumos ha favorecido el incremento de los costos de producción de los alimentos. En segundo lugar, los menores gastos en investigación y asistencia técnica vienen dañando el potencial y la productividad en el cultivo de bienes alimenticios. En tercer lugar, la disminución de gastos en infraestructura física limita aún más los escasos equipamientos necesarios a la producción y comercialización de alimentos; esto, junto a la merma de los servicios de apoyo, son elementos que favorecen el incremento de las pérdidas post-cosecha. En cuarto y último lugar, la contracción del gasto público por medio del cierre o recorte de operaciones de empresas estatales vinculadas al agro (como el IRA), favorece tendencias concentradoras en el comercio privado de alimentos o insumos (aunque la liberalización del comercio exterior empuje a una tendencia contraria, al favorecer la reducción de los márgenes de comercialización).

A nivel hipotético podría plantearse que los efectos indirectos de la reducción del gasto público sobre las disponibilidades alimentarias se hacen sentir vía factores como la productividad del trabajo y la demanda potencial de alimentos. Por un lado, la reducción del gasto social (salud y educación sobre todo) atenta contra la productividad de los trabajadores y/o productores de alimentos (que pueden verse más enfermos y menos

capacitados). Por otro lado, organismos más expuestos a las enfermedades y con menores posibilidades de curación, son organismos que requieren mayores raciones alimenticias, con lo que la demanda potencial incrementa y con ello la necesidad de disponer de más alimentos para satisfacer adecuadamente las necesidades de la población.

b. La política financiera-crediticia

En primer lugar, la tendencia (no lineal) a la disminución del crédito, en especial para el sector productor de bienes agropecuarios de consumo interno, experimentada tanto antes como después de 1989, no ha favorecido la producción nacional de alimentos. Las propuestas del gobierno de ARENA de abrir y aumentar líneas de crédito para la comercialización interna y externa de granos todavía no se han concretado. De ahí que la política crediticia, al no estimular la producción nacional y facilitar las importaciones, no marcha a favor de potenciar las disponibilidades alimentarias (desde la perspectiva de la suficiencia nacional).

En segundo lugar, el mantenimiento del problema estructural de la concentración del crédito entre los grandes productores, tanto antes de 1989 como bajo los PEE/PAE, sigue convirtiéndose en obstáculo al desarrollo de la producción de alimentos y por ende al logro de mejores niveles de suficiencia para la producción nacional de los mismos. En efecto, la orientación preferencial de los escasos recursos crediticios hacia la agroexportación (café sobre todo), va en detrimento de la producción interna de alimentos.

En tercer lugar, durante la etapa de tasas de interés reales negativas y líneas de crédito preferenciales (antes del 89), se dió cierto subsidio al subsector de alimentos, en especial de granos básicos, así como a las actividades del llamado sector reformado. Aunque esto tendió a beneficiar la producción nacional de alimentos, la falta de acompañamiento de otras políticas y medidas (poca asistencia técnica, falta de mejoras en la comercialización, sobrevaluación del tipo de cambio, concentración del crédito y/o poco acceso al mismo por parte de los pequeños productores, etc.), anuló gran parte de aquellos posibles beneficios.

Durante la etapa de tasas de interés reales positivas y reducción de líneas de crédito preferenciales (luego de mediados del 89), prácticamente se fue eliminando el subsidio a los relativamente pocos productores de alimentos que tenían acceso al crédito. Mientras esto sucedía, se continuó, como antes, con una falta de acompañamiento de otras políticas de apoyo al sector. El resultado global de la política financiero-crediticia fue entonces de contribución a la pérdida de suficiencia en la producción nacional de alimentos, e incluso de poco estímulo a la impor-

tación de los mismos (contrariamente a la política cambiaria y arancelaria), es decir, de afectación de las disponibilidades alimentarias.

En cuarto y último lugar, valga advertir que la política de contención de la inflación de estos últimos años, lograda en parte por medio de la política financiero-crediticia,⁷ junto a la posible ampliación del diferencial de precios de los alimentos a nivel regional, puede conducir a promover las exportaciones de alimentos. Esto podría atentar contra las disponibilidades alimentarias nacionales.

II. Incidencias de la política económica sobre otros parámetros de la seguridad alimentaria. Algunos planteamientos hipotéticos

En esta segunda parte pretendemos avanzar algunos planteamientos hipotéticos en torno a las incidencias de la política económica sobre otros de los parámetros en que basamos la seguridad alimentaria. Recordemos algunas advertencias y/o delimitaciones antes hechas:

—Concentramos el estudio en los que podríamos denominar "parámetros cualitativos" más representativos de la SA, es decir, la sustentabilidad y la calidad/consumo apropiado de alimentos.

La falta de investigaciones al respecto justifican en parte tal delimitación.

—El análisis de los efectos de la política económica predominante sobre la SA se realiza acá bajo planteamientos hipotéticos. En tal sentido, esta segunda parte trata de presentar hipótesis más que resolverlas. Los planteamientos hipotéticos se avanzan con el fin de que puedan servir como punto de partida de otra investigación, que dé continuidad a este primer esfuerzo investigativo.

1. Incidencias de la política económica en la sustentabilidad /viabilidad ecológica en la seguridad alimentaria

En esta sección se pretende, por un lado, establecer las relaciones que existen entre la sustentabilidad y la seguridad alimentaria. Por otro lado, se busca definir algunos planteamientos hipotéticos en torno a las incidencias que han tenido determinadas políticas económicas sobre al-

7. La reducción de la tasa de inflación para 1990 y 1991 parece haber sido conseguida en parte por el incremento de las tasas de interés, de la reducción de la masa monetaria, del mantenimiento del tipo de cambio sobrevaluado y de la contracción de la demanda de amplios sectores, es decir por medio de mayores niveles de pobreza.

guna de esas relaciones. Por consiguiente, se contempla analizar los siguientes puntos:

- a) Revelar algunas de las relaciones significativas que hay que considerar dentro de nuestro parámetro de sustentabilidad, en el marco de la SA. Dados los objetivos del presente trabajo, interesa destacar dos tipos de relaciones: las que se dan entre el ecosistema y la problemática alimentaria, y las que se dan entre las formas de producción en el agro y el ecosistema. La primera relación nos mostrará cómo el deterioro del ecosistema afecta negativamente la situación alimentaria. Mientras que la segunda relación permitirá comprender cómo determinadas formas o técnicas de producción agropecuaria (lo que definiremos como modelo tecnológico) favorecen el deterioro del ecosistema. Así, de la puesta en común de dichas relaciones podemos deducir una tercera relación: ciertas formas de producción o cierto modelo tecnológico aplicados en el agro son factores que afectan la seguridad alimentaria de los pueblos.
- b) Mostrar, en términos hipotéticos, algunas incidencias que han tenido determinadas políticas económicas (cambiaria, comercial/arancelaria, fiscal, crediticia, de precios) sobre las formas de producción agropecuaria o sobre el modelo tecnológico implementado en el sector agrario. Esto permitirá a su vez acorde a la tercera relación mencionada más arriba, mostrar cómo las políticas económicas han afectado la seguridad alimentaria del país.

1.1. Algunas relaciones significativas entre sustentabilidad y seguridad alimentaria

Las relaciones entre el ecosistema y la seguridad alimentaria de un país son dialécticas y complejas. Por un lado, los desequilibrios del ecosistema afectan las disponibilidades alimentarias, la accesibilidad y la calidad de los alimentos, la estabilidad de precios y volúmenes de los bienes alimenticios, etc. Por otro lado, los tipos de cultivo, las formas de producir, almacenar, distribuir, consumir y desechar los alimentos influyen sobre los equilibrios del ecosistema. Hagamos un breve análisis de estos dos tipos de relaciones.

1.1.1. Ecosistema y seguridad alimentaria

Diversos diagnósticos sobre la situación ecológica de nuestro país coinciden en mostrar el amplio y acelerado deterioro del ecosistema. Todos ellos destacan la grave situación, todos revelan la alarmante pérdida de bosques, de calidad del suelo, de la cantidad y calidad del

agua, de la extinción de las especies, etc. Por tanto, no creemos necesario detenernos en una descripción del deterioro ecológico que experimenta El Salvador. Hemos creído más importante analizar las relaciones que existen entre el deterioro del ecosistema y la pérdida de seguridad alimentaria. Esto permitirá comprender mejor cómo la política económica, al afectar los equilibrios de la naturaleza, actúa negativamente sobre la SA de la nación.

Ciertamente, el deterioro ecológico atenta contra la SA de los pueblos:

—La pérdida de diversidad genética, vegetal y animal,⁸ producto de gran medida de los desequilibrios del ecosistema, atenta contra las disponibilidades alimenticias y el estado nutricional de la población.⁹

—La erosión y/o el deterioro de la calidad del suelo, el dañar la productividad del mismo, atenta contra la capacidad de producir alimentos y de importarlos (porque se daña también los cultivos de exportación y la capacidad de generar divisas).

—Los desequilibrios en la conservación de las especies, distorsionando la selección natural de las mismas, y por ende potenciando artificialmente algunas de ellas, fomenta la aparición de plagas que aten-

8. Desde lo que va del presente siglo, del mapa zoológico de El Salvador han desaparecido al menos 13 especies de vertebrados, otras 66 se encuentran en peligro de extinción y 49 confrontan amenaza de extinción. Y para fines de 1970 habían desaparecido cerca de 65 especies de árboles y 61 especies de flores (Véase Dougherty, et. al., 1979, p. 90).

