

# CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION FINANCIERA DE LAS COOPERATIVAS DE LA FASE I DE LA REFORMA AGRARIA

Gerardo Olano  
Mario Orellana

## Introducción

El Salvador ha enfrentado durante el período 1980-1984, una situación muy difícil en su economía y especialmente, en el sector agrícola. Dicho período se ha caracterizado por una guerra civil, inestabilidad política, recesión mundial, deterioro en las condiciones de su comercio internacional, etc.

Bajo estas circunstancias es que se inicia y continúa llevándose a cabo el proceso de reforma agraria; sin embargo, el impacto de su ejecución se ha visto fuertemente restringido por una diversidad de obstáculos. Según el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>1</sup> los principales problemas que afectan a la Reforma Agraria pueden clasificarse en los tres tipos siguientes:

- a) Problemas que afectan directamente la ejecución de los programas:
  - i) Violencia en las áreas rurales;
  - ii) Situación política del país;
  - iii) Serias restricciones financieras del sector público;
  - iv) Serios problemas institucionales asociados con la rígida estructura legal y la capacidad y recursos de las organizaciones ejecutoras y del sector público agropecuario.
- b) Problemas que afectan la capacidad del sector reformado para llevar a cabo sus objetivos de producción, empleo e ingreso:
  - i) Subutilización de la tierra en las haciendas de la Fase I;
  - ii) Carencia de capacidad administrativa y técnica de los beneficiarios y los co-gestores del ISTA;
  - iii) La actual situación financiera de las cooperativas;

- iv) La política del gobierno en lo que se refiere a precios y comercialización, lo cual afecta también al resto del sector agropecuario.
  - v) El esfuerzo adicional para el desarrollo de las propiedades que comprende la fase III.
- c) Problemas por el proceso de reforma agraria que afectan la producción en el resto del sector agropecuario:
- i) Declinación de la inversión privada asociada con la intervención del sector público.
  - ii) Incertidumbre de los productos sujeta a la implementación de la fase II;
  - iii) La concentración de los servicios de apoyo en el sector reformado y;
  - iv) La política de incentivos a la producción.

Es evidente que el panorama esbozado anteriormente constituye un interesante y complejo campo de estudio para la investigación económica; dentro de tal contexto, el propósito de el presente artículo consistirá fundamentalmente en abordar uno de los problemas señalados en el literal b; concretamente, se expondrán ciertas consideraciones en torno a la capacidad de las cooperativas de la fase I para solventar sus obligaciones con sus fuentes de financiamiento.

El análisis de la situación financiera de las cooperativas de la fase I, comprenderá un examen de cada uno de los componentes de su "cartera" de compromisos:

- i) Crédito de avío proporcionado por el sistema financiero nacional.
- ii) Línea de adelantos "BFA/ISTA".
- iii) Deuda Agraria.

Además, nos referimos brevemente al mecanismo de recuperación de los créditos denominado "sistema de cuentas restringidas".

## I. Crédito de Avío

Durante el primer año de ejecución del proceso de reforma agraria, el sistema financiero nacional brindó asistencia a 255 cooperativas de la fase I de un total de 278; cuya distribución regional se muestra en el Anexo A. En términos relativos, en 1980 se financió el 91.7 % del sector reformado. Esa proporción resulta altamente significativa si se considera la ausencia de planificación y demás limitaciones concomitantes al proceso de reforma agraria desde su inicio en Marzo de 1980. Para el año agrícola 1981/1982 el número de cooperativas que conformaban la fase I ascendió a 323, sin embargo sólo 256 recibieron asistencia financiera, o sea, el 79.3 %. Dicho incremento en el número total de cooperativas se explica mediante la incorporación de nuevas propiedades a través de ventas voluntarias al ISTA, de haciendas, que generalmente tenían una extensión inferior a 500 hectáreas. En el año agrícola 1982/1983 el número total de cooperativas se redu-

jo a 312. Según OSPA-PERA<sup>2</sup> esa disminución se debe a la fusión de ciertas haciendas con el objeto de alcanzar mayor eficiencia técnica y administrativa. De esas 312 haciendas solamente 238 utilizaron el crédito de avío, quedando sin financiamiento 74 unidades productivas (Véase Anexo A). OSPA-PERA admite que 23 de esas cooperativas no recibieron financiamiento por localizarse en zonas conflictivas —algunas de ellas desintegradas—, 19 aún no han sido asignadas a las instituciones cauces de crédito; 14 se encuentran insolventes con los bancos, 4 rechazaron el crédito, 1 no fue asistida por considerársele autofinanciable, 1 se trabaja en parcelas individuales y de las 12 restantes se carece de información.

Para el año agrícola 1983/1984, el número total de cooperativas ascendió a 320, debido a la incorporación de 8 cooperativas del sector tradicional del ISTA.

De esas 320 cooperativas, solamente 251 (78.4 %) fueron financiadas; según OSPA-PERA<sup>3</sup>, 15 unidades (4.7 % del total) no fueron financiadas por tener moras irrecuperables con la institución financiera a la que fueron asignadas; 39 (12.2 % del total) se encuentran ubicadas en zonas altamente conflictivas, estando la mayoría de ellas abandonadas; 8 (2.5 % del total) están autofinanciando sus actividades con fondos propios provenientes de ganadería de leche, u otros rubros, aunque están asignadas a instituciones financieras que las financiaron en años anteriores; finalmente hay 7 (2.2 % del total) que a la fecha no han sido asignadas a instituciones financieras y por razones de violencia están abandonadas.

El Anexo A evidencia que la falta de acceso al financiamiento puede atribuirse fundamentalmente al estado conflictivo del agro salvadoreño —especialmente en la zona oriental— y a deficiencias en las instituciones financieras en el manejo de los programas crediticios y de las instituciones de apoyo y de servicios técnicos complementarios del proceso de reforma agraria.

