



Crisis y pobreza rural en El Salvador

Noviembre 2009

Manuel Delgado y
Melissa Salgado

La crisis económica mundial afectará de manera directa, aunque diferenciada, a los países de América Latina. Este estudio intenta descifrar cuáles serán los efectos de esta crisis en la población rural latinoamericana; cómo influirá en la pobreza rural de los 11 países estudiados; y qué acciones deberían tomar los gobiernos y la cooperación internacional para mitigar sus efectos. Las investigaciones que pertenecen a la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" se llevaron a cabo en: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia, Brasil, Bolivia, República Dominicana, Paraguay y Perú.

- ▶ En El Salvador, la caída de las remesas es una de las manifestaciones de la crisis que más repercutirá en la pobreza. Las remesas son la principal fuente de divisas del país, y en muchos hogares rurales marcan la diferencia entre estar o no en una condición de pobreza.
- ▶ Se prevé un aumento del desempleo debido a la disminución de las exportaciones de maquila y de las inversiones en construcción, que absorben significativos niveles de mano de obra rural.
- ▶ Aumentará la pobreza en los hogares no pobres más vulnerables, como muchos de los que pertenecen al tercer quintil de la población.
- ▶ La liberalización comercial y la dolarización limitan en gran medida la capacidad del Estado para hacer frente a la crisis, siendo el único instrumento para actuar el de la política fiscal.

Con el fin de mitigar los impactos de la actual crisis económica internacional, en especial sobre la pobreza rural, El Salvador puede priorizar las siguientes acciones:

- ▶ **Expandir los programas de protección social existentes orientados a dar acceso a servicios básicos a los grupos vulnerables, como es el caso de Red Solidaria. Al mismo tiempo, crear nuevos programas que apunten a la alimentación escolar, las pensiones no retributivas y la nutrición.**
- ▶ **Crear un programa de protección al sector agrícola, cuyo propósito sea aumentar la rentabilidad del sector económico a todas las unidades productivas.**
- ▶ **Buscar mecanismos de fomento y de ampliación de la inversión del sector privado en la agricultura.**
- ▶ **Reorientar el apoyo de la cooperación internacional a los programas sociales de mayor impacto, a los cuales se les pueda dar seguimiento, evitando así interrupciones de la ayuda; y ejecutar efectivamente las iniciativas de la Cuenta del Milenio.**

Dimensiones de la crisis en El Salvador

La crisis económica mundial ha afectado a El Salvador en gran medida a través de cuatro ámbitos: la disminución de la demanda de sus exportaciones; la disminución del turismo internacional; la desaceleración del envío de remesas de salvadoreños en el exterior; y la contracción del crédito internacional. Ante este contexto internacional y la contracción de la actividad económica en el ámbito nacional, se espera que la crisis aumente los niveles de desempleo y que genere un proceso deflacionario.

► A fines de 2008 e inicios de 2009 ya se apreciaban diversas señales de los efectos de la crisis:

- En el segundo y tercer semestre del 2008, las tasas de crecimiento de la construcción fueron de -11.38 y -11.37, respectivamente.
- Para enero de 2009, las exportaciones habían caído un 5.5%, debido principalmente a la disminución de las exportaciones de maquila (-22%), de azúcar (-8.3%) y tradicionales (-1.9%).
- La caída de las exportaciones, a su vez, ha tenido un impacto importante en la recaudación tributaria, que cayó un 12% en enero de 2009.
- Para febrero de 2009, el ritmo de crecimiento de las remesas familiares había decaído en 8.1%. La recaudación tributaria cayó en un 12%, producto de la disminución en un 25% de la recaudación del IVA y en un 32% de la recaudación por aranceles.

► Los impactos de la crisis estarán asociados a algunas características actuales de la economía salvadoreña, como la importancia que tienen las remesas, el modelo económico imperante, la preponderancia de Estados Unidos como principal destino de las exportaciones y origen de las importaciones, y la dolarización.