9. Una consecuencia importante sobre la satisfacción de las necesidades básicas y/o la calidad de vida de la mayoría de salvadoreños es la que afecta las posibilidades de enriquecimiento de la dieta alimenticia. Es sabido que hace algunos años buena parte de los habitantes rurales enriquecían su dieta básica con diversos alimentos, ricos en proteína de alta calidad, que encontraban en la vida silvestre a través de la recolección en árboles frutales, de la caza de animales y de la pesca esporádica. La extinción o reducción de muchas especies ha dañado gravemente aquellas preciosas posibilidades. No hay duda, por ejemplo, que la drástica reducción de los manglares (bosques marinos importantes para la reproducción de mariscos, aves y reptiles) y otra vegetación costera, así como el uso masivo de productos químicos en la producción agrícola, incidió muy negativamente en la dieta de los campesinos de la costa oriental de país. Esto debido a la casi desaparición de especies, que, como la iguana, garrobo, "cusuco", "cascos de burro", huevos de tortuga, etc., formaban parte no desdeñable de su dieta.

tan contra la producción y almacenamiento de los alimentos¹⁰.

—La contaminación, el uso inadecuado de insumos químicos, los malos métodos de combate de plagas, la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, etc., junto con otros factores que como la pérdida de cubierta vegetal y la erosión, facilitan el "lavado" o circulación de contaminantes, se convierten en elementos que atentan contra la calidad de los productos alimenticios.

—El deterioro del ecosistema expone las cosechas de alimentos al riesgo de mayores catástrofes naturales. Las frecuentes sequías que ha experimentado nuestro país en los últimos años o los peligros de inundaciones (lo que ocurrió en Filipinas a fines del año pasado es un botón de alarma), son algunos de los problemas que atentan en forma creciente contra la estabilidad de la oferta anual de bienes alimenticios y de sus precios.

1.1.2. Formas de producción, ecosistema y seguridad alimentaria: el rol del Modelo Tecnológico Especializado en los desequilibrios del ecosistema y en la problemática alimentaria

a. Delimitación de las relaciones a estudiar

La dinámica y rasgos del sistema agropecuario o alimentario (tipos de cultivo, formas de producir, almacenar, consumir, etc.) determinan e inciden sobre los equilibrios del ecosistema. Así, por ejemplo, los cultivos frutales conservan mejor los suelos que el cultivo, formas de producir, almacenar, consumir, etc.) determinan e inciden sobre los equilibrios del ecosistema. Así, por ejemplo, los cultivos frutales conservan mejor los suelos que el cultivo de cereales, y de la misma forma lo hace el cultivo asociado de maíz/frijol que el cultivo de sólo maíz; un patrón de consumo (o un tipo de orientación de mercado) que privilegia en la dieta al consumo de carne roja podría favorecer la deforestación (por la expansión de los pastos ganaderos); y finalmente un modelo o patrón tecnológico basado en el monocultivo y/o uso masivo de insumos químicos tiende a perturbar el ecosistema.

Por tanto, la sustentabilidad o viabilidad ecológica dentro de la SA debe considerar tales interrelaciones.

10. El almacenamiento de los granos básicos se ha visto dañado por la modificación de los necesarios equilibrios que deben existir entre las especies. De tal forma que el exterminio de los depredadores naturales de los roedores, como las culebras, sea uno de los motivos de la mayor y más frecuente aparición de estos, sobre todo en los lugares cercanos a los centros de almacenamiento de granos.

En tal sentido, podría formalizarse nuestro parámetro en los siguientes términos: $s = f(\text{DRN}, \text{tdRN}, \text{EE})$, donde:

S = Sustentabilidad dentro de la SA,

la cual es función de:

DRN = Disponibilidad de recursos naturales

tdRN = Tasa de depreciación de los recursos naturales

EE = Estado de los equilibrios del ecosistema

A su vez, las variables DRN, tdRN y EE dependerían de otras muchas variables que definen un sistema agropecuario o alimentario, tales como TP (tipo de bien cultivado), SC (sistema de cultivo), MT (modelo tecnológico), PC (patrón de consumo), etc. Por tanto, S podrá expresarse también en la siguiente función:

$s = f(\text{TP}, \text{SC}, \text{MT}, \text{PC}, \dots)$

Así, para conocer los efectos de una determinada política económica sobre S podemos actuar de dos maneras: conociendo directamente los efectos de la política económica sobre la disponibilidad de recursos, sobre sus grados de deterioro o sobre determinados equilibrios ecológicos. Otra forma adecuada de estudiar dichos efectos es analizar las consecuencias que tienen las políticas económicas sobre factores como TP, SC, PC, MT.

En este trabajo hemos optado por la segunda forma. En tal sentido, para conocer las incidencias de las políticas económicas en uno de los "parámetros cualitativos" de la SA (la sustentabilidad), lo haremos por medio de su incidencia sobre las variables que se encuentran determinándolo (TP, SC, PC, MT, etc.). Dado el carácter restringido del presente estudio, nos limitaremos al análisis de sólo una de esas variables, es decir, de MT.

Por eso, antes de adentrarnos al estudio de los efectos de la política económica predominante sobre el parámetro de SA acá considerado, hemos creído conveniente analizar las relaciones que existen entre el modelo tecnológico que predomina en la agricultura y el estado del ecosistema. Esto permitirá comprender mejor cómo las incidencias de la política económica en la conformación del modelo tecnológico, afectan la seguridad alimentaria del país, vía deterioro del ecosistema.

b. El Modelo Tecnológico Especializado y su rol en los desequilibrios ecológicos y en los problemas alimentarios de El Salvador

A un nivel general, y retomando las expresiones de Toledo (1990), el Modelo Tecnológico Especializado (MTE) produce la erosión del suelo y la baja de su fertilidad, la salinización y el agotamiento de las aguas subterráneas en las áreas de riego, la contaminación del medio ambiente a causa de la gran aplicación de insumos químicos, la pérdida de la diversidad genética de las especies cultivadas, la mayor vulnerabilidad a plagas y enfermedades de los monocultivos extensos, y la tendencia a un uso superior de insumos energéticos no renovables, como el petróleo y el gas natural, y por ende el aumento de los costos energéticos. Todos estos desequilibrios ecológicos afectan la capacidad de producción de alimentos o las mismas disponibilidades alimentarias.

Es más, uno de los pilares menos cuestionados del MTE, como es el uso de los fertilizantes, no parece tan adecuado en sí mismo. Esto en razón de que, como lo anotan Collins y Lappe (1979), estos productos químicos que aumentan los rendimientos no contribuyen a conservar o incrementar los componentes orgánicos de la tierra. A la larga, ésto irá afectar los mismos rendimientos del sistema productivo. Sobre el tema, y con la finura que caracteriza sus análisis, dichos autores advierten: "Depender antes que nada de los fertilizantes químicos puede conducir a la derrota a largo plazo. Mientras más se depende de ellos y no del estiércol, los abonos orgánicos, la rotación de cultivos y el abono verde, más disminuirá la materia orgánica y las plantas serán menos capaces de absorber el nitrógeno inorgánico de los fertilizantes químicos. Esto nos ayuda a comprender por qué la agricultura de Estados Unidos, según el biólogo Dr. Barry Commoner, utiliza ahora alrededor de cinco veces más fertilizantes que en 1947 para producir el mismo volumen de cosechas" (Collins y Lappe, p. 150).

La concepción de "modelo tecnológico especializado" la hemos adquirido del excelente trabajo realizado por Toledo (1989) sobre la problemática ecológica y alimentaria en México. Como afirma este estudio, "tal modelo modifica las condiciones naturales con el objeto de implantar ecosistemas artificiales basados en una sola especie (monocultivos) y sobre superficies extensas, que se mantienen mediante grandes insumos energéticos y económicos (maquinaria, fertilizantes, plaguicidas, riego artificial, etc.)" (Toledo, 1989, p. 22). En referencia al subsector agrícola, la investigación mencionada señala algunas condiciones naturales que son convenientes a la puesta en marcha del MTE: "Existen por lo menos cuatro 'ingredientes' ecológicos esenciales para que el modelo tecnológi-

co especializado alcance a funcionar dentro de la producción agrícola: topografía plana, suelos fértiles, recursos de agua seguros o muy probables (buen temporal) y ciclos climáticos bien marcados (que atenúen la incidencia de plagas; a ello debe agregarse una superficie lo suficientemente extensa de terreno para que la producción sea rentable..." (Toledo, 1989, p. 36).

El MTE es buen reflejo de uno de los más grandes males en que basa su reproducción el sistema capitalista: su tendencia a la uniformidad de los productos, técnicas, valores, ideas, gustos... e inclusive de la naturaleza. La "homogeneización" de las actividades humanas que lleva a cabo el capitalismo moderno, con su magia (pues esconde la complejidad de la vida y el pensamiento) y su encanto (pues simplifica la vida cotidiana y el "quehacer espiritual" del ser humano), es, como diría Hegel, como la noche, "en la que todos los gatos son pardos". Y ahora que muchos pueblos del llamado Este europeo, hace poco bloqueados por la deformación totalitaria de sistemas no capitalistas, se dejan seducir por aquella magia y encanto del capitalismo de mercado, creemos pertinente exponer una de las conclusiones a que arriba el estudio de Toledo: "Existe entonces una contradicción aparentemente insalvable entre la naturaleza misma de la economía de mercado y la diversidad de los ecosistemas" (Toledo, 1989, p. 59).

La aplicación del MTE dentro de los cultivos tradicionales de exportación parece bastante evidente¹¹. ¿Lo es la aplicación de dicho modelo dentro de la producción alimentaria?