Para el año agrícola 1980/81 el monto utilizado por las cooperativas de la fase I totalizó ₡ 141.4 millones, tal como se observa en el Anexo B. De las 255 cooperativas financiadas en ese período, sólo el 47.5 % mostró capacidad de solventar su compromiso contraído. Como se aprecia en el Anexo C al considerar el número de cooperativas asistidas por cada institución, se tiene que los casos de insolvencia se presentan principalmente en las cooperativas asistidas por FEDECREDITO y el Banco de Fomento Agropecuario. A este respecto OSPA-PERA<sup>4</sup> señala que ello se debe a que tales instituciones asisten cooperativas localizadas en zonas conflictivas y asimismo, brindan financiamiento a una alta proporción de cooperativas productoras de granos básicos y, por consiguiente de baja rentabilidad.

Caso excepcional se presenta en el INCAFE, pues, para el año 1980/1981 la totalidad de cooperativas, asistidas por esa institución cancelaron su correspondiente crédito de AVIO (véase Anexos C y D).

De las 140 cooperativas en mora para 1980/1981 se refinanciaron 121 por un monto de 25.694.000 colones, lo que representaba el 76.8 por ciento

de los saldos en mora y el 18.2 por ciento del total del crédito de avío concedido al sector reformado; así 19 cooperativas no obtuvieron refinanciamiento y su saldo en mora, ₡ 7.765.000 colones, que representaba el 5.5 por ciento del crédito de avío se calificó como "irrecuperable" (Véase Anexo E y F).

En 1981/82, el crédito de avío utilizado por las cooperativas de la fase I alcanzó la suma de ₡ 176.7 millones, lo que significa un incremento del 35.3 por ciento con respecto a 1980/81, tal como se puede constatar en el Anexo B. Para ese año se observa una reducción de las cooperativas solventes en relación a 1980/81, así 149 cooperativas de un total de 256 financiadas se encontraban en mora. Si bien para 1981/82 aumentó el número de cooperativas en mora a 149, se refinanciaron 121, o sea, el mismo número de cooperativas refinanciadas para 1980/81 (véase Anexo F).

Asimismo, los saldos en mora aumentaron en un 23 por ciento con relación a 1980/81, de los cuales se refinanciaron ₡ 33.823.000, es decir, el 82.2 por ciento en mora y el 19.1 por ciento del crédito de avío utilizado para ese año, quedando sin refinanciamiento 30 cooperativas cuyos saldos representaban el 4.1 por ciento del crédito de avío total (Ver Anexos E y F).

En términos generales, puede afirmarse que el sistema financiero nacional ha obtenido una significativa tasa de recuperación del crédito de avío utilizado por el sector reformado. Así, para el año 1980/81 dicho índice representaba el 76.3 por ciento y para 1981/1982 el 76.7 por ciento (Véase Anexo D). Lo anterior insinúa que la fase I ha mostrado un grado "tolerable" de insolvencia a dos años de iniciado el proceso de reforma agraria. Según el informe publicado por Checchi and Company en Enero de 1983 "esto es mucho mejor que la mayoría de los programas de crédito rural en el tercer mundo, y el Banco de Fomento Agropecuario y funcionarios de la Banca Comercial afirman que esto supera al record de recuperación de créditos de los prestatarios del sector no reformado"<sup>5</sup>

Esa significativa tasa de recuperación del crédito de avío, se puede atribuir a que la asignación del crédito agrícola continúa dependiendo del carácter contingencial de las leyes del mercado. Es decir, que se ha mantenido inalterada la concentración del crédito en los tres principales rubros de la producción agrícola nacional, como lo evidencia el Cuadro No. 1, ya que usualmente esos rubros han permitido a sus productores conseguir altos márgenes de beneficios, esto a su vez, ha sido una de las condiciones primordiales para la elegibilidad de sujetos de crédito por parte de los bancos comerciales.

Ahora bien, desde el punto de vista de los prestatarios del crédito parece ser que la fuerte presión financiera que representa para las cooperativas de la fase I los pagos de la deuda agraria y la línea adelantos ISTA/BFA, como lo evidenciaremos posteriormente, ha llevado a que el sector reformado se dedique principalmente al cultivo de productos tradicionales de exportación. Además, los cultivos tradicionales de exportación significan un mayor potencial para la generación de empleos que el cultivo de granos

básicos; por ejemplo, según Checchi and Company<sup>6</sup> el café requiere 257 días de trabajo por hectárea al año, el algodón 129, en cambio los granos básicos de 51 a 86 días por hectáreas. Asimismo, en el trabajo de campo realizado por esa entidad se encontró que la mayor parte de cooperativas visitadas considera que la producción de granos básicos sobre sus necesidades de consumo es infructosa<sup>7</sup>. Así, esto explica que las cooperativas del sector reformado hayan volcado sus recursos a la producción de rubros que las leyes del mercado designan rentables, con el objeto de responder a esa creciente carga financiera.

Sin embargo, considerando al financiamiento total captado por el sector reformado desde el inicio de la reforma se tiene un panorama distinto. Junto con el crédito de avío encauzado por el sistema financiero nacional, la fase I, recibió financiamiento adicional a través de la línea "Adelantos BFA/ISTA".

## II. Línea de Adelantos BFA/ISTA

Esta línea de créditos también designada "Cartera BFA/ISTA" o "Créditos de emergencia", fue establecida al inicio del proceso de reforma agraria con el objeto de garantizar a las cooperativas de la fase I la disposición oportuna de capital de operación, pues, por un lado, la expropiación de las haciendas afectadas por la fase I se llevó a cabo justamente al comenzar la temporada de siembra del año agrícola 1980/1981 y, por otro lado, la implementación de operaciones crediticias del sistema financiero nacionalizado para asistir al sector reformado traería posibles demoras.