- La disminución del flujo de las remesas asociada al desempleo en los Estados Unidos afectará tanto en términos del PIB como de la balanza comercial. La situación reducirá la contratación de mano de obra calificada salvadoreña en ese país, lo que repercutirá en el desempeño de la economía en su conjunto y en particular en la zona rural, donde las remesas familiares, por su carácter distributivo de los ingresos, marcan la diferencia entre estar o no en una condición de pobreza.
- El actual modelo de desarrollo económico se ha fundamentado en la liberalización de la economía. La inserción de la economía salvadoreña al mundo ha exacerbado los problemas estructurales relacionados con la falta de competitividad y de productividad, el bajo uso de tecnología y el débil desarrollo de las fuerzas productivas, entre otros. Uno de los impactos más claros de este modelo productivo es que habrá un déficit en la balanza comercial crónica y explosiva, en donde la dinámica de las importaciones supera con enorme ventaja la de las exportaciones, y condena al sistema productivo interno a la competencia externa basada en una mayor tecnología y menores precios.
- Estados Unidos es el principal socio comercial de El Salvador. Esta situación ha expuesto la demanda agregada externa a las condiciones propias de la economía estadounidense que, ante una situación de crisis, repercutirá de forma directa e inmediata.
- Desde el año 2001 el país aplicó una política monetaria bimonetarista que llevó a una dolarización de la economía en su totalidad, fijando un tipo de cambio muy apreciado en moneda nacional, que le resta competitividad al sector externo y elimina el margen de maniobra de la política monetaria ante los shocks externos.

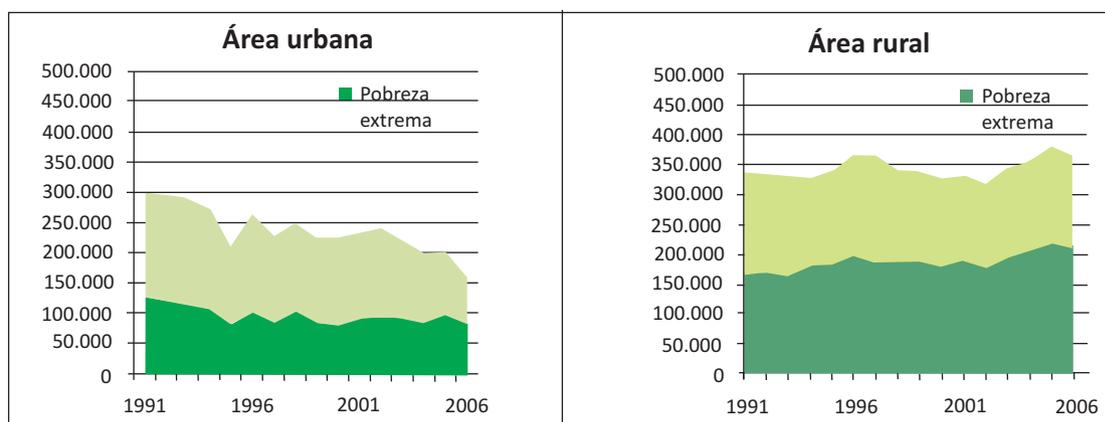
Impacto sobre la pobreza

La pobreza en El Salvador disminuyó en la década de 1990. Los hogares en situación de pobreza pasaron de representar el 46.3% del total de hogares en 1995 al 38.8% en el año 2000 y el 30.6% en 2006. Este descenso se debió al declive de la pobreza extrema y relativa en hogares en el área urbana. Sin embargo, el comportamiento de la pobreza en el área rural mantiene una estructura constante en la pobreza relativa, y ascendente en la pobreza extrema (ver gráficos). Los grandes avances de la pobreza en el área urbana y el virtual estancamiento de la pobreza en el área rural, indican que en El Salvador, la pobreza tiene primordialmente un rostro rural, sobre todo por la enorme ponderación de la pobreza extrema que aún prevalece en dicha área geográfica.