Una de las características, al tiempo que consecuencia del MTE, como es la especialización productiva, es similar a otro rasgo-efecto de la dinámica agroexportadora, como es la polarización de la estructura agraria. Ambos procesos, de especialización y polarización, conducen a semejantes resultados en el caso salvadoreño: especializar a un polo de explotaciones modernas en los cultivos comerciales de exportación, y a otro polo mayoritario y no moderno en los cultivos básicos de subsistencia.

En tal sentido, podemos afirmar que el MTE que porta la agroexportación y que lleva a polarizar la estructura agraria, se ha extendido al polo productor de granos básicos. Esta expansión puede entenderse de dos maneras. La primera, desde el punto de vista de la reducción de la diversidad productiva y/o de la imposición del monocultivo al interior del polo de subsistencia. La segunda, desde el punto de

11. Sobre los rasgos y consecuencias de la aplicación del MTE dentro de la agroexportación, consultar Rubio (1991, capítulo 4).

vista de la imposición de los criterios productivistas/tecnicistas y/o de los llamados "paquetes tecnológicos" dentro del mismo polo.

Aunque no disponemos de estudios e informaciones para hacer un análisis consistente sobre la primera forma de expansión del MTE (y no creemos que hayan muchos), hemos estimado conveniente hacer unos planteamientos al respecto, haciendo conciencia de su nivel teórico o hipotético. Así, una visión panorámica e histórica de los sistemas productivos del campesino salvadoreño nos muestra una evolución tendiente a la reducción de su diversidad productiva. Tal pareciera que buena parte del campesino de antaño introducía el cultivo de fruta y verdura a su sistema productivo basado en granos básicos. Con el tiempo, gran parte de ellos, por razones poco investigadas, se vieron obligados a especializarse en el cultivo de granos. En fechas más recientes, los cultivos combinados de maíz y frijol y/o maicillo son menos frecuentes y es más común encontrar unidades campesinas donde sólo se cultiva el maíz. Con la profundización de la polarización agraria, la agroexportación ha ido introduciendo en el campesinado salvadoreño uno de los pilares del MTE, el monocultivo, destruyendo así "el rasgo que caracteriza ecológicamente a toda economía campesina... la estrategia de uso múltiple" (Toledo, 1989).

Otra forma de expansión del MTE es por medio de la penetración de los criterios y técnicas productivistas en el cultivo de los granos básicos, obviamente entre los medianos y grandes productores de los mismos. Es así que la mini-revolución verde que se aplicó sobre todo en la producción de granos en la década de los setenta, hizo girar los incrementos de producción en la utilización de semilla mejorada (y menos en el uso de fertilizantes). Como diría S. Ruíz (1979, p. 80), "el uso de semilla mejorada en los cultivos de granos básicos se difundió en la década de los setenta, llegando a representar en 1975 el 41% de la superficie cultivada; el cultivo del arroz se realiza en su totalidad con semilla mejorada; el maíz es cultivado en un 59% con semilla certificada... En el frijol sólo el 20% se cultiva con nuevas variedades... y en el caso del maicillo no llega al 8%".

El monocultivo y utilización intensiva de insumos químicos como criterio fundamental para incrementar la producción que predomina dentro del sector agroexportador, así como la ampliación de los mismos al sector especializado en la producción de granos básicos, son elementos que muestran la vigencia y dominio de MTE dentro del agro salvadoreño.

A nivel particular, la aplicación del MTE en la agricultura ha generado algunas consecuencias negativas sobre la situación ecológica y

alimentaria de El Salvador. Mencionemos dos de ellas:

—La implementación del MTE en los cultivos de exportación (en especial en el algodón) ha incidido sobre variables que repercuten desfavorablemente en las capacidades y disponibilidades de la situación alimenticia: suelos menos fértiles, una fauna y flora más diezmada, desarrollo de plagas, mayores importaciones de insumos y menores divisas por exportaciones, etc.¹²

—otras consecuencias surgen de la vigencia del MTE dentro de la pesca de exportación (camarón fundamentalmente) y dentro de los productos alimenticios más afectados por la polarización de la estructura agraria, es decir, los granos básicos.

Ciertamente, el tipo de producción llevado a cabo en la pesca del camarón ha conllevado sus costos ecológicos y alimentarios:

- a) La pesca especializada del camarón atenta contra la reproducción a medio plazo de esta especie.
- b) La pesca indiscriminada por medio de la técnica de captura masiva en grandes atarrayas, ha arrastrado consigo la muerte de mucha fauna de acompañamiento (pescado de escamas sobre todo), entre las cuales se implican muchas especies poco desarrolladas u otras en estado de gestación. Esta pérdida importante de la diversidad biológica se añade a la del camarón perturbándose así seriamente los equilibrios necesarios entre la fauna marina.
- c) La especialización se hace acorde a criterios comerciales cortoplacistas, por lo que no se toma en cuenta el alto costo energético que implica la pesca del camarón: si para obtener una kilocaloría de proteína de anchoveta, peca, bacalao o atún, se necesitaban 2, 4, 20 y 20 kilocalorías de energía fósil respectivamente, para obtener una de camarón se requerían entre 150 y 206 de energía (Toledo, 1989, p. 51). Todos estos factores mencionados no resultan extraños al hecho de que desde 1964 la pesca del camarón haya disminuído en más de la mitad; y que a pesar de dicha baja de producción, entre 1963 y 1972 el consumo de diesel por unidad de embarcación se duplicó, y el número de naves camaroneras y los días de pesca se incrementaron en un 11% (AID, *et. al.*, 1985).

En lo que se refiere a los cultivos más afectados por la "polarización agroexportadora", podemos exponer varias consecuencias negativas. La

12. Para una ampliación de estas consecuencias ver Rubio (1991, capítulo 4).

tendencia al desarrollo del monocultivo al interior de los granos básicos trae aparejado fenómenos semejantes a los presentados en el cultivo de algodón: la disminución de los cultivos combinados de maíz y frijol no contribuye a la fertilidad del suelo, ya que se desaprovecha el intercambio equilibrado de nutrientes que produce la alternancia de ambas plantas (la planta del maíz consume mucho nitrógeno mientras que la del frijol contribuye a fijarlo en el suelo); menos diversidad de plantas significa menos diversidad de insectos y más posibilidad de desarrollo de plagas; además, el monocultivo "ha propiciado la siembra continua de cultivos 'abiertos' como el maíz, que exponen el suelo a la erosión..." (Collins y Lappe, 1979, p. 224).

La utilización de semillas mejoradas que ha impulsado el MTE dentro de la producción de granos básicos no es menos inocente. Y esto no tanto porque produzca alteraciones perjudiciales al medio ambiente, sino por sus efectos socio-económicos sobre la situación alimentaria. Como lo analizan Collins y Lappe, las semillas mejoradas o las variedades de "alto grado de respuesta" requieren para su aprovechamiento una serie de condiciones que normalmente no están al alcance de los pequeños productores de granos básicos: acceso al agua o dotación de infraestructura para la canalización o drenaje de la misma (dada la mayor sensibilidad de ese tipo de semillas a las inundaciones o sequías), mayores recursos para el control de plagas o enfermedades (debido a la menor resistencia a éstas por parte de las semillas mejoradas), acceso a las redes institucionales que suelen manejar su distribución, mayores conocimientos agronómicos, etc. En consonancia con lo anterior, la difusión de semillas mejoradas entre los productores de granos básicos, en ciertas condiciones, incrementa los costos de producción, aumenta la dependencia y la deuda de muchas explotaciones, arruina a otras, e incrementa las desigualdades socio-económicas entre los productores de granos. Todo esto se traduce de manera desfavorable en la situación alimenticia del país.

Valga advertir, sin embargo, que los problemas ecológicos derivados del tipo de producción que caracteriza los granos básicos, no provienen tanto de la aplicación del MTE y/o de la modernización como de una de sus consecuencias más importantes: la pobreza.

En síntesis, el predominio del MTE en algunos sistemas productivos de los bienes agrícolas o pesqueros de exportación, así como su aplicación en la producción de granos básicos, son circunstancias que han contribuido a empeorar las precarias situaciones ecológica y alimentaria de El Salvador.

Una vez definidas algunas de las interrelaciones que se dan entre

ecosistema, formas o técnicas de producción agropecuarias y seguridad alimentaria, podemos pasar al estudio de los efectos de la política económica predominante sobre el parámetro de la sustentabilidad.

1.2. Incidencias de la política económica sobre la sustentabilidad dentro de la seguridad alimentaria. Algunas hipótesis de trabajo

En este apartado nos limitamos a plantear algunas hipótesis en torno a los efectos que, vía afectación del MTE, ha tenido la política económica predominante sobre la sustentabilidad-seguridad alimentaria en nuestro país. Valga aclarar que, en aras de una mayor actualización del tema, tomaremos en cuenta solamente las incidencias de las políticas económicas puestas en marcha luego de 1989, es decir bajo el marco del PEE/PAE.

He aquí algunas hipótesis de trabajo al respecto:

—La política cambiaria y comercial/arancelaria, por un lado, al abrir el comercio externo y mantener sobrevaluado el tipo de cambio, podría incrementar la utilización de insumos químicos en la agricultura. Este refuerzo de la "quimiquización", sin cambios en los patrones del MTE, tendería a favorecer el deterioro del ecosistema, tal como ya lo hemos analizado. Esto sería más plausible para la mediana o gran explotación. Pero, por otro lado, la misma apertura del comercio externo, la restrictiva política crediticia, junto con una política de precios que tiende a mantener bajos los precios de algunos bienes alimenticios y/o altos sus costos de producción, al favorecer la precariedad de los productores de alimentos y/o granos básicos, podría apoyar la sustitución de semillas mejoradas por semillas criollas (más baratas)¹³.

