

funde

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel: 226-6887 ~ 235-0034 ~ 235-9832 ~ Fax: 225-5704

**Documento de Trabajo
No. 90**

TIERRAS, DEUDA AGRARIA Y POLITICAS AGRICOLAS

**Pedro Juan Hernández Romero
Investigador, FUNDE**

**San Salvador
Mayo de 1997**

**Estudio patrocinado por Oxfam America en el contexto del proyecto:
"Diplomacia Ciudadana para promover el Desarrollo Sustentable en El
Salvador"**

TIERRAS, DEUDA AGRARIA Y POLITICAS AGRICOLAS

Pedro Juan Hernández Romero
Investigador, FUNDE

I. EL PROBLEMA AGRARIO, LAS TRANSFERENCIAS DE TIERRAS Y LA POLITICA ECONÓMICA

El sector agropecuario ha sido históricamente el principal sector productivo del país, contribuyendo con aproximadamente la cuarta parte del Producto Interno Bruto. Las bases sobre las que se ha sustentado la estructura productiva del sector, han sido:

- 1) La concentración de la tierra, de la producción y de los ingresos, así como de los mecanismos de procesamiento, almacenamiento y comercialización interna y externa,
- 2) Procesos progresivos de exclusión al acceso de la tierra y de los otros mecanismos mencionados, que en consecuencia, se han generado para la mayoría del campesinado, así como exclusión social y crecimiento de los niveles de inequidad traducidos en una profundización de la pobreza rural.
- 3) Procesos progresivos de deterioro de los recursos naturales, como consecuencia de la visión rentista implementada en la producción de exportación y de las exigencias de la sobrevivencia en el caso de la agricultura de subsistencia.

Estas características del modelo de acumulación en el agro, fueron generando niveles crecientes de desigualdad, polarización y conflictividad social.

LOS PROCESOS DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS

Ante tal situación, y con el objetivo de evitar la incorporación del campesinado al movimiento insurgente que iba adquiriendo fuerza a finales de la década de los 80s, el Estado inicia la implementación de un proceso de reforma agraria.

Por otra parte, en el marco de los Acuerdos de Paz para la finalización del conflicto, se establece la ejecución del Programa de Transferencia de Tierras (PTT), como uno de los programas tendientes a lograr la reinserción en la vida productiva de los excombatientes de la FAES y el FMLN, así como de la población afectada directamente por el conflicto.

De hecho, tanto en el caso de la reforma agraria como en el del Programa de Transferencia de Tierras, la adjudicación de la tierra a los beneficiarios implicaba el compromiso de éstos, de pagar la tierra que se les había asignado.

LA DEUDA AGRARIA

En el caso de la reforma agraria, dada la forma que asumió la expropiación de tierras (las cuales tendrían que ser pagadas por el Estado a sus antiguos propietarios), su contrapartida sería entonces que los beneficiarios del proceso tendrían que cancelar el monto correspondiente a la indemnización otorgada a los expropietarios.

En ese marco se origina la deuda agraria de las cooperativas con el Estado, entendida como “el valor asignado por las unidades ejecutoras de la Reforma Agraria, como compensación por la tierra y bienes recibidos por las cooperativas, los intereses devengados durante el plazo definido para la redención de los bonos emitidos y adicionalmente, los que se ocasionan durante el transcurso del período de gracia”¹. Las condiciones iniciales en las cuales se transfirió dicha deuda, fueron una tasa de interés del 9%, un plazo de hasta 30 años, y un período de 5 años de gracia.

Posteriormente, el sector cooperativo logró el establecimiento de nuevas condiciones de pago, las cuales consistieron en una tasa de interés del 6% con un plazo de hasta 50 años con un período de gracia de hasta 11 años. En tal sentido, la deuda agraria de cada cooperativa está en función de tales condiciones de pago.

En el caso del Programa de Transferencia de Tierras, las condiciones de pago establecidas fueron definidas a partir de los criterios establecidos en la reforma agraria; es decir, un período de 30 años, una tasa de interés del 6% y un período de gracia de 4 años.

¹ ISEAC, *Op.cit.*

LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

Por otra parte, a partir de 1989 se comienzan a implementar en el país, un conjunto de medidas económicas que responden a la lógica del modelo neoliberal. Dichas medidas han estado orientadas hacia la liberalización de la economía, la apertura externa y la reestructuración del Estado.