Por otra parte, existen altos niveles de desigualdad: en el año 2007, en el ámbito nacional, el 20% de la población más pobre recibió el 6.1% del ingreso, mientras el 20% de la población más rica recibió el 48% del ingreso, con una relación de 8 a 1 correspondientemente. El coeficiente de Gini en el ámbito nacional fue de 0.46 en el 2006 (0.48 en 1996), demostrando una gran desigualdad.

El acceso a los servicios básicos, así como a salud y educación, ha sido muy desigual entre ricos y pobres, aunque ha mejorado el de algunos servicios sociales como la educación primaria, el servicio eléctrico y el agua potable. Igualmente, el déficit en el acceso a los servicios de salud, educación secundaria, saneamiento y otros servicios públicos sigue siendo alto.

Evolución del número de hogares en situación de pobreza



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

- ▶ Si bien es difícil saber con precisión cuales serán los efectos de la crisis en la pobreza, es posible identificar los grupos más vulnerables a los shocks económicos externos.
- ▶ La caída de las remesas provenientes del exterior es probablemente una de las manifestaciones de la crisis que tendrá mayor efecto sobre la pobreza.

En el caso de El Salvador, las probabilidades de ser pobre son mayores en los hogares rurales más grandes, con mayor número de dependientes, y en aquellos en los que el jefe del hogar tiene un bajo nivel educativo.

Las remesas se han convertido en uno de los motores más importantes para dinamizar el consumo a nivel agregado. El 22.7% de los hogares urbanos y el 21.6% de los rurales reciben remesas del exterior. Una disminución considerable en su monto podría tener un efecto multiplicador en la contracción de la actividad económica en el ámbito nacional.

- ▶ La crisis hará presión sobre los hogares que están justo sobre la línea de pobreza, acrecentando su vulnerabilidad.

Es posible que ante contracciones de la economía, con el aumento del desempleo, los hogares que se encuentran en el tercer quintil busquen empleo en sectores informales de la economía. Algunos indicios de ello se ven en el comportamiento de la maquila una rama productiva que absorbe mano de obra que se encuentra en este quintil cuyas tasas de crecimiento negativas reflejadas en la caída de sus exportaciones están generando despidos, lo que aumenta la vulnerabilidad de dicho sector poblacional. La construcción también se reducirá con la disminución de la inversión, lo que repercutirá en la mano de obra no calificada. La falta de ingreso para cubrir los servicios básicos disminuiría considerablemente el bienestar de estos grupos, si es que su ingreso no baja tanto como para entrar en la pobreza.

Crisis y pobreza rural

Hay dos hechos importantes que explican la actual ruralidad en El Salvador:

- La migración, tanto del campo a la ciudad como a países desarrollados, un fenómeno que se agudizó en la década de 1980. La guerra civil (1980-1992), la crisis del sector agropecuario y el surgimiento de las maquilas como uno de los motores de crecimiento económico, dinamizaron la migración campo-ciudad y atrajeron mano de obra rural hacia el sector secundario y terciario de la economía.
- El cambio de modelo económico impulsado en la década de 1990. A partir de los años ochenta, y a raíz de la crisis de los precios del café, del establecimiento del primer gobierno civil y de presiones internacionales, el modelo agroexportador que predominaba en El Salvador desde el inicio de la República entró en crisis. Desde entonces, se empezó a gestar un modelo económico basado en el sector terciario. Así, la predominancia del sector primario en el sector rural se revierte en la década de 1990, cuando el sector terciario logra generar el mismo nivel de empleo que la agricultura.
- Actualmente, en la zona rural de El Salvador se concentra el 40% de la población del país, además de la mayor parte de la pobreza, tanto extrema como relativa. Numerosos indicadores muestran que hay un rezago importante del área rural respecto de las áreas urbanas (ver recuadro).

- ▶ La presión fiscal también puede incidir en el aumento de la fragilidad de la población no pobre.