Dichos fondos se utilizarían para el financiamiento de granos básicos a una tasa de interés del 8.0 por ciento anual; para cultivos tradicionales del 13.0 por ciento anual y para crédito refaccionario del 13.0 por ciento.

De acuerdo con Robert R. Nathan Associates<sup>8</sup> durante el período comprendido de Marzo de 1980 a Enero de 1981, el Banco de Fomento Agropecuario, bajo instrucciones gubernamentales, extendió créditos por un total de ₡ 118.3 millones a 273 cooperativas correspondiente a la fase I de la reforma agraria, dichos créditos fueron canalizados a través del ISTA ₡ 52.1 millones (de los cuales ₡ 49.4 millones fueron pagados a las cooperativas y ₡ 2.7 millones al ISTA); para financiar insumos agrícolas, específicamente fertilizantes ₡ 25.7 millones y directamente a las cooperativas ₡ 40.5 millones. Del total de los 115.6 millones recibidos por las cooperativas (un total de ₡ 118.3 millones menos ₡ 2.7 (para el ISTA), ₡ 83.6 millones representan créditos de avío y ₡ 32.0 millones se destinaron para inversiones de mediano término y otros créditos (refacciones y otros).

Básicamente la fuente de esos "créditos de emergencia" es el Banco Central de Reserva (BCR), y "fueron recibidos por el BFA en pago de los créditos agrícolas, que había extendido anteriormente bajo las líneas del BCR y los cuales deberían haber sido transferidos por el BFA al BCR en pago de las iniciales de crédito del BCR. Sin embargo, el BCR autorizó al BFA a posponer la transferencia de estos fondos al BCR, y en vez de eso, utilizarlas para extender los créditos arriba mencionados"<sup>9</sup>.

## CUADRO No. 1

SECTOR REFORMADO: DESTINO DEL CREDITO DE AVIO SEGUN RUBROS  
ESPECIFICOS AÑOS AGRICOLAS 1980/1981, 1983/1984.

	1980				1983/1984			
	Superficie		Monto		Superficie		Monto <sup>1</sup>	
	Hectáreas	%	Miles de colones	%	Hectáreas	%	Miles de colones	%
Café	23,528	29.2	55,553.6	39.3	19,259	33.0	54,458.3	40.4
Algodón	18,560	23.0	56,308.1	39.8	12,475	21.3	47,024.1	34.9
Caña de Azúcar	10,452	13.0	6,894.7	5.0	11,298	19.3	15,586.3	11.6
Maíz	14,093	17.5	11,367.7	8.0	6,136	10.5	8,138.0	6.0
Frijol	2,024	2.5	1,546.2	1.0	1,457	2.5	1,056.7	0.8
Arroz	3,179	3.9	4,124.8	3.0	1,438	2.4	2,394.1	1.8
Sorgo	1,427	1.8	934.3	0.6	1,656	2.8	958.8	0.7
Frutales	1,670	2.0	1,182.1	0.8	625	1.0	1,029.6	0.7
Agroindustria	4,862	6.0	2,673.2	2.0	2,587	4.4	1,999.8	1.5
Hortalizas	606	0.9	627.7	0.4	680	1.1	1,526.7	1.1
Pastos mejor	21	2	168.2	0.1	734	1.3	492.3	0.3
Totales	80,422	100.0	141,381.0	100.0	58,345	100.0	134,665.3	100.0

1. Monto utilizado al 1 de Abril de 1984.

2. Menos del 0.9 por ciento.

FUENTE: Elaborado en base a datos obtenidos del primer y cuarto programa de evaluación de la Reforma Agraria (PERA).

Pero cuando dichos créditos se otorgaron, "fueron llevados en los libros del BFA como créditos al ISTA. Dada la situación prevaleciente durante ese tiempo y la rapidez con la cual este volumen de créditos se pagó (durante el período de marzo a junio de 1980), el endeudamiento correspondiente a las cooperativas del ISTA no estaba documentado en muchos casos y surgieron preguntas sobre el uso final de esos fondos. El proceso de documentación continuó gradualmente y el endeudamiento del ISTA al BFA se transformó en una deuda directa del BFA"<sup>10</sup>. Esto va a significar, que todas las cooperativas que obtuvieron créditos de emergencia, incluidas aquellas asignadas a los bancos, se conviertan en deudores del BFA.

Es así que, "en Enero de 1981, de los créditos de ₡ 118.3 millones, 92 cooperativas asignadas al BFA debían ₡ 26.1 al BFA (₡ 19.1 millones de créditos de producción y ₡ 7.0 de créditos de inversión); 181 cooperativas asignadas a otros bancos debían ₡ 89.5 millones al BFA (₡ 64.5 millones de créditos de producción y 25.0 millones de inversión y otros créditos) y el ISTA debía ₡ 2.7 millones al BFA.

A pesar de que los primeros abonos de las cooperativas a esta deuda se hicieron en Diciembre de 1982 por medio del "Sistema de Cuentas Restringidas", al cual nos referimos posteriormente, el análisis de la deuda agraria de las cooperativas de la fase I, elaborado por Nathan Associates, manifiesta que "a fines de Junio de 1984, el saldo pendiente de dicha deuda, incluyendo intereses, se estimó aproximadamente en ₡ 80.0 millones"<sup>11</sup>

Es evidente que la línea de adelantos ISTA/BFA, además de representar una creciente carga financiera para las cooperativas, el ISTA y el BFA no se encontraban en condiciones de administrar eficientemente esa línea de crédito, pues ha existido ausencia de una elaboración y organización detallada que requiere un programa crediticio, insuficiente selección, adiestramiento y supervisión del personal, manejo indebido de fondos, falta de procedimientos de contabilidad e inadecuada coordinación de actividades con los organismos responsables de proporcionar los servicios auxiliares. "Así, han habido acusaciones de ineficiencia o corrupción y alegaciones de que muchas cooperativas en realidad nunca recibieron dinero de la "Cartera ISTA/BFA". Esta es una de las razones dadas por las cooperativas para rehusarse a reembolsar esos préstamos, aún si se encuentran solventes"<sup>12</sup>.