Esa sustitución de semillas, aunque no sea positiva desde el punto de vista de la rentabilidad, sí podría serlo desde el punto de vista de la sustentabilidad. Estas consecuencias pueden ser más sentidas entre los pequeños productores de alimentos que disponen de excedentes comercializables.

—De la misma forma, las políticas antes mencionadas, al fomentar la precariedad de los productores de alimentos, reducen las posibilidades

13. En efecto, aunque sólo disponemos de datos de 1971 al 1988 (que señalan que el uso de semilla híbrida de maíz se redujo en un 19.2% mientras que el uso de la semilla criolla aumentó en 46.4%, tendemos a pensar que se mantiene la tendencia de sustitución de patrón tecnológico, donde las semillas criollas tienden a sustituir a las semillas mejoradas.

de mejoras en finca. En un marco de mayor precariedad, los productores no están en condiciones de llevar a cabo mejoras en sus explotaciones, sobre todo de aquellas que tienden a preservar el ecosistema (terrazas, cultivos rotativos, tierras en descanso, siembra de árboles frutales, etc.). Adicionalmente, dadas las relaciones que existen entre el deterioro del ecosistema y la pobreza, esas políticas económicas, al favorecer la precariedad o poca/nula rentabilidad entre los productores de granos básicos (es decir al profundizarse su pobreza), se convierte en un factor favorable a la degradación ecológica.

—La política de precios impulsada en los dos últimos años y tendiente a reactivar el precio del frijol y arroz, podría estimular el incremento del área cultivada en asocio (frijol y maíz sobre todo). Este incremento puede resultar beneficioso para el mantenimiento de los nutrientes del suelo, y por ende para la preservación del ecosistema. Por otro lado, la política de sobrevaluación cambiaria y la comercial/arancelaria, al facilitar la importación de frutas y hortalizas, podría desestimular los sistemas productivos basados en los cultivos múltiples; éstos, más adecuados para el mantenimiento de los equilibrios ecológicos.

—La política fiscal de corte restrictivo, tal como lo hacía la política crediticia contractiva, no es favorable a los esfuerzos de preservación del ecosistema por medio de las mejoras en finca. La reducción de los gastos gubernamentales en salud puede llevar a constreñir aún más los posibles fondos de inversión para mejoras en finca (en la medida que los productores tendrían que deslincar una mayor parte de sus posibles ahorros a los gastos médicos). La disminución de los gastos en educación, investigación y asistencia técnica, dejan a los productores de alimentos a merced de las necesidades corto placistas e inmediatas, y desprovistos de mecanismos y conocimientos para evitar el deterioro de su ecosistema y/o para aprovechar las potencialidades que los equilibrios de éste ofrece.

—Las políticas de ajuste encaminadas al fomento de la exportación agrícola no tradicional (política crediticia preferencial, política fiscal de exención de algunos impuestos, entre otras), podría representar una mayor expansión del MTE dentro de la agricultura. La entrada al mercado internacional, el apego a sus normas y dinámica, así lo requieren.

2. La política económica y la problemática de la calidad/consumo apropiado de los alimentos

En esta sección se quiere analizar los efectos que las políticas económicas predominantes han tenido sobre otro de los "parámetros cualitativos" que determinan la seguridad alimentaria de nuestro país, es

decir sobre la calidad de los alimentos y su consumo apropiado. Antes de pasar a plantear las hipótesis sobre dichos efectos, es pertinente realizar un estudio sobre cómo se presenta la problemática de la calidad y consumo apropiado de alimentos en El Salvador.

2.1. La problemática de la calidad/consumo apropiado de los alimentos: la mala calidad de los bienes alimenticios ofrecidos y la poca diversidad de la dieta de las mayorías.

A los problemas sobre la situación alimentaria de los pueblos no sólo conciernen las dificultades que se presentan a nivel de la suficiencia, la disponibilidad o la accesibilidad de los alimentos, sino que también competen las problemáticas referentes a la calidad de dichos bienes y al grado de diversidad de su consumo. Como pretendemos mostrarlo en este punto, la situación alimentaria de El Salvador deja mucho que desear.

2.1.1. Respecto a la calidad de los bienes alimenticios

a. La calidad de los alimentos sometidos a un primer proceso de transformación y el uso nocivo de alimentos como materia prima

Antes de entrar en el análisis de la calidad de los productos agropecuarios no manufacturados quisiéramos añadir dos cosas concernientes a la calidad de algunos alimentos integrados al procesamiento industrial. En primer lugar, sobre la calidad de bienes agrícolas que no son procesados por la industria manufacturera propiamente dicha pero que son resultado de un primer procesamiento industrial, como el caso del azúcar producida por la llamada industria azucarera, o del pan blanco producido por la industria panadera.

A ese nivel el problema de la calidad de los alimentos tiene fuerte expresión en el caso salvadoreño, notoriamente en la importante producción azucarera. Esto por la razón de que el capital agroindustrial, basado en el criterio de la rentabilidad y no en el de la satisfacción sana y adecuada de las necesidades humanas, ha escogido un tipo de procesamiento de la caña de azúcar sobre el que parecen pesar serias dudas en torno a sus consecuencias sobre la salud humana. En efecto, aunque existe un amplio debate y muchas afirmaciones no tienen más que rango hipotético, se ha destacado la incidencia del azúcar refinada sobre el cáncer de colon, a través del efecto que tiene dicho tipo de azúcar sobre la reducción de fibra dietética. Algo parecido puede decirse sobre la industria del pan blanco y las incidencias en la reducción de fibra dietética y/o aumento de cáncer de colon.

He aquí una de las irracionalidades del estilo de desarrollo impuesto por Occidente y adoptado sin reservas en El Salvador: muchos bienes alimenticios se someten a un procesamiento industrial (como el refinado del azúcar y del arroz, o la alta extracción de harina del trigo o de maíz) que da como resultado unos productos más caros, que utilizan más energía en su elaboración y que para colmo no son claramente benéficos para la salud, en lugar de escoger procesamientos más simples, menos costosos y más saludables (como el azúcar morena, el arroz y el pan integral). Pero ¿acaso no son estos bienes alimenticios justamente y normalmente los más caros en el mercado? No nos dejemos caer en el engaño. He aquí una segunda irracionalidad del estilo de desarrollo predominante: son precisamente los bienes alimenticios que cuesta menos producir los que se venden más caros (en este caso se entiende), en buena medida debido a la poca demanda que hay sobre ellos... y de aquí otra irracionalidad adicional: se demandan más aquellos bienes alimenticios que pueden ser más perjudiciales para la salud. Y esto no se debe tanto a un problema de gusto o de "cocina" (el arroz integral tarda más en cocinarse) como de intereses económicos o de "determinaciones culturales interesadas".

Una segunda anotación a hacer apunta a la utilización industrial que se le da a ciertos productos agrícolas. La calidad de los bienes agrícolas como materia prima puede verse también cuestionada a nivel de sus efectos sobre la salud humana y/o sobre la calidad misma del bien industrial producido. En lo que compete a la situación salvadoreña podemos traer a cuenta el caso de la utilización que se hacía del sebo de res en la elaboración de aceites. Acerca del tema, el Instituto de Investigaciones Económicas de la UCA afirma: "Estas empresas (se refiere a las industrias de fabricación de aceites y grasas vegetales y animales. N. del A.) utilizan como principal materia prima el sebo de res, la cual ha sido prohibida en la producción de grasas y mantecas vegetales por ser dañina para la salud humana; no obstante esta prohibición, se ha seguido importando, al margen de la resolución del Consejo Ejecutivo del Tratado General de Integración. Resulta incoherente que se otorgue este tipo de exenciones fiscales a las empresas que importen materia prima (sebo de res), no recomendable para la salud" (Instituto de Investigaciones Económicas, 1985, pp. 113 y 116).

b. La calidad de los bienes agropecuarios en El Salvador

La calidad de los bienes agropecuarios puede apreciarse desde diversos aspectos: su composición química y sus efectos sobre el funcionamiento del organismo, su nivel nutritivo, su sabor o gusto, etc. En nues-

tra descripción concerniente a la calidad de los alimentos, nos limitaremos a dar algunos datos en torno a lo que podríamos definir como "su grado de contaminación".

El alcance del problema de la contaminación de los alimentos en El Salvador parece muy amplio. Esto puede ser hipotéticamente comprensible cuando se toman en cuanto los siguientes factores: el casi nulo control de calidad que existe sobre la producción alimentaria y/o las formas de evadir con cierta facilidad las débiles disposiciones legales existentes: el uso incontrolado y abusivo de sustancias químicas en la producción agropecuaria (como el uso de pesticidas en el algodón, y que llevó en más de una ocasión al rechazo de exportaciones de productos agropecuarios dirigidos al mercado norteamericano, como sucedió con la suspensión de exportaciones de carne bovina entre marzo y octubre de 1982, o como ocurrió con ciertos quesos provenientes de zonas algodonerías a los que se les descubrió altos contenidos de DDT); las pobres condiciones sanitarias o de higiene que existen en la mayoría de establecimientos encargados de la preparación o venta de alimentos; la escasa infraestructura para la conservación y/o refrigeración de bienes alimenticios y que cobra mayor relevancia dentro del clima cálido-húmedo del país; el hecho que los ríos y lagos de El Salvador se encuentren entre los más contaminados del mundo; la gran cantidad de agentes transmisibles como las moscas o cucarachas y la falta de voluntad, conocimiento y medios para combatirlos.