La presión fiscal se detecta principalmente a partir de dos aspectos: el primero, una considerable disminución en la recaudación de impuestos, sobre todo el IVA del 25%, lo cual refleja la contracción de la demanda efectiva en bienes y servicios de la población; el segundo ante el reconocimiento del gobierno de la insostenibilidad fiscal es la eliminación de los programas de subsidios en acceso a servicios como energía eléctrica, transporte y gas natural. La eliminación del subsidio puede implicar, en el caso de la energía eléctrica, un incremento del 30% en el precio, y en el caso del transporte público, de más del 50%.



Foto: Rosamelia Andrade

► **Las condiciones socioeconómicas que caracterizan a la zona rural determinan su vulnerabilidad ante la crisis.**

- La nueva estructura de empleo relacionada con el sector terciario, el nivel de salario agrícola inferior al del resto de los sectores económicos, el nivel de precios de los bienes agropecuarios y su costo de producción que limita su rentabilidad, y el menor apoyo del sector gubernamental a esta zona geográfica, representan los vínculos de vulnerabilidad que el área rural posee ante la crisis actual.

► **La reducción de las remesas en el sector rural puede limitar las posibilidades de los hogares de cubrir la canasta alimentaria básica.**

En la zona rural, las remesas constituyen el 12.5% del ingreso familiar. La importancia de este ingreso reside en su función de generación de demanda efectiva en dicha área geográfica. Para el 2007, el 67.7% de las remesas se destinaron al consumo, el 12% a gastos en educación y el 7.9% a gastos médicos, de modo que permitieron que muchos hogares lograran cubrir la canasta básica alimentaria y acceder a servicios básicos. En este sentido, las remesas familiares promedio en la zona rural tienen un carácter redistributivo de los ingresos, y liberan a muchas familias tanto de la pobreza extrema como de la relativa.

► **Los hogares rurales del tercer quintil están entre los más vulnerables a los shocks económicos.**

Dada las características de los hogares rurales del tercer quintil, estos son altamente vulnerables a la pérdida de ingreso por alguno de los receptores, así como al incremento en el costo de la vida. El bajo acceso a un seguro de salud, también indica el grado de informalidad que impera en este grupo. Por otro lado, el grado de educación es apenas equivalente a la primaria o inferior, condición que los ubica como mano de obra no calificada en el mercado laboral, reduciendo su capacidad de movilidad entre sectores.

Pobreza urbana y rural

Según datos de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples (EHPM) de 2007:

- La escolaridad promedio del país es de solo 5.9 años. Para el área urbana, es de 7 años; para el área rural, 4 años.
- El 74% de los hogares salvadoreños cuenta con servicio de agua por cañería: en el área urbana, el 86.2%; en el área rural, únicamente el 50.5%.
- Solo el 3.2% de los hogares urbanos no cuenta con servicio sanitario; en el área rural, el 17.7%.
- El servicio de energía eléctrica cubre el 97.1% de los hogares urbanos, mientras el 79.5% de los hogares rurales cuentan con este servicio.
- En el quintil más pobre de la población todavía un 26.5% no cuenta con servicio de cobertura de luz eléctrica.
- Entre los hogares del tercer quintil más pobre solo el 18.1% cuenta con un seguro de salud, el 46.9% con agua potable y el 1.7% con servicio de desagüe.

► **El modelo económico actual no tiene entre sus prioridades un impulso sostenido del sector primario, propio de la zona rural.**

En promedio, el presupuesto estatal para el agro en la década del noventa fue de 2.5%, y para los años siguientes ha sido de 1.3%, lo que evidencia que el Estado ha ido otorgándole a la agricultura cada vez menor importancia. Asimismo, del presupuesto total se destina el 7.8% al apoyo al desarrollo económico. De esto, solo el 16% se destina a la agricultura, sector económico que aún ocupa a cerca del 40% de la población rural en El Salvador.

¿Qué se ha hecho para responder a la crisis?