Los efectos que la aplicación de tales medidas ha traído sobre la economía del país ha sido una reestructuración de la misma –caracterizada por el fortalecimiento de los sectores financiero, comercial y de servicios– y por el deterioro de los sectores productivos, fundamentalmente la industria y la agricultura.

II. TRANSFERENCIAS DE TIERRA Y BENEFICIARIOS

A. El Area Transferida

El área total transferida en el marco de la reforma agraria, asciende en 1992 a 207,028.5 Mz., a través de la aplicación de diferentes decretos. En el Cuadro No.1 se pueden apreciar los efectos por la aplicación de estos decretos.

Cuadro No.1
Area Transferida en el cual se realiza la Reforma Agraria
Período 87-88/91-92 (Manzanas)

Decreto	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
154	139,138.4	139,138.3	137,927.1	137,645.0	137,090.4
207	37,753.0	37,763.1	49,351.6	48,640.7	48,640.7
842	16,336.9	16,336.9	12,016.7	12,716.2	13,274.8
839	4,115.8	3,983.2	7,632.5	7,632.5	6,968.6
713					1,053.8
TOTAL	197,354.2	197,222.2	203,106.8	206,634.5	207,028.5

Fuente: ISTA, Gerencia de Operaciones y Departamento de Planificación, 1991.

El Decreto 154 experimenta cambios para 1987/88, ya que de 139,138.36 mzs, decreció a 137,090.49 mzs para 1991/92, dándose una variación del 1.5%.

El Decreto 207 incrementa su área en un 28% para estos años (10,877.7 Mz):

En el Decreto 842, del total de tierras transferidas el 75.2% son cooperativas de la primera fase (9,966.9 Mz) y el 24.8% se asignó a los beneficiarios de la tercera fase (3,286.93 Mz), representando un decremento del 18.7%.

En el Decreto No. 839, el área transferida incrementó en 2,852.83 Mz o sea el 69.3%, lo cual es un indicador de la aceptación por la transferencia voluntaria de tierras de vocación agrícola.

El Decreto No. 713, después de 53 meses de implementación, ha transferido 51,763.85 Mz.

El Cuadro No. 2 muestra que en el período 1987/88 a 1991/92, el número de beneficiarios a través de los diferentes decretos ha pasado de 76,711 a 95,581 adjudicatarios.

B. Los Beneficiarios

Cuadro No.2
Totales de Beneficiarios Directos según Decretos
Período 87/88 Y 91/92

DECRETO	87/88	88/89	89/90	90/91	91/92
154 y 842	34,149	36,558	33,096	32,380	31,137
207 y 842	42,562	42,562	46,107	49,480	52,819
839		2,283	2,596	6,041	5,080
747				4,317	5,729
713					824
TOTALES	76,711	81,403	81,799	92,218	95,581

Fuente: ISTA, Gerencia de Operaciones, 1992.

Los decretos 154 y 842 se analizan integradamente ya que comprenden beneficiarios directos de la primera fase. Este decrece en 3,032 personas, o sea, el 8.8%, pero en los años 88/89 observa un incremento del 7.1%.

Los decretos 207 y 842 están referidos a la tercera fase, los cuales observan un incremento del 24.1% para los períodos analizados.

El decreto 839 se ha analizado para un período de 4 años. Los primeros tres años presentan un incremento del 164.6% no obstante que decreció en un 15.9% para el último período.

El decreto 747, para 1991/92, alcanza un total de 5,729 beneficiarios directos, incrementándose en un 32.7% en comparación de 1990/91.

III. LA DEUDA AGRARIA Y BANCARIA

A. DEUDA AGRARIA Y BANCARIA DE LAS COOPERATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA

Con respecto a la situación actual de la deuda, para 1992 ésta ascendía a 1,706.3 millones de colones, que incluye capital e intereses (correspondiente al período total establecido en las condiciones de pago), siendo el 89.9% para las cooperativas de la primera fase (Decreto 154) y un 10.1% a los beneficiarios de los decretos 207 y 839 de la tercera fase.

1. La Deuda de las Cooperativas

Desagregando la deuda para los beneficiarios de la primera fase, ésta asciende hasta Octubre de 1992 a 1,534.4 millones de colones, lo que incluye capital e intereses (correspondiente al período total establecido en las condiciones de pago).

1.1 Amortización de las cooperativas

Las cooperativas asumieron el compromiso de pago de la tierra bajo las condiciones mencionadas anteriormente. En tal sentido, debían cancelar cuotas anuales para ir amortizando la deuda agraria. Sin embargo, ha existido una situación generalizada de incapacidad de pago de las cooperativas.