Obviamente, no hemos podido tener mucho acceso a la poca información existente sobre el tema. Sin embargo, quisiéramos hacer mención de dos trabajos que hacen referencia al mismo. El primero de ellos, de carácter oficial (AID, *et. al.*, 1985), recoge algunos resultados generales de otras investigaciones; mientras que el segundo, de carácter universitario, investiga particularmente la calidad microbiológica de las carnes consumidas en la capital del país (UCA, 1988). Hagamos una exposición de las citas que parecen de mayor relevancia para la cuestión que nos ocupa:

En el primer trabajo se destaca:

—“Los efectos indirectos por contaminación de pesticidas en la salud de los habitantes han sido poco estudiados. Además, la misma situación ha originado la presencia indeseable de estos compuestos químicos en alimentos, habiéndose difundido la gravedad del problema por medio de un estudio preliminar realizado en 1974 (Campos, *et. al.*, 1974) sobre compuestos organoclorados en la leche materna”.

—“En cuanto a la contaminación de plaguicidas en hortalizas, se determinó en 1977 que las concentraciones de organoclorados detecta-

dos, se encuentran dentro de los límites máximos de residuos permisibles; sobre los plaguicidas fosforados se encontró que el Dípterex, Tamarón y Disyston, sobrepasaban dichos límites".

—"Con relación a leche de vaca y productos lácteos, en investigaciones realizadas entre 1976 y 1979, se detectó la presencia de Dieldrín, DDT, Heptacloro Epóxido y Lindano, reportándose valores que sobrepasan los límites permisibles; notable es el hecho de en la manteca, aunque se detectó la presencia de Lindano y DDT, solamente el 5% de muestras superaron el límite máximo permisible".

—"según investigaciones realizadas de noviembre de 1978 a marzo de 1979... se encontró que un 60% de los aceites y un 78% de las grasas investigadas, presentaban residuos de plaguicidas. Cabe destacar que la manteca de cerdo presentaba las mayores concentraciones".

En el segundo vale la pena citar:

—"Según un estudio realizado en 1981 acerca de las condiciones sanitarias de 72 rastros municipales de la República de El Salvador, el 0.01% se calificó como bueno, el 23.61% como regular, el 70.83% como malo y el 5.55% como pésimo".

—"Las instalaciones de ambos rastros se encuentran rodeadas de viviendas y fábricas, lo cual es inadecuado. El rastro de Santa Tecla carece de lugares de enterramiento por lo que depende de recolección de basura para la eliminación de carcasa y animales decomisados. El tren de aseo solamente recoge los desechos hasta que alcanzan una cantidad considerable. Por ello, en el patio proliferan las moscas y larvas, y en los árboles aledaños se constató la presencia de docenas de aves de carroña (zopilotes). Todo ello se convierte en fuentes potenciales de contaminación... El piso de ambos rastros mostraba una mezcla de sangre, lodo y contenido intestinal y fue impresionante observar como los empleados arrastraban vísceras y cabezas sobre esta superficie de ambos rastros".

—"La carne destinada a mercados se transporta en vehículos abiertos a la contaminación ambiental y expuesta al sol; la carne destinada a supermercados y carnicerías ocasionalmente se transporta en vehículos cerrados".

—"En general, según los datos, el promedio de carga microbiana de las 4 muestras de mercados fue de 1.090.000 microorganismos/gramo, el de carnicerías 650.000 m.o/g y el de supermercados fue de 214.433 m.o/g".

Con tales resultados, se puede llegar a la ridícula conclusión (en un país de desnutridos) de que es mejor no comer carne en El Salvador.

Los problemas presentados a nivel de la carne son una pequeña muestra de la gravedad de la situación alimentaria, y que se expresa en el hecho de que muchos de los no muy abundantes y poco accesibles alimentos que se encuentran en el país son un peligro para la salud humana.

2.1.2. Respecto al tipo de dieta que posee la mayoría de los salvadoreños. El problema de la falta de diversidad en el consumo de alimentos (el consumo Inapropiado)

a. El problema general de la diversidad en el consumo de los alimentos

El grado de diversidad que posee la oferta alimenticia y/o la dieta de la población, es un elemento adicional a considerar en una adecuada descripción o evaluación de la situación alimentaria de un país. Una oferta o consumo de alimentos poco diversificada es un mal síntoma del estado alimentario, en la medida que la "simplicidad en el consumo" es fuente de desequilibrios orgánicos que afectan la salud del ser humano. Puede haber suficiencia y calidad de alimentos, pero sí éstos son pocos diversificados, no hay salud y bienestar. El consumo abundante o exclusivo de proteínas de origen animal, de las nutritivas y altamente valoradas carnes rojas, ha sido ya largamente denunciado como nocivo para la salud por diferentes nutriólogos y/o instituciones de salud, tanto nacionales como internacionales (OMS). En un artículo del periódico español "El País" (Febrero de 1990), algunos historiadores y nutricionistas afirmaban que la verdadera causa de muerte del Rey Enrique VIII de Inglaterra fue el consumo excesivo de carnes y grasas animales, y que muchas de las muertes y enfermedades de la aristocracia inglesa de aquél entonces se debía a su dieta casi exclusiva de carnes y a su desprecio de los productos de origen vegetal, asociados al consumo de plebeyos y campesinos.

Ciertamente, que no hay término de comparación entre muertes y enfermedades provocadas por desnutrición y las causadas por mala nutrición y/o sobrealimentación. La carga de irracionalidad e injusticia que a nivel político, social y económico lleva la primera es muy superior a la segunda. La primera tiene una connotación masiva y generalizada, mientras la segunda concierne más a la exclusividad y elitismo. La primera aparece más como un fenómeno del Tercer Mundo mientras que la segunda como perteneciente a los países industrializados. Sin embargo, y a pesar de esas opiniones normalmente aceptadas, creemos que el problema de la poca diversidad de la dieta es un problema generalizado que concierne a la salud de los pobres. La "simplicidad de la dieta"

es un problema importante que se añade al prioritario problema de la insuficiencia de esa dieta dentro de los países del Tercer Mundo. Y si la problemática alimentaria dentro de los sectores medios y ricos puede ligarse al consumo excesivo de carne, dentro de los pobres puede vincularse al consumo insuficiente y casi exclusivo de granos. Por tanto, al consumo limitado y poco calificado de alimentos de las mayorías, se agrega la problemática del consumo inapropiado (dieta desequilibrada).

De ahí que una política alimentaria bajo un nuevo estilo de desarrollo debe integrar esta problemática, ya que por ejemplo, se podrán llenar los estómagos de los campesinos con abundante maíz calificado, pero sus organismos seguirán manteniéndose enfermos y mal nutridos (e incluso desnutridos). Las soluciones a las dificultades alimentarias no se reducen "a matar el hambre" sino a "hacer vivir sanamente al hombre" a través del abastecimiento suficiente, accesible, calificado y equilibrado de los alimentos.

La falta de diversidad de la dieta alimenticia entre los pobres es también una problemática que concierne a los efectos de la modernización y universalización capitalista sobre las masas campesinas y el medio ambiente (el Occidente civilizado no sólo "moderniza" y uniforma los valores, ideas, formas de producción, de organización económica, social y política, sino que también universaliza hasta nuestras papilas gustativas). En efecto, el tipo de desarrollo agrario llevado a cabo por la civilización occidental, con su penetración en las comunidades campesinas, ha favorecido la producción comercial de unos pocos productos en detrimento de la diversidad productiva que existía en las mismas. La destrucción de casi todos los vestigios de unas culturas indígenas basadas en la producción y consumo diversificado, como la azteca, maya e inca, no es un fenómeno ajeno a dicho proceso de modernización-universalización.

Esta reducción simplificadora de la situación alimentaria de los productores agrícolas, de sus sistemas productivos y posibilidades de consumo, tiene graves implicaciones sobre su salud y el medio ambiente. Refirámonos a las incidencias de la falta de diversidad alimentaria sobre la salud. Acerca del tema y analizando el caso mexicano, Toledo (1989, pp. 67-8) señala que "estudios recientes han demostrado que existe una estrecha relación entre el proceso de modernización de las áreas rurales y los niveles de nutrición de los productores, es decir, entre desarrollo rural y alimentación. En lo que se considera los estudios más completos y detallados del mundo sobre el tema, Hernández (1974) y Dewey (1982) han mostrado, con base en múltiples datos, mediciones y encuestas, que para los campesinos de una región del Trópico mexicano

(La Chontalpa, Tabasco), el paso de una estrategia productiva de tipo múltiple y dirigida a la autosubsistencia (de consumo diversificado de alimentos. N. del A.) a una estrategia especializada (agrícola o ganadera) de tipo comercial, ha sido la causa principal de su deterioro nutricional... Es muy probable que los 18.4 millones de habitantes de las áreas rurales que se ha registrado sufren de bajos índices de nutrición (véase Chávez 1979), hayan aparecido como resultado de ese proceso".