Por otra parte OSPA-PERA afirman que "desafortunadamente, no fue posible recabar la información sobre el destino específico de esos fondos, por no estar disponible ni en el BFA ni en el ISTA"<sup>13</sup>.

Un informe elaborado para la agencia OXFAM-AMERICA<sup>14</sup> revela que en una auditoría realizada por la AID entre Julio 7 de 1980 y mayo 30 de 1981, se encontró "incompetente al ISTA en implementar sistemas contables y controles técnicos" en el manejo de fondos. Asimismo, se halló que bajo la denominación "Costos Sociales" existían muchas partidas "incorrectas, ilegales y risibles". Una partida era "Seguridad". Esto se refiere

a los pagos hechos a los militares en concepto de "protección" por las cooperativas de la fase I. Los fondos que supuestamente contribuirían para el pago de salarios y mantenimiento de vehículos, en realidad aparecían como pagos de protección, aún en regiones donde no existía una seria amenaza de guerrillas. Además "los auditores encontraron que aproximadamente 700,000 dólares de un total de 21 millones destinados a las cooperativas "han sido indebidamente gastados y contabilizados" y que "184,102 dólares podrían haber sido robados".

Así, las cooperativas del sector reformado se encuentran frente a una obligación que no se destinó para fines productivos y que en ciertos casos, no se recibieron los fondos, "los préstamos de "emergencia" concedidos en 1980, al inicio de la reforma agraria, parecen ser una cuestión controver-sial para muchas cooperativas, y como una infranqueable barrera al menos para algunas de ellas. Mientras que estas deudas se encuentran pendientes de pago y el ISTA y los bancos están tratando de cobrarlas, será muy difícil para muchos miembros de las cooperativas imaginarse el día en el cual ellos estén obteniendo ganancias y disfrutando de los beneficios de ser propietarios de la tierra".<sup>15</sup>

### III. Deuda Agraria

La "deuda agraria" consiste en el monto que los beneficiarios de la fase I deben reembolsar al ISTA por la adjudicación de las propiedades afectadas. El valor de la "deuda agraria" corresponde a la suma establecida por el ISTA para resarcir a los expropietarios, en esta obligación se incluye el precio de la tierra, ganado, maquinaria, equipo y mejoras que los expropietarios declararon para efectos fiscales en 1976 y 1977. Además, si el ISTA hubiese realizado alguna inversión, o mejoras en las propiedades después de la expropiación, el valor de éstas se adicionará a la "deuda agraria".

El plan de amortización de la deuda agraria depende del tipo de bonos con que se haya indemnizado al expropietario, por ejemplo, si un expropietario ha sido resarcido con bonos serie "A" los cuales devengan el 6 por ciento anual y cuyo período de redención es de 20 años, el plan de pagos para las cooperativas comprenderá el mismo período. Sin embargo, dichos reembolsos se efectuarán a una tasa del 9.5 por ciento. De este modo, las cooperativas tendrán que reembolsar al ISTA, el monto de las indemnizaciones cuya forma de pago se detalla a continuación: ver cuadro No. 2).

Al finalizar 1980, la tasa de saldos insolutos de la deuda agraria establecida a esa fecha, era del orden del 97 por ciento, según el cuadro No. 3.



**CUADRO No. 2**  
**VALOR Y FORMA DE PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES**  
**EFFECTUADAS POR EL ISTA AL 30 DE SEPTIEMBRE/1983**  
**(181 PROPIEDADES)**

FORMA DE PAGO	MONTO
Efectivo	₡ 21,809,972
Bonos Serie "A" preferentes	₡ 42,629,800
Bonos Serie "A"	₡ 214,578,100
Bonos Serie "B"	₡ 13,109,000
Bonos Serie "C"	₡ 20,131,400
<b>TOTAL</b>	<b>₡ 294,258,272</b>

FUENTE: OSPA-PERA "Tercera Evaluación del Proceso de Reforma Agraria" (Mayo 1982/Abril 1983), Octubre, 1983.

Para el mes de Noviembre de 1982, 48 cooperativas efectuaron abonos a la "deuda agraria" por valor de ₡ 7,411,208 a través del mecanismo de "cuentas restringidas".

Según el PERA<sup>16</sup> al 30 de Junio de 1984, el ISTA había pagado 254 propiedades y demás bienes afectados a los expropietarios de haciendas del sector reformado, por un monto global de ₡ 398.4 millones. Como se evidencia en el Cuadro No. 4 el ISTA ha pagado en efectivo el 5.9% del monto global y el 94.1% en bonos; de los cuales el 10% son serie A preferentes, el 79% serie A, el 3.8% serie B y el 7.1% final, serie C.