El Cuadro No. 3 muestra a nivel de regiones los niveles de amortización de la deuda agraria; observándose el número de cooperativas y los abonos efectuados para cada período.

Cuadro No. 3
Amortización de la Deuda Agraria por Región y Abonos Acumulados
Período 1987/88 - 1991/1992 (en miles de colones)

ZONA	1987/1988 No. MONTO	1988/1989 No. MONTO	1989/1990 No. MONTO	1990/1991 No. MONTO	1991/1992 No. MONTO
I	27/10,520	34/13,741	34/15,962	34/17,490	39/22,420
II	34/11,582	37/15,947	37/17,229	37/17,938	34/21,691
III	5/ 119	8/ 137	8/ 137	9/ 142	13/ 724
IV	14/ 2,219	15/ 4,529	15/ 4,572	16/ 4,780	17/ 4,905
TOTAL	80/24,440	94/34,353	94/37,900	96/40,360	112/49739

Fuente: ISTA. Gerencia Financiera y Departamento de Informática, 1991-1992.

El cuadro muestra que las regiones I y II son las que mayores pagos han efectuado, producto de que son empresas cafetaleras y cañeras, condición que le ha permitido amortizar su deuda.

Las regiones III y IV han sido afectadas por el tipo de cultivos y por ser zonas de mayor afectación por los años de conflicto.

Las regiones I y II habían amortizado 44.1 millones de colones al pago de la deuda, mientras que las regiones IV y V solo han abonado 3.3 millones de colones a su deuda durante el mismo período.

1.2 Valor de la Tierra, Amortización y Saldo de Capital

Las cooperativas del sector reformado, adquirieron la tierra por un valor de asignación global que para 1995 correspondía a 605.6 millones de colones.

De hecho, en función de las condiciones de pago se establecieron cuotas anuales de amortización de la deuda. Algunas cooperativas han tenido cierta capacidad de pago, pero la mayoría se ha encontrado imposibilitada para el cumplimiento de las mismas.

En términos globales, las cooperativas han amortizado 126.0 millones de colones, de los cuales 57.5 millones corresponden a capital y 68.4 millones corresponden a intereses.

Sin embargo, la mora de las cooperativas asciende a 251.4 millones, de los cuales 64.2 millones corresponden a capital y 187.3 millones corresponden a intereses.

Lo anterior genera, hacia 1995, un saldo de capital de 548.1 millones de colones.

Cuadro No. 4
Valor de la Tierra, Amortización y Saldo de Capital de las Cooperativas de la Reforma Agraria según Regiones

Región	Valor de Asignación de Crédito	Valor Amortizado	Saldo Capital
Occidental	200.9	32.2	187.1
Central	140.2	79.6	102.3
Paracentral	102.7	1.0	102.6
Oriental	161.7	13.0	156.0
TOTAL	605.6	126.0	548.1

FUENTE: ISTA, 1995.

El valor actual de la deuda agraria está constituido por el saldo de capital, más los intereses correspondientes al período de gracia, más intereses de capital e intereses por mora (ver adelante).

1.3 Situación/evaluación de las posibilidades de pago

Cooperativas que han pagado totalmente la deuda agraria:

Las cooperativas que han cancelado totalmente su deuda agraria son San Rafael Los Naranjos, Las Lajas, Santa Adela, La Argentina, La Isla, Florencia, Aguafría y Pasatiempo.

La mayoría de estas cooperativas son cafetaleras, y en el caso de Pasatiempo, la cancelación de la deuda agraria ha sido posible porque vendió una parte importante de su propiedad.

Cooperativas que han pagado parcialmente la deuda agraria:

Cuadro No. 5
Número de Cooperativas y Abonos Acumulados Efectuados por las Mismas a su
Deuda Agraria
1991/1992 (en miles de colones)

Región	1991/1992	
	Cooperativas	Monto
I	39	22,419.8
II	34	21,690.6
III	13	723.7
IV	17	4,905.3
TOTAL	112	49,739.4

Fuente: XII Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria.

Unicamente un total de 112 cooperativas han tenido cierta capacidad de amortización de la deuda.

Cooperativas que no han pagado la deuda agraria:

Cuadro No. 6
Número de Cooperativas que no han Abonado a su Deuda Agraria

Región	Cooperativas
I	53
II	49
III	59
IV	64
TOTAL	216

Fuente: Elaboración propia en base a la XII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria.