Sobre el caso de El Salvador no parecen haber estudios detallados sobre el tema. Caben mencionarse algunos intentos de comparación del estado nutricional o de salud de algunas comunidades. Este, a simple vista, se presenta mejor en aquellas comunidades que, como las que habitan algunas islas del Golfo de Fonseca, los alrededores de la laguna El Jocotal o del bosque de Nancuchiname, poseen una dieta con importantes proteínas de origen marino o disponen de una mayor variedad alimenticia. Sin embargo, las investigaciones no parecen haber tomado cuerpo todavía y las apreciaciones quedan a nivel hipotético.

b. La pobre diversidad alimentaria de la mayoría de los salvadoreños

La composición principal de la dieta de los salvadoreños está formada por los granos básicos, es decir maíz, frijol, maicillo y arroz: "casi el 100% del total de familias comen tortillas de maíz y maicillo; el 86% comen frijoles y un 65% consumen arroz con cierta frecuencia" (Ruiz, 1979, p. 93). Esto, evidentemente, no representa ningún problema. Este comienza a plantearse cuando constatamos que un alto porcentaje de la población hace depender la obtención de proteínas y calorías casi sólo de los granos básicos: "en 1970, el 80 por ciento de la población centroamericana dependía de los cereales y del frijol para satisfacer más del 60 por ciento de su ingesta de calorías y proteínas" (Arroyo y Arias, p. 457). En consecuencia, no sería de extrañar que entre los estratos más pobres de la población, más del 90% de su ingesta de calorías y proteínas dependiera de los granos básicos. Estos elevados porcentajes son una de las muestras de la poca diversidad alimentaria de la mayoría de los salvadoreños.

Ahora bien, sería válido preguntarse ¿hasta qué punto una dieta basada en los granos básicos, en cereales y legumbres es contraproducente para la salud? La respuesta no es fácil. Ello porque las dietas combinadas de cereales con frijoles son positivas a causa de que las deficiencias proteínicas de los primeros son compensadas por las proteínas de los segundos; las carencias de aminoácidos en el maíz que afectan la calidad de su proteína, como la lisina y el triptófano, son en parte llenadas por las

que contiene el frijol. Como dirían Collins y Lappe, "no es sólo accidental que en México se combine maíz y frijol, arroz y lentejas en la India, arroz y soya en Japón. Estas mezclas producen proteína biológicamente más aprovechable que cuando la dieta se basa en un solo alimento. Cuando ambos productos se ingieren juntos las diferentes pautas de aminoácidos (los ladrillos de proteína) compensan sus mutuas deficiencias" (Collins y Lappe, 1979, p. 141). Es más, el cultivo combinado de maíz y frijol, como lo señalan los mismos autores, es más adecuado para la nutrición y fertilización natural de los suelos (el maíz consume mucho nitrógeno mientras el cultivo del frijol contribuye a fijarlo en la tierra). Pero como dijimos, la respuesta no es fácil, como tampoco es fácil aceptar que la dieta basada sólo en granos básicos sea adecuada para la salud, a pesar del reconocimiento de lo recién dicho. Expongamos a continuación las razones de nuestra falta de convencimiento.

En primer lugar, nos parece que un consumo basado en los granos básicos no representa una incidencia nociva sobre la salud a condición de que se dé en un contexto de mayor diversidad alimenticia. Tómese en cuenta que no todas las deficiencias del maíz se ven compensadas por el frijol y viceversa. El aprovechamiento biológico de las proteínas puede tener mayores posibilidades en la medida que en el consumo alimenticio se integren otras variedades de granos y legumbres y otros productos agrícolas y pecuarios. Por tanto, en un contexto de poca diversidad alimentaria para los sectores populares dicho aprovechamiento biológico se ve seriamente limitado. Este contexto corresponde al caso salvadoreño y en particular a su medio rural, en donde parece existir un pobre consumo popular de verduras y frutas, carnes, productos lácteos, huevos y otros granos y legumbres.

En segundo lugar, hay que tomar en cuenta que los granos básicos más consumidos por la población, como el frijol y en especial el maíz, aunque ricos en calorías y carbohidratos, son bastante deficientes en proteínas. Por ejemplo, si se comparan las "pupusas" de frijoles (tortillas de maíz rellenas de frijoles) con el queso duro, los resultados, por 100 grs. de porción comestible, serían los siguientes: las pupusas de frijol contendrían 204 calorías y sólo 6.3 gramos de proteína, mientras que el queso dispondría de 355 calorías y casi el cuádruple de proteínas (23.4 gramos) (Merino, 1988, pp. 10-11). En consecuencia, una dieta basada en granos básicos, en un contexto que limita el aprovechamiento biológico de las bajas cantidades de proteína que contienen sus principales productos, es una dieta que contribuye al funcionamiento de un organismo con déficits importantes de proteínas. Las consecuencias de este déficit son tan graves como conocidas y afectan sobre todo el adecuado funcionamiento de los tejidos, el volumen muscular, la contextura de la

piel y, lo más delicado, expone seriamente el organismo a las infecciones. Con estas informaciones, no es difícil describir algunos rasgos comunes de los trabajadores rurales de El Salvador: su baja estatura, limitado volumen muscular, arrugamiento y plegamiento de la piel, envejecimiento prematuro, bajas defensas orgánicas y/o altos índices de mortalidad a causa de las que podrían ser ligeras infecciones.

A propósito de la presencia de una "dieta popular" de bajo contenido proteínico pero de relativamente alto contenido energético, cabría hacer la siguiente reflexión. El relativamente alto contenido calórico del maíz y los frijoles, y la existencia destacable de algunos minerales en algunos de estos productos, contribuyen a potenciar, en términos energéticos, a los trabajadores agrarios. El hierro de algunos tipos de frijoles, por ejemplo, al favorecer la transformación del oxígeno, contribuye a evitar la fatiga prematura. Por ello, y sin ánimo de establecer una relación simple y mecánica, es válido preguntarse hasta qué punto la lógica del estilo de desarrollo predominante en El Salvador ha estado interesada en el mantenimiento de una dieta popular de alto componente energético que tiende a favorecer la productividad e intensidad del trabajo y la "salud económica" de las plantaciones, y no otro tipo de dieta más equilibrada que beneficie la salud y el desarrollo cerebral de sus trabajadores. Si en este mundo de intereses "ni las matemáticas son inocentes" ¿porqué han de serlo los frijoles?

Valga añadir finalmente que el problema de la falta de diversidad en el consumo de alimentos es algo que concierne especialmente al sector rural. En efecto, la dieta urbana es más diversificada. El consumo de los preparados alimenticios populares está mucho más extendido en las ciudades. Y estos preparados, como los chorizos, encurtidos, tamales, nuégados, empanadas, pupusas, horchaldas, etc., se componen de una gran variedad de alimentos, cuyas composiciones químicas resultan más favorables para una mejor nutrición. Hay que prevenir, sin embargo, que estos productos están expuestos a altos niveles de contaminación, la calidad de los productos animales no es muy buena (muchas vísceras y "desperdicios"), y existen altos contenidos de grasa. Más allá de razones genéticas, no es casual que entre los hombres, y sobre todo entre las mujeres urbanas pertenecientes a los sectores populares (como las llamadas "señoras de los mercados"), se encuentre relativamente presente el problema de la obesidad.

Donde el consumo es muy simplificado es en el campo. Acá la dieta diaria se compone esencialmente de maíz, sal y frijol. El acceso a los llamados preparados alimenticios es mucho menor y muy poco frecuente en los lugares alejados de las ciudades o pueblos. La obtención de

bienes perecederos, como las verduras, frutas, lácteos o carnes, en caso de no producirlos y de disponer de poder de compra, se ve seriamente obstaculizada por la casi total carencia de infraestructura de comunicación y conservación. Aunque no disponemos de informaciones estadísticas al respecto y muchas de nuestras afirmaciones quedarán a un nivel todavía hipotético, traigamos a cuenta algunos resultados de la investigación de S. Montes sobre el agro salvadoreño. En este trabajo de campo, de los cuatro municipios encuestados, sólo en uno de ellos, Coatepeque, el autor descubre cierta diversidad alimentaria. Para el resto, como en muchos lugares de la campiña salvadoreña, se puede ir a cuenta una constatación que se hizo en el municipio de Aguilares y que puede ser aplicable a buena parte de las zonas rurales: "La comida habitual es: 1) Desayuno: frijoles, tortillas y café de maíz; 2) Almuerzo (en el lugar de trabajo): tortillas con sal, frijoles y café (a esta dieta fundamental se añaden otros productos de vez en cuando: sopa de frijoles, o de verdura con hueso de res, huevos, pan dulce, mantequilla y, muy raramente, pollo); 3) Cena: frijoles, tortilla y café, y algunas veces un pedacito de queso" (Montes, 1986, p. 50).

Expuesta la problemática sobre la calidad/consumo apropiado de los alimentos, pasemos a ver cómo inciden en ella las políticas económicas predominantes.

2. Incidencias de la política económica sobre la calidad y el consumo apropiado de alimentos. Algunas hipótesis de trabajo

—La política de sobrevaluación cambiaria, junto con la política comercial/arancelaria, al facilitar las importaciones podría contribuir a un consumo más diversificado de los alimentos (aunque para que ello sea efectivo habría que resolver los problemas de accesibilidad). Sin embargo, tales políticas podrían también ir en contra de nuestro parámetro.