**CUADRO No. 3**  
**ASOCIACIONES AGROPECUARIAS QUE AMORTIZAN TOTAL O**  
**PARCIALMENTE LA DEUDA AGRARIA, POR INSTITUCION FINANCIERA.**  
**SECTOR REFORMADO**

Institución Financiera	No. de Coop.	Monto de deuda agraria ₡	Monto abonado ₡	Monto cancelado ₡	Saldo absolutos
Banco Agrícola Comercial	3	1,885,791	182,895	257,608	1,445,288
Banco Capitalizador	1	1,440,214	22,574	—	1,417,640
Banco de Comercio	—	925,027	—	—	925,027
Banco de Crédito Popular	1	1,515,484	56,054	—	1,459,450
Banco Cuscatlán	1	2,159,875	43,017	—	2,116,858
Banco Salvadoreño	1	2,605,005	51,575	—	2,553,450
Banco Financiero	2	313,412	75,712	22,903	214,797
Banco Internacional	—	570,880	—	—	570,880
Banco Mercantil	—	666,892	—	—	666,892
Banco de Desarrollo e Inversión	—	297,452	—	—	297,452
Banco Hipotecario	—	7,583,695	—	—	7,583,695
Federación de Cajas de Crédito	—	646,030	—	—	646,030
INCAFE	5	9,204,069	322,476	19,984	8,861,609
Banco de Fomento Agropecuario	8	11,229,153	424,615	145,670	10,658,868
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>41,042,979</b>	<b>1,178,898</b>	<b>446,165</b>	<b>39,417,916</b>

FUENTE: PERA, "Evaluación del Proceso de Reforma Agraria" (Abril/1980 a Mayo/1982).

Ahora, con respecto a las propiedades pendientes de pago, se encuentran 126, que al 30 de Agosto de 1984 ya habían sido aprobadas por la Junta Directiva del ISTA, con las especificaciones siguientes: monto global 196,050.3 miles de colones, separados en ₡ 17,305.6 (8.8%) en efectivo, ₡ 18,395.1 (9.4%) bonos serie A preferentes, ₡ 145,423.5 (74.2%) en bonos serie A, ₡ 7,132.1 (3.6%) en bonos serie B, y 7,794.0 en bonos serie C (4.0%).

No obstante, existen ciertos hechos que sugieren que el monto de la deuda agraria, resulta sobre-estimado con relación al potencial productivo de las propiedades de la fase I. En primer lugar, el sistema de valuación empleado para determinar el valor de las indemnizaciones, ha permitido a los expropietarios declarar en forma sobrevaluada las haciendas afectadas. Ante la posibilidad de una reforma agraria en 1976, muchos terratenientes admitieron que sus propiedades se encontraban declaradas por debajo de su valor real; solicitándole al gobierno una oportunidad de presentar nuevamente las declaraciones de impuesto. Al concederse la demanda, se declararon elevados valores. Puesto que la valuación de las indemnizaciones se basa en el promedio de las declaraciones de impuesto para los

**CUADRO No. 4**  
**INDEMNIZACIONES EFECTUADAS POR EL ISTA, PARA 254**  
**PROPIEDADES (Cifras en miles de colones)**

RUBRO	1981	1982	1983	1984 <sup>1</sup>	TOTAL
Efectivo	13,351.6	2,012.4	7,473.5	495.1	23,332.6
<b>Bonos</b>					
<b>Serie A</b>					
Preferentes:	12,598.1	5,099.4	7,776.8	11,994.2	37,468.5
Serie A	105,807.4	37,417.3	76,248.8	77,198.8	296,672.3
Serie B	7,262.9	1,411.6	4,636.7	926.3	14,237.5
Serie C	8,520.5	1,157.8	11,582.2	5,389.4	26,649.9
<b>TOTAL</b>	<b>147,540.5</b>	<b>47,098.5</b>	<b>107,718.0</b>	<b>96,003.8</b>	<b>398,360.8</b>

1. Enero-Junio

FUENTE: Oficina Planificación del ISTA.

años 1976 y 1977, parece ser que los beneficiarios de la fase I tendrán que pagar al ISTA un valor mayor por la tierra con respecto a su potencial de generación de ingreso. "Es fundamentalmente por esta razón por lo que las reformas agrarias en que el principio de resarcimiento sobre la base de auto-evaluación es admitida, tienden a convertirse más costosas a medida que el tiempo pasa".<sup>17</sup>

En segundo lugar, la deuda agraria se ha estimado sin hacer las deducciones correspondientes a los derechos de reserva, la remoción de ganado, maquinaria y equipo realizada por los expropietarios previamente a la

ejecución de la reforma agraria. Por otra parte, la capacidad productiva de muchas haciendas se ha visto deteriorada por la conflictiva situación que se vive en la campiña salvadoreña, lo cual viene a reducir el valor de las propiedades.

Un estudio realizado por la Dirección de Empresas Campesinas de la Reforma Agraria (D.I.E.C.R.A.), entre Septiembre y Noviembre de 1982 en una muestra de 12 cooperativas, para determinar la capacidad productiva de la tierra, se encontró que "aún cuando el ingreso neto de tres cooperativas era positivo en 1981/1982, cuando los pagos de la "deuda agraria" comienzan en 1983/1984 su flujo de efectivo se tornará negativo ...La razón por la que aparece el déficit es que el valor por hectárea de la tierra ha sido sobreestimado con relación a la actual capacidad productiva de la tierra. Así cuando los pagos de la deuda agraria se adicionan a las erogaciones de estas haciendas, éstas incurrir en déficit".<sup>18</sup>

Adicionalmente, existe otra carga financiera para las cooperativas de la fase I. Se trata de la tasa de interés. Las cooperativas reembolsarán al ISTA los pagos de la deuda agraria a una tasa del 9.5 % aún cuando la tasa máxima de interés con que se indemniza a los expropietarios es de 7.0 por ciento, que corresponde a los bonos preferentes serie "A". "Sobre todo gran parte de la capacidad de reembolso a largo plazo de las cooperativas depende la "deuda agraria". Sin esta deuda, amenazando en un futuro cercano, muchas cooperativas podrán aparecer solventes con pocos años. Con la deuda agraria, la solvencia aparece relativamente lejos de alcanzarse".<sup>19</sup>