Para contrarrestar los efectos adversos de una disminución de las divisas (equivalente a la oferta monetaria en una economía dolarizada) y mantener el gasto público en niveles que puedan contrarrestar los efectos negativos de la crisis, el país ha tomado los siguientes compromisos internacionales:

- Un acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por 513 millones de dólares.
- El Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento con el BID por 400 millones de dólares.
- Un préstamo del Banco Mundial por 450 millones de dólares.



Foto: Jaime Martin

Acuerdo Stand by con el Fondo Monetario Internacional

En enero de 2009, El Salvador suscribió un acuerdo Stand by con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El acuerdo permitiría el acceso al 300% de la cuota del país con el FMI, equivalente a 513.9 millones de dólares, con el fin de mantener la liquidez bancaria en la economía, oficialmente dolarizada.

Este convenio, a su vez, busca dar confianza ante un posible estancamiento del flujo de capitales, una corrida de capitales o un incremento de las tasas de interés ante la incertidumbre de los procesos electorales de enero y marzo de 2009 y de la crisis internacional.

El acuerdo incluye ciertas condicionalidades que debe cumplir el país, principalmente mantener la posición prudente de la política fiscal y fortalecer el sistema financiero. Las condiciones específicas y marco son:

- **Acción prioritaria:** adoptar una regulación que fortalezca el funcionamiento del mercado interbancario. Esta regulación deberá permitir al Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador ser un *clearing house* (cámara de compensación u organismo de liquidación) para las transacciones interbancarias, que facilite la asignación de liquidez entre los bancos.

- **Criterio de desempeño cuantitativo:** establecer un tope cuatrimestral del déficit del sector público no financiero del 2.8% del PIB para el año 2009 y no tener ningún atraso en los pagos netos del exterior.
- **Marco estructural:** mantener la reserva de liquidez bancaria al nivel actual (22%) y que la Asamblea Legislativa apruebe la propuesta de un mayor fortalecimiento de la supervisión financiera.

Los fondos negociados con el FMI no repercutirían directamente en la agricultura o en la zona rural. El acuerdo busca fortalecer al sistema financiero formal, del cual la agricultura y las personas pobres de la zona rural se encuentran prácticamente marginadas. Los efectos indirectos, por otro lado, sí podrían repercutir en estos dos grupos: positivamente, evitando choques en las tasas de interés y manteniendo la estabilidad macroeconómica; negativamente, restringiendo la política fiscal, es decir, reduciendo el gasto público destinado a la población rural pobre y/o a la agricultura.

Fuente: elaboración propia sobre la base de <http://www.imf.org/external/country/SLV/index.htm>

Propuestas para mitigar los efectos de la crisis en la población rural

La política monetaria y cambiaria de El Salvador es la dolarización, un esquema que hace que la oferta monetaria del país se defina únicamente por la entrada y salida de divisas. En este marco, las acciones que el gobierno puede tomar para paliar los efectos de la crisis se reducen a la política fiscal.

Sin embargo, la política fiscal adolece de problemas estructurales. El país posee una de las cargas tributarias más bajas de la región (13.4%). Si bien otros países como México, Venezuela, Ecuador y Panamá poseen una carga tributaria aun menor, ellos gozan de ingresos no tributarios muy importantes, como los procedentes del petróleo o del canal interoceánico en el caso de Panamá, recursos que El Salvador no posee. Ante los problemas de la política fiscal (pocos recursos y poca prioridad al área social), las posibilidades de realizar políticas anticíclicas son muy reducidas.

En este contexto, se sugieren las siguientes medidas para hacer frente a los impactos de la crisis.