Por un lado, la apertura comercial a los productos extranjeros puede significar la importación de ciertos bienes procesados poco apropiados y/ o de menor calidad alimenticia (nos referimos a la importación de lo que podríamos denominar como "bienes alimenticios basura", que responden a demandas de poblaciones sobrealimentadas de los países del Norte, o a la importación de bienes que, como el trigo destinado a la producción de pan blanco, tienden a sustituir bienes nacionales más nutritivos, como la tortilla de maíz). Por otro lado, aquellas políticas económicas, al ir fomentando el deterioro de la ganadería nacional (tal como lo mencionamos anteriormente), y frente a las dificultades que existen en la importación de carnes y grasas, podrían traducirse en pérdidas en las posibilidades de ampliar la diversificación de la dieta. Esta situación no es ajena al hecho

que "en El Salvador se redujo de manera importante el impulsada en gran medida a través de la política cambiaria y la comercial/arancelaria, se podría tender a modificar ciertos sistemas de producción o patrones tecnológicos entre medianos y grandes productores, que pueden incidir negativamente sobre la calidad de los productos alimenticios: mayor importación de insumos o sustancias químicas que pueden aumentar el riesgo de contaminación de los alimentos; importación de ciertos métodos o sustancias que alteran la composición de los alimentos (como la aplicación de hormonas u otras sustancias en la producción de carne). Hay que añadir, sin embargo, que las facilidades a la importación pueden también contribuir a elevar el nivel de calidad de los productos alimenticios, como por ejemplo con la importación de equipos para refrigeración, conservación, envasado, etc. de los alimentos.

—Al mismo tiempo, mientras las anteriores políticas pueden conducir a la puesta en marcha de mecanismos más exigentes en el control de calidad de los alimentos (por las exigencias que se desprenden de la apertura comercial y de la necesidad de fomento a las exportaciones), la política fiscal de reducción del gasto en salud, asistencia técnica e investigación, podría ir en sentido inverso. En efecto, los menores presupuestos gubernamentales dejan poco margen a la mejora de las oficinas de control de calidad, a los gustos de mantenimiento e higiene de mercados y rastros de las municipalidades, a las posibles mejoras en el manejo de calidad en la producción, distribución y consumo de los bienes alimenticios por medio de la asistencia técnica o programas de educación y/o fomento, etc.

—Finalmente, el conjunto de las políticas cambiaria, fiscal, comercial/arancelaria y de precios, que, como hemos mencionado anteriormente, han conducido y parecen estar conduciendo al deterioro de las condiciones de producción y vida de muchos pequeños productores, podría inducir a pensar que, con la baja rentabilidad que presentan los granos básicos, los miles de campesinos productores de los mismos tenderían a desplazarse al cultivo de otros productos alimenticios. Con ello se estaría favoreciendo el logro de mayores niveles de diversidad en la producción y el consumo.

Sin embargo, ante tal argumento podemos anteponer otros. En primer lugar, la racionalidad de subsistencia que predomina entre los pequeños productores de alimentos, no favorece cambios importantes en los sistemas de cultivo, aún frente a modificaciones en el entorno macroeconómico. En segundo lugar, las condiciones de pobreza en que se desenvuelven dichos productores limita enormemente las posibilidades de desplazarse a otros cultivos y/o diversificar su producción y consumo alimen-

licio. Al contrario, ello puede conducir a restringir, simplificar o empobrecer su dieta, como podría estar sucediendo con la creciente sustitución del maicillo por maíz en el consumo del campesinado pobre. En tercero y último lugar, la indiscriminada política gubernamental de desplazar a los productores de granos básicos hacia la exportación de cultivos no tradicionales, más bien podría orientar importantes recursos al mercado externo, en lugar de orientarlos a una producción más calificada y diversificada de alimentos de consumo interno.

Reflexiones finales

Un balance general de los efectos de las políticas económicas predominantes sobre la seguridad alimentaria de los salvadoreños, tanto antes como después de 1989, arroja un saldo negativo. Ello sin menoscabo de los efectos positivos destacados durante la investigación.

A lo largo del trabajo pudimos apreciar como dichas políticas macroeconómicas han contribuido a mayores niveles de insuficiencia en la producción alimentaria nacional, han afectado o ponen en peligro de afectar las disponibilidades alimentarias globales, han atentado contra los equilibrios de un ecosistema necesario al sistema alimentario, y han favorecido un mayor deterioro en la calidad y consumo de los alimentos. En definitiva, las políticas económicas predominantes han empujado más hacia la inseguridad alimentaria. Las conclusiones a las que hemos llegado ponen al menos en cuestionamiento la conveniencia o viabilidad de las políticas económicas predominantes, en especial las que se impulsan bajo los PEE/PAE. Ahora bien, podrá argumentarse que los efectos nocivos de las políticas económicas que acompañan estos programas es el precio inevitable que hay que pagar por la estabilidad y eficiencia del sistema económico en su conjunto. El argumento no es fácil de rebatir: ¿cómo no estar de acuerdo con la estabilidad y la eficiencia? Sin embargo, no hay que caer en los engaños que encierran este tipo de sofismas.

En primer lugar hay que preguntarse ¿de qué tipo de estabilidad y eficacia se trata? Evidentemente, no es lo mismo implementar determinadas políticas económicas cuando se "absolutiza" la estabilidad que cuando la relativizamos. En este caso, las políticas económicas pueden aceptar, en determinadas condiciones y bajo ciertos objetivos algunos desequilibrios macroeconómicos puntuales. Es más, éstos pueden ser en determinados momentos adecuados (por ejemplo un déficit fiscal coyuntural en aras de superar una crisis social en un período preciso).

En segundo lugar ¿quién asegura que la única forma de estabilizar y promover la eficacia sean las políticas económicas que acompañan los PEE/PAE? ¿Es que toda corrección de los desequilibrios macroeco-

nómicos tiene necesariamente que pasar por la afectación de la producción o de la seguridad alimentaria? ¿Es que acaso no hay otras maneras de gestionar los equilibrios macroeconómicos que no comprometan las disponibilidades alimentarias y la calidad del ecosistema, de los alimentos y del consumo? Creemos que las políticas económicas de los PEE/PAE no tienen vocación universal, y que no poseen el monopolio de la estabilidad y la eficacia. Creemos que pueden corregirse los desequilibrios y gestionarse los equilibrios macroeconómicos, no sólo sin ir en contra de la seguridad alimentaria, sino potenciándola.

Queremos aprovechar estos últimos párrafos que nos quedan para proponer algunos lineamientos de política económica que, buscando la estabilidad y la eficacia, puedan, desde otra perspectiva, contribuir al reforzamiento de la seguridad alimentaria. He aquí, a manera de ejemplos, unos planteamientos al respecto.

—En el marco de la corrección de los desequilibrios internos y de las medidas anti-inflacionarias, las políticas crediticia y fiscal restrictiva no tienen por que traducirse en acciones contra los productores de alimentos. En lugar de limitar el crédito y los gastos públicos indiscriminadamente, las restricciones deberían ser selectivas. Donde habría que limitar es en el uso del crédito especulativo o "fugitivo" (el escándalo y crisis de las "saves and loan" en los Estados Unidos, o para no ir más lejos, los desfalcos bancarios en El Salvador, como el del Banco Agrícola, son pruebas del uso y expansión nociva el crédito), en las facilidades crediticias para la importación de bienes suntuarios y/o bienes no esenciales (llama la atención el fuerte incremento de las importaciones de bienes de consumo duradero, dentro de las que las importaciones de automóviles han llegado a ocupar el segundo lugar), en los gastos militares, en los gastos públicos burocráticos o innecesarios, etc. En tal sentido, el crédito y los gastos, sobre todo sociales, deben y pueden expandirse efectivamente entre los productores de alimentos y acompañarse de la asistencia técnica adecuada.

—Asimismo, los intentos de corregir los déficit fiscales no necesariamente tienen que hacerse a costa de la reducción de gastos que apoyan el sistema alimentario. Ello puede buscarse, en adición a otros ingresos, por medio del incremento de unos ingresos fiscales, cuyas cargas puedan ir a favor de la mejor utilización de los recursos naturales y/o productivos. Es el caso de los impuestos sobre las tierras improductivas, las multas a las "infracciones al ecosistema", los impuestos suplementarios a las actividades que tiendan a deteriorar el medio ambiente, etc.

—Una política de liberalización de precios y/o recuperación de los

mismos pierde efectividad si no hay medidas complementarias que ataquen la estructura monopolista de los mercados (tal como sucede con la comercialización de muchos alimentos en nuestro país). En este sentido, una política de "liberalización" (en el caso hipotético de aceptar su dudosa conveniencia) no debe limitarse a los precios, sino llevarse a las concentradas estructuras del mercado y de la propiedad de los medios de producción. Hay que "liberar" la propiedad de la tierra y de los bancos, concentrada en manos de los grandes propietarios, la cual se encuentra muy "amarrada" a los cultivos de exportación y dejan poco espacio a la producción de alimentos para consumo interno. Hay que "liberar" los mercados del monopolio de los grandes comercializadores y/o acaparadores, para permitir que los productores de alimentos reciban mejores precios por sus productos. Por último, cabría señalar que la política de liberalización de precios, en caso de implementarse, no debería excluir cierto control de los mismos, al menos indirectamente. El mecanismo de la banda de precios es un buen ejemplo de que ello es posible y puede resultar conveniente.

—Una política comercial/arancelaria de corte aperturista puede contribuir a reforzar la seguridad o la inseguridad alimentaria. Refuerza la inseguridad cuando la política de fronteras abiertas encuentra a unos productores de alimentos con frágiles estructuras productivas, carentes de apoyo, es decir, sin condiciones adecuadas para enfrentar una competencia externa, normalmente desleal (subsidiada y con altos niveles de productividad). Podría contribuir a la seguridad alimentaria cuando, por ejemplo, la mayor competencia obligue a mejorar la calidad de los productos alimenticios y sus normas de higiene, cuando favorezca la importación de tecnología "verde" o "suave", etc.