#### IV. Las Cuentas Restringidas

Con el objeto de volver eficientes las operaciones crediticias entre el sistema financiero nacionalizado y el sector reformado, se ha establecido un sistema de recuperación del crédito y obligaciones del sector reformado denominado "Cuentas Restringidas". Dicho mecanismo consiste básicamente en abonar las cuentas acreedoras del sector reformado con el sistema financiero, mediante los ingresos que las cooperativas obtienen por la venta de sus cosechas a los organismos de comercialización (COPAL, INAZUCAR, INCAFE, IRA). Así, estas entidades retienen los ingresos de las cooperativas y posteriormente se depositan en una "Cuenta Restringida" en el banco o institución que haya concedido financiamiento a las cooperativas. "Al trabajar bajo el sistema de cuentas restringidas, todo el valor de las ventas de las cooperativas deberá ser depositado en estas cuentas, y cualquier retiro para cualquier propósito (aunque sea para un propósito tan obvio como el capital de trabajo o gastos de operaciones), requiere de la previa autorización del ISTA aparte de la influencia de la experiencia con los créditos de la Cartera BFA/ISTA, un factor muy importante para el ISTA ha sido tener un mecanismo disponible para recobrar la amortización y el interés de la deuda agraria"<sup>20</sup>. De acuerdo con el Art. 70 del decreto 124 promulgado el 19 de Enero de 1982, esos fondos se aplicarán a las siguientes partidas:

- i) Abonos a créditos concedidos por las instituciones financieras a las cooperativas.
- ii) Abonos a la "deuda agraria" y otras obligaciones con el ISTA, tales como la línea "Adelantos ISTA/BFA".
- iii) Para el desarrollo de programas de beneficio social para la comunidad, y
- iv) Para el desarrollo de otros proyectos productivos.

Además, si las cooperativas obtuvieran algún excedente sobre los ítems anteriores, éste deberá distribuirse de la manera siguiente:

- a) El 10 por ciento, para constituir una reserva legal, como mínimo.
- b) El 20 por ciento, para la constitución de un fondo de capital.
- c) El 10 por ciento, para un fondo de seguridad social, como mínimo.
- d) El 5 por ciento para un fondo de educación.
- e) El 5 por ciento para un fondo de solidaridad.

Finalmente, el remanente deberá distribuirse equitativamente entre los miembros de la cooperativa.

En la práctica, el sistema de "Cuentas Restringidas" ha significado para algunas cooperativas una carga financiera adicional. De acuerdo con el reporte Checchi, las cooperativas, financiadas por el Instituto Nacional del Café (INCAFE) se han visto cargadas con un año adicional, de pago de intereses por los créditos de avío recibidos para la cosecha 1980/81, pues dicha institución no aplica inmediatamente los ingresos obtenidos por las cooperativas a las "cuentas restringidas" en los bancos, es decir, que aún cuando las cooperativas han vendido al INCAFE su cosecha y por ende, reembolsado sus créditos, la demora del INCAFE en transferir esos fondos a las "Cuentas restringidas" para abonar las deudas de las cooperativas, éstas deberán seguir pagando intereses por varios meses después de vender sus cosechas. Así, en noviembre de 1982 el INCAFE pagó a las cooperativas que asiste, el valor de la cosecha 1980/1981 por medio de las "Cuentas restringidas". "Este tipo de demora lleva a los miembros de las cooperativas a sospechar de corrupción de sus propios líderes o por las instituciones financieras o por los organismos de comercialización. Esto hace sentir a los cooperativistas que ellos realmente se encuentran trabajando para alguien más, más bien que sentirse verdaderos propietarios de la tierra en la cual ellos trabajan"<sup>21</sup>.

La distribución de esos pagos en las "Cuentas restringidas" se llevó a cabo de la siguiente manera: (Ver cuadro No. 5).

Tal como se observa en el Cuadro No. 5, 26 de las 67 cooperativas que recibieron ingresos del INCAFE, reembolsaron ₡ 4,868,252 de los préstamos de "emergencia" concedidos en 1980, mientras que 48 cooperativas abonaron ₡ 7,411,208 a la "deuda agraria", y solamente tres cooperativas obtuvieron utilidades netas por un monto de ₡ 300,665.

Así, se puede argumentar que la experiencia de aplicar el sistema de

**CUADRO No. 5**  
**ABONOS HECHOS POR INCAFE A LAS CUENTAS RESTRINGIDAS**  
**POR EL CAFE INTEGRADO POR LAS COOPERATIVAS DE LA FASE I**  
**COSECHA 1980/1981**

CONCEPTO	Número de Co- operativas	Monto
Disponible después de deducir los préstamos de avío concedidos por INCAFE y Bancos	67	₡ 12,580,125
Pagos a la Cartera "ISTA/BFA"	26	₡ 4,868,252
Pagos a la Deuda Agraria	48	₡ 7,411,208
Excedente Neto	3	₡ 300,665

FUENTE: Ibid., p. 92.

cuentas restringidas, no ha sido muy favorable para las coopeativas, por representar una carga financiera adicional, "muchas cooperativas han informado de prolongados retrasos en resolver sus peticiones para el retiro de los fondos necesarios para los gastos de operación, aún y cuando la existencia de fondos era suficiente en dichas cuentas luego del pago de los créditos bancarios. Como resultado, muchas cooperativas han tenido que efectuar préstamos bancarios o acudir a otros sistemas de emergencia (tal como retrasar el pago de sus cuentas) para poder financiar algunos de sus gastos operativos para los cultivos o las cosechas"<sup>22</sup>. Significa ésto, que las cooperativas, aún teniendo sus propios fondos, se han enfrentado con problemas financieros que podrían haber sido evitados.

Además, de representar una carga financiera "las cooperativas se quejan de que no reciben una contabilidad de la cantidad de fondos existentes y la clase de cuentas (corrientes, de ahorro y a plazos) que tienen en las cuentas restringidas. Inclusive ellos manifiestan no tener nada que decir en lo referente a cómo deberían ser distribuidos los fondos en las diferentes cuentas"<sup>23</sup>.