Nota: El cuadro incluye 8 cooperativas que han cancelado totalmente.

Como puede observarse en el cuadro anterior, 208 cooperativas no han tenido ninguna capacidad de pago de la deuda. (El cuadro incluye las que han pagado totalmente su deuda.)

No capacidad de pago

De hecho la no capacidad de pago se explica por un conjunto de factores que se analizan posteriormente. Tal situación ha provocado que el sistema financiero haya ido excluyendo a las cooperativas del acceso al crédito. El cuadro siguiente muestra la clasificación que el sistema financiero hace de las cooperativas, de cara al proporcionamiento de crédito. Es de notar que 95 cooperativas, de un total de 350 (27%) no recibieron financiamiento del sistema financiero nacional.

Cuadro No. 7
Clasificación de las Cooperativas de la Fase I según Criterios de Solvencia

Clasificación	Número de Cooperativas	Porcentaje
A	45	12.86
B	98	28.01
C	62	17.71
D	32	9.74
E	18	5.14
No recibieron financiamiento	95	27.14
TOTAL	350	100.00

Fuente: ISTA, 1995

Tomado de San Sebastián, Clemente y Barry, Deborah: "La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial" (Borrador para discusión). 1996. p. 3.

Lo anterior se constituye en un agravante de la incapacidad de pago por parte de las cooperativas, dado que sin el acceso adecuado a recursos financieros, no tienen capacidad de ejecutar las actividades productivas que les posibiliten una utilización adecuada de la tierra con que cuentan.

2. Valor Inicial, Amortización y Saldo de Capital de la Deuda ISTA/BFA

Inmediatamente a la ejecución de la reforma agraria, se estableció para las cooperativas "un portafolio de créditos de 'emergencia' a corto plazo extendido

durante la crisis de 1980 y subsecuentemente consolidada en Marzo de 1982², el cual se denomina Cartera BFA/ISTA.

De hecho, la falta de integralidad del proceso de reforma agraria, las debilidades del mismo, los factores externos y los factores internos, hicieron que el crédito de emergencia otorgado por el BFA no pudiera ser pagado por las cooperativas, las cuales se volvieron morosas. Con el objetivo de convertirlas nuevamente en sujetos de crédito, fue consolidada constituyéndose en un endeudamiento adicional de las cooperativas conocido como la cartera ISTA/BFA. Dicha cartera debía ser cancelada por las cooperativas bajo determinadas condiciones de pago. De hecho, hasta la fecha, la mayoría de las cooperativas no han tenido capacidad de amortizar dicha deuda.

El valor inicial de la cartera ISTA/BFA asciende a 72.2 millones de colones. El valor amortizado corresponde a 16.5 millones de colones; lo que hace un saldo de capital de 55.7 millones de colones.

Cuadro No. 8
Valor Inicial de la Cartera ISTA/BFA, Amortización y Saldo de Capital de las Cooperativas de la Reforma Agraria según Regiones

Región	Valor de Asignación de Crédito	Valor Amortizado	Saldo Capital
Occidental	19.9	7.1	12.7
Central	17.0	6.2	10.4
Paracentral	12.1	0.2	11.9
Oriental	23.2	2.5	20.7
TOTAL	72.2	16.5	55.7

Fuente: ISTA, 1995.

El valor actual de la deuda agraria está constituido por el saldo de capital, más los intereses correspondientes al período de gracia, más intereses de capital e intereses por mora.

² Nathan, Robert R. *op. cit.* p.5.

3. Valor Inicial, Amortización y Saldo de Capital de la Cartera FFRAP (Fondo de Financiamiento de las Actividades Productivas)

El valor inicial de la cartera FFRAP asciende a 434.7 millones de colones. Las cooperativas han amortizado un total de 2.9 millones de colones, de los cuales 2.5 millones corresponden a capital y .4 millones corresponden a intereses. El saldo de capital de la cartera FFRAP asciende a 432.2 millones de colones.

Cuadro No. 9
Valor inicial de la Cartera FFRAP, Amortización y Saldo de Capital de las Cooperativas de la Reforma Agrarian según Regiones

Región	Valor de Asignación de Crédito	Valor Amortizado	Saldo Capital
Occidental	100.3	0.0	100.3
Central	39.5	2.7	37.2
Paracentral	131.3	0.0	131.2
Oriental	