—De la misma forma, una política comercial/arancelaria, cambiaria y de precios internos, tendiente a reducir los déficit en la balanza comercial externa, puede también contribuir a la seguridad o a la inseguridad alimentaria. Puede contribuir a la inseguridad si la disminución del déficit, al ser buscada más por la vía de la promoción indiscriminada de exportaciones que por la reducción selectiva de importaciones, estimula la producción de cultivos comerciales de exportación en detrimento de la producción de alimento para consumo interno. Y podría contribuir a la seguridad alimentaria si el déficit comercial tiende a reducirse más por medio del decremento de ciertas importaciones que por el incremento indiscriminado de las exportaciones (por ejemplo la utilización o mayor aprovechamiento de técnicas locales, que, como el uso de abonos orgánicos, podría favorecer la reducción de las importaciones de insumos químicos).

—Por último, si la eficiencia se hace traspasar (aunque no necesaria-

mente pasa sólo por ahí) a través de una política de precios que no distorsione las señales del mercado, es decir, por una política cambiaria que tienda a un tipo de cambio único y realista, y unos precios internos que expresen las fuerzas del mercado, ello no debe omitir o negar la posibilidad de recurrir a los "precios preferenciales" para los productores de alimentos y/o al uso de medidas complementarias o compensatorias de apoyo. En determinadas circunstancias, por ejemplo de altos niveles de devaluación cambiaria, podría ser posible tipos de cambio menos devaluados para la importación de ciertos equipos indispensables o convenientes a la producción de alimentos. De la misma manera, unos precios elevados del dinero, unas tasas reales de interés muy positivas, deberían ser acompañadas por una serie de políticas compensatorias que favorezcan los productores de alimentos.

ANEXOS

Anexo 1

Retrospectiva, beneficios netos, superficie, producción, rendimiento, precios y costos sobre el maíz. Período 1983/84 - 1990/91

Año Agrícola	Superficie (Mz.)	Producción (QQ)	Rendimiento (QQ/Mz)	Precio (/QQ)	Ingr. Tot. (/Mz)	Costos Tot. (/Mz)	Benef. Neto (/Mz)
1983/84	345,000	9,633,000	27.90	21.47	599.01	1,182.47	(583.46)
1984/85	347,700	11,461,500	33.00	18.18	599.94	1,432.21	(832.27)
1985/86	362,100	10,769,200	29.70	22.88	679.54	1,349.52	(669.98)
1986/87	368,100	9,500,000	25.80	33.65	868.17	1,898.47	(1,030.30)
1987/88	398,500	12,575,900	31.60	33.62	1,062.39	1,900.32	(837.93)
1988/89	402,800	12,956,200	32.20	39.03	1,256.77	1,461.87	(205.10)
1989/90	394,700	12,794,300	32.40	48.18	1,561.03	1,726.80	(165.77)
1990/91	402,800	13,100,200	32.50	54.94	1,785.55	2,166.87	(381.32)

Fuente: Tomado de Pleitez y otros (1991), cuadro 75, p. 198.

Anexo 2
Retrospectiva, beneficios netos, superficie, producción, rendimiento,
precios y costos sobre el maicillo. Período 1983/84 - 1990/91

Año Agrícola	Superficie (Mz.)	Producción (QQ)	Rendimiento (QQ/Mz)	Precio (/QQ)	Ingr. Tot. (/Mz)	Costos Tot. (/Mz)	Benef. Neto (/Mz)
1983/84	158,000	2,227,100	14.40	18.30	263.52	1,143.69	(880.17)
1984/85	166,000	3,053,900	18.40	15.39	283.18	1,233.46	(950.28)
1985/86	163,400	2,882,800	17.60	22.24	391.42	1,304.37	(912.25)
1986/87	171,500	3,206,800	18.70	29.12	544.54	1,742.29	(1,197.75)
1987/88	178,700	564,200	3.20	36.90	118.08	n.d.	n.d.
1988/89	174,200	3,332,700	19.10	36.55	698.11	1,196.43	(498.32)
1989/90	170,900	3,249,700	19.00	43.70	830.30	1,224.80	(394.50)
1990/91	184,700	3,491,800	18.90	52.57	993.57	1,439.09	(445.52)

Fuente: *Ibid.*, cuadro 76, p. 199.

Anexo 3
Retrospectiva, beneficios netos, superficie, producción, rendimiento,
precios y costos sobre el frijol. Período 1983/84 - 1990/91

Año Agrícola	Superficie (Mz.)	Producción (QQ)	Rendimiento (QQ/Mz)	Precio (/QQ)	Ingr. Tot. (/Mz)	Costos Tot. (/Mz)	Benef. Neto (/Mz)
1983/84	80,500	918,300	11.41	48.25	550.53	1,317.76	(767.23)
1984/85	82,500	1,056,000	12.80	55.61	711.81	1,002.62	(290.81)
1985/86	83,300	761,200	9.02	75.26	678.85	1,031.61	(352.76)
1986/87	87,100	1,093,900	12.56	97.84	1,228.87	1,445.46	(216.59)
1987/88	89,300	531,000	5.95	148.34	882.62	1,335.82	(453.20)
1988/89	96,100	1,240,000	12.90	160.99	2,076.77	1,902.67	174.10
1989/90	91,600	968,000	10.60	180.14	1,909.48	1,727.83	131.65
1990/91	89,500	1,145,400	12.80	234.19	2,997.19	2,164.59	833.04

Fuente: *Ibid.*, cuadro 77, p. 200.

Anexo 4
Retrospectiva, beneficios netos, superficie, producción, rendimiento,
precios y costos sobre el arroz. Período 1983/84 - 1990/91

Año Agrícola	Superficie (Mz.)	Producción (QQ)	Rendimiento (QQ/Mz)	Precio (/QQ)	Ingr. Tot. (/Mz)	Costos Tot. (/Mz)	Benef. Neto (/Mz)
1983/84	18,000	940,000	55.22	30.66	1,601.07	1,639.73	(38.66)
1984/85	21,900	1,376,900	62.87	20.00	1,257.40	1,587.53	(330.13)
1985/86	24,700	1,497,600	60.63	24.07	1,459.36	1,684.03	(224.67)
1986/87	17,200	1,020,400	59.33	33.60	1,993.49	2,844.31	(850.82)
1987/88	16,700	914,550	54.76	69.52*	4,124.62	2,632.43	1,280.31
1988/89	19,700	1,245,900	63.24	53.41	3,377.65	3,079.77	297.88
1989/90	22,200	1,385,200	62.40	46.25	2,886.00	3,505.74	(619.74)
1990/91	20,400	1,341,100	65.70	72.46	4,760.62	4,025.11	735.51

* Promedio simple, incremento de precio debido a expectativas generadas por la sequía.

Fuente: *Ibid.*, cuadro 78, p. 201.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y otros (1985), "Perfil ambiental de El Salvador". U.S.A.I.D. Contrato N° 519-0167-C-00-2039-00. San Salvador.
- Arroyo, Gonzalo y Arias Salvador (1987), "Lineamientos estratégicos para un desarrollo endógeno centroamericano con seguridad y autosuficiencia alimentaria. La contribución de la biotecnología". *ECA*, N° 465 (Julio).
- CEPAL-CADESCA (1991), "Istmo Centroamericano: Seguridad Alimentaria y Política Macroeconómica en el decenio de 1989". *Colección temas de Seguridad Alimentaria* N° 9 (Junio).
- Collins, Joseph y Moore Lappe Frances (1986), *Comer es primero. Más allá del mito la escasez*. México: Siglo XXI.
- Cruz Letona, Ricardo (1991), "La política de granos básicos en El Salvador: Análisis y recomendaciones". *Cuadernos de Investigación* N° 5.
- Dougherty, H.E., Jeanneret, C.A. y Fletcher, H.F. (1979), *Stratégies d'ecodeveloppement pour le Salvador*. Ginebra.
- Instituto de Investigaciones Económicas (1985), "La estructura de la Industria Alimenticia y las Necesidades Básicas". *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* (Abril-Mayo), UCA, San Salvador.
- Merino, José Gerardo (1988), Composición química de alimentos poulares de El Salvador". *Boletín de Ciencias Naturales y Agrarias* N° 3 (Abril), UCA, San Salvador.
- Montes, Segundo (1986), *El agro salvadoreño 1973-1980*. San Salvador: UCA Editores.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (1990), *Estudio FAO Desarrollo Económico Social*, N° 89. Roma.
- Pleitez, Rafael y otros (1991), *Implicaciones de los Programas de Ajuste Estructural sobre los pequeños productores de granos básicos*. Tesis de Grado, Universidad Centroamericana (UCA), San Salvador.
- Pleitez, William (1991), "Hacia una estrategia integral de seguridad alimentaria en El Salvador". Documento de trabajo CADESCA-PSA, San Salvador.
- Rivera Campos, Roberto (1988), "La inflación en El Salvador", *Revista Realidad Económico-Social* N° 1.
- Rubio, Roberto (1991), *El rol de la agroexportación en la conformación de la situación alimentaria y ecológica de El Salvador 1950-1979*. Louvain-la-Neuve, Bélgica. Tesis doctoral.
- Ruiz Granadino, Santiago (1979), "Modernización agrícola en El Salvador", *ECA*.
- Toledo, Víctor Manuel y otros (1989), *Ecología y autosuficiencia alimentaria*. México: Siglo XXI.
- Universidad Centroamericana (UCA) (1988), "Aspectos de la calidad microbiológica de las carnes consumidas en San Salvador y alrededores". Trabajo elaborado por estudiantes de la cátedra de Microbiología, *Boletín de Ciencias Naturales y Agrarias*, N° 2, UCA, San Salvador.