Bajo estas circunstancias, es imperioso darle urgente consideración a la eliminación de las cuentas restringidas para sustituirlas por mecanismos bancarios normales.

## CONCLUSIONES

Hemos intentado condensar una de las facetas de la problemática concomitante al proceso de reforma agraria. Desde un punto de vista estrictamente económico, la evidencia presentada permite considerar la existencia de dos importantes restricciones para el desenvolvimiento de las cooperativas de la fase I: por una parte, un menguante potencial productivo; y por otra parte, una creciente carga financiera.

Es así, como desde una perspectiva oficial, OSPA-PERA señala que la

frágil capacidad de las cooperativas de la fase I para responder a sus obligaciones, obedece a las siguientes causas:

- i) Muchas cooperativas están desintegradas por estar situadas en zonas de violencia; a algunas ya se les había otorgado créditos y habían retirado fondos. Otras, por esta misma razón afrontan elevados gastos de vigilancia, los que elevan significativamente los costos de producción.
- ii) La deficiente utilización de los recursos crediticios, traducidos en elevados costos de administración y producción, en gran medida debido a la no racional utilización de la mano de obra en determinadas labores productivas, ha determinado en algunos casos la elevación de los montos de créditos por sobre las normas establecidas por el B.C.R.
- iii) La mayoría de las cooperativas no llevan registros contables actualizados, lo que es causa y a la vez efecto de que la administración de las mismas es deficiente.
- iv) La falta e insuficiencia de líneas de créditos para determinadas actividades agropecuarias (especialmente ganadería, reforestación, agroindustriales, aspectos administrativos e inversión) para los dos últimos años agrícolas, lo que dió lugar a que se desviarán parcialmente recursos financieros a actividades no cubiertas por los créditos.
- v) El atraso en la planificación y en el otorgamiento de los créditos a la producción, así como el retraso en la provisión de insumos, incidieron en la disminución de la productividad y la consiguiente elevación en los costos unitarios de producción.

Es evidente, que las cooperativas del sector reformado se encuentran abrumadas por una fuerte carga financiera impuesta por la "deuda agraria" y la línea de adelantos ISTA/BFA; en forma paralela, la capacidad de generar ingreso de las cooperativas se ve deteriorada debido principalmente a dos razones: el permanente clima de violencia en la campaña salvadoreña y la deficiente administración, tanto a nivel de cooperativas, como también de las instituciones encargadas de la ejecución de programas y actividades que comprende el proceso de reforma agraria.

En tales circunstancias, el sistema financiero debe mostrarse flexible en materia de reembolsos o bien renegociar los términos de las obligaciones para desahogar en cierta medida, la asfixia financiera en que se encuentran inmersas las cooperativas de la fase I de la reforma agraria.

ANEXO A  
SECTOR REFORMADO. COOPERATIVAS FINANCIADAS Y NO  
FINANCIADAS POR EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL.  
AÑOS 1980/81, 1981/82, 1982/1983, 1983/1984.

Región	Número total de Cooperativas				Número de coope- rativas financiadas				Número de coopera- tivas no financiadas			
	1980 /81	1981 /82	1982 /83	1983 /84	1980 /81	1981 /82	1982 /83	1983 /84	1980 /81	1981 /82	1982 /83	1983 /84
Occidental	79	89	85	88	72	77	68	80	7	12	17	8
Central	64	80	77	78	63	64	64	67	1	15	13	11
Paracentral	60	72	71	72	51	53	54	54	9	20	17	18
Oriental	75	82	79	82	69	62	52	50	6	20	27	32
TOTALES	278	323	312	320	255	256	238	251	23	67	74	69

FUENTE: OSPA-PERA. Primera, segunda, tercera y cuarta evaluación del proceso de Reforma Agraria.

ANEXO B  
DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DEL CREDITO DE AVIO UTILIZADO  
POR EL SECTOR REFORMADO. COOPERATIVAS FINANCIADAS.  
SUPERFICIE FINANCIADA. MONTO UTILIZADO.  
AÑOS 1980/81, 1981/82, 1982/1983, 1983/1984.

	Número de Cooperativas Financiadas				(Superficie) (miles de hectáreas)				Monto (miles de colones)			
	1980/ 81	1981/ 82	1982/ 83	1983/ 84	1980/ 81	1981/ 82	1982/ 83	1983/ 84	1980/ 81	1981/ - 82	1982/ 83	1983/ 84
BFA	77	78	72	109	22.3	21.0	18.6	17.0	31.1	32.9	21.3	28.4
Banco Hipotecario	41	43	39	31	19.5	14.4	12.3	9.9	31.0	33.7	29.0	22.0
INCAFE	35	32	14	13	10.0	10.0	4.4	4.0	33.9	36.4	17.5	14.8
FEDECREDITO	21	18	6	3	1.5	1.5	1.0	.1	1.0	2.2	4.7	.2
Banca Comercial	81	85	104	95	27.2	31.2	30.3	27.1	44.4	71.5	86.0	69.1
TOTALES	255	256	235	251	80.5	78.1	66.6	58.1	141.4	176.70	158.5	134.6

FUENTE: OSPA-PERA.

## ANEXO C

SECTOR REFORMADO. COOPERATIVAS FINANCIADAS, COOPERATIVAS SOLVENTES,  
COOPERATIVAS EN MORA SEGUN INSTITUCION.  
AÑOS 1980/81, 1981/1982.

	No. de Coop.	1980/1981				1981/1982				
		Solventes		En Mora		Solventes		En Mora		
		No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	
BFA	77	8	10.3	69	89.7	78	30	38.5	48	61.5
Banco Hipotecario	41	18	43.9	23	56.1	43	12	27.9	31	72.1
INCAFE	35	35	100.0	—	—	32	27	84.4	5	16.6
FEDECREDITO	21	5	23.8	16	76.2	18	1	5.6	17	94.4
Banca Comercial	81	55	67.9	26	32.1	85	37	43.5	48	56.5
TOTALES	255	121	47.5	134	52.5	256	107	41.8	149	58.2

FUENTE: OSPA-PERA. Ibid.