- **Expandir los programas de protección social existentes orientados a dar acceso a servicios básicos a los grupos vulnerables.** Los planes de gobierno de los candidatos a la presidencia, los acuerdos pactados con los organismos internacionales y las medidas propuestas por el gobierno actual, coinciden en que uno de los mejores programas para contrarrestar la crisis es Red Solidaria, un programa de transferencias condicionadas en efectivo que tiene muy baja cobertura y que representa un pequeño porcentaje del presupuesto estatal. Asimismo, existen otros programas sociales, como FOSALUD y Extensión de Cobertura en la zona rural, que también pueden servir a estos propósitos.
- **Crear un programa de protección al sector agrícola, cuyo propósito sea aumentar la rentabilidad del sector económico a todas las unidades productivas.** Este debería considerar los siguientes aspectos: mayor acceso al crédito; control de precios en los insumos requeridos para la producción agropecuaria para evitar distorsiones del mercado; transferencia de tecnología para el aumento de la productividad en sistemas de riego, fuentes de energía renovable, mejoramiento de semillas, etc.; control de precios a la producción, estableciendo precios techos en los que se

resguarden márgenes de rentabilidad para el productor. A la vez, en el programa se debe dar un trato preferencial a las unidades productivas de pequeña escala, que están íntimamente ligadas a la mano de obra de Subsistencia.

En el corto plazo, la factibilidad de estas propuestas depende mucho de la capacidad de gestión de deuda que tenga el nuevo gobierno, no en el sentido único de contraerla, sino en su capacidad de redireccionar y focalizar dicho endeudamiento en los sectores poblacionales más vulnerables y susceptibles a serlo. La factibilidad en el mediano plazo depende de reformas fiscales que tiendan a revertir los problemas estructurales propios de las finanzas públicas: la evasión de impuestos de grandes inversionistas; el carácter regresivo de los impuestos universales; la eliminación de impuestos a la canasta básica y medicinas; un sistema de escalafón de bienes suntuarios, etc. Todo esto permitirá atribuirle a la política fiscal su función de mecanismo de distribución de ingreso, orientado al incremento del desarrollo humano para la población más vulnerable.



Foto: Rosamelia Andrade

- **Reorientar el apoyo de la cooperación internacional hacia los programas sociales de mayor impacto a los cuales se les pueda dar un seguimiento completo, evitando así las interrupciones de la ayuda.** Desde fines del año 2008 se ha dado a conocer que la ayuda internacional será menor en los años venideros. Así lo indican las declaraciones de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la principal fuente de cooperación en el país, el cierre de la cooperación de Suiza y un proceso de renegociación de la cooperación entre Alemania y El Salvador. Pese a esta posible contracción, el país dispone recientemente de los fondos de la Cuenta del Milenio por un monto de 460 millones de dólares en un plazo de cinco años. Este es un programa que podría tener un efecto positivo, dado que busca incrementar el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la zona

norte de la República a través de la implementación de: un proyecto de desarrollo humano (construcción de institutos tecnológicos, entre otros propósitos) por 95 millones de dólares; un proyecto de desarrollo productivo por 87 millones de dólares; un proyecto de conectividad (la construcción de una carretera que conecte todo el norte del país) por 233,6 millones de dólares; y una iniciativa de rendición de cuentas por 24.26 millones de dólares.

- **Buscar mecanismos de fomento y ampliación de la inversión del sector privado en la agricultura.** Se podrían fijar las tasas de ganancias y ampliar constantemente el resto del excedente en una nueva inversión. También es necesario fortalecer las cadenas productivas entre las distintas unidades productivas.

Los contenidos de esta publicación se basan en el documento: Delgado, M. y Salgado, M. 2009. "Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de El Salvador". Documento de Trabajo No 44, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, Santiago, Chile. Forma parte de la serie "Crisis y pobreza rural en América Latina" llevada a cabo en 11 países de la región. Se puede acceder al documento completo y a las citas y referencias bibliográficas en:

www.rimisp.org/dtr/documentos

El Proyecto Crisis y Pobreza Rural en América Latina es una iniciativa conjunta de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). El estudio en que se basa esta publicación fue financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca) a través del programa Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp. La publicación de los documentos de la serie Crisis y Pobreza Rural ha sido posible gracias a una donación del FIDA.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión sin fines de lucro de este informe con la apropiada citación de la fuente.



Dar a la población rural
pobre la oportunidad
de salir de la pobreza



IEP Instituto de Estudios Peruanos