## ANEXO D

SECTOR REFORMADO. VOLUMEN CREDITICIO CONCEDIDO, RECUPERADO Y EN MORA, SEGUN INSTITUCIONES  
1980/81, 1981/1982 (años)  
(montos en miles de colones)

INSTITUCION	1980/1981					1981/1982				
	CONCEDIDO	RECUPERADO		EN MORA		CONCEDIDO	RECUPERADO		EN MORA	
		MONTO	%	MONTO	%		MONTO	%	MONTO	%
B.F.A	31,135	10,886	35.0	20,249	65.0	32,917	22,568	68.6	10,439	31.4
Banco Hipotecario	30,724	23,889	77.8	6,825	22.2	33,680	20,117	59.7	13,563	40.3
INCAFE	33,903	33,903	100.0	—	—	36,360	36,035	99.1	325	0.9
FEDECREDITO	1,078	65	6.0	1,013	94.0	2,253	886	39.3	1,367	60.7
Banca Mixta	44,541	39,169	87.9	5,372	12.1	71,552	56,011	78.3	15,501	21.7
TOTALES	141,281	107,922	76.3	33,459	23.7	176,762	135,617	76.7	41,145	23.3

FUENTE: Ibid.



ANEXO E  
SECTOR REFORMADO. SALDOS EN MORA, REFINANCIADOS Y NO REFINANCIADOS  
POR EL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL AÑOS 1980/81, 1981/82  
(montos en miles de colones)

INSTITUCION	1980/1981					1981/1982				
	SALDO EN MORA	REFINANCIADO		NO REFINANCIADO		SALDO EN MORA	REFINANCIADO		NO REFINANCIADO	
		MONTO	%	MONTO	%		MONTO	%	MONTO	%
B.F.A	20,249	20,197	99.7	52	0.3	10,349	8,761	84.7	1,588	15.3
Banco Hipotecario	6,825	2,476	36.3	4,349	63.7	13,563	12,527	92.4	1,036	7.6
INCAFE	—	—	—	—	—	325	325	100	—	—
FEDECREDITO	1,013	966	95.4	47	4.6	1,367	909	66.5	458	33.5
Banca Mixta	5,372	2,055	38.3	3,317	61.7	15,541	11,301	72.7	4,240	27.3
TOTAL	33,459	25,694	76.8	7,765	23.2	41,145	33,823	82.2	7,322	17.8

FUENTE: Ibid.

ANEXO F  
SECTOR REFORMADO. COOPERATIVAS EN MORA, COOPERATIVAS REFINANCIADAS Y NO REFINANCIADAS,  
SEGUN INSTITUCION. AÑOS 1980/81, 1981/82

INSTITUCION	1980/1981					1981/1982				
	EN MORA	REFINANC.		NO REFINANC.		EN MORA	REFINANC.		NO REFINANC.	
		N	%	N	%		N	%	N	%
B.F.A.	75	72	96.0	3	4.0	48	43	86.0	7	14.0
Banco Hipotecario	23	20	87.0	3	13.0	31	27	87.0	4	13.0
INCAFE	—	—	—	—	—	5	5	100	—	—
FEDECREDITO	16	15	94.0	1	6.0	17	11	64.7	6	35.3
Banca Mixta	26	14	53.8	12	46.2	48	35	72.9	13	27.1
TOTALES	140	121	86.4	19	13.6	149	121	80.1	30	19.9

FUENTE: OSPA-PERA

## CITAS

1. Interamerican Development Bank, El Salvador Economic Report Washington, 1983, pgs. 27-28.
2. OSPA-PERA, "Tercera Evaluación del Proceso de Reforma Agraria" (Mayo 1982/Abril 1983), Octubre 1983. Pg. 34
3. OSPA-PERA, "Cuarta Evaluación del Proceso de Reforma Agraria". Diciembre 1984. Pg. 42.
4. OSPA-PERA. "Análisis de la Situación Crediticia de las Cooperativas del Sector Reformado", Septiembre 1982. Pg. 16.
5. Checchi and Company, "Agrarian Reform in El Salvador", Washington, 1983. Pg. 96.
6. Ibid., Pg. 59
7. Ibid., Pg. 59.
8. NATHAN, R. Robert Associates, Inc., "Análisis de la Deuda Agraria de las Cooperativas de la Fase I del Proceso de Reforma Agraria en El Salvador". Volúmen I. Octubre 1984. Informe presentado a AID. Pg. V-4
9. Ibid., Pg. V-10.
10. Ibid., Pg. V-11.
11. Ibid., Pg. V-12.
12. Checchi and Company, op. cit. Pg. 88.
13. OSPA-PERA. "Análisis de la Situación Crediticia de las Cooperativas del Sector Reformado", Septiembre 1982. Pg. 27
14. Diskin, Martin, "El Salvador Land Reform Impact Audit" 1982 Supplement, OXFAM-AMERICA, Washington, 1982. Pg. 89
15. Checchi and Company, op. cit. Pg. 204.
16. OSPA-PERA. "Cuarta Evaluación del Proceso de Reforma Agraria" Diciembre 1984. Pg. 63-64.
17. Gutelman, Michel. "Estructuras y Reformas Agrarias" Ed. Fontomara, Barcelona, 1979. Pg. 188
18. Checchi and Company, op. cit. Pg. 95
19. Ibid., Pgs. 95-96.
20. NATHAN, R. Robert Associates, Inc., op. cit., Pg. V-18
21. Checchi and Company, op. cit., Pg. 93.
22. Nathan, R. Robert Associates, Inc., op. cit., Pg. V-18
23. Ibid., Pg. V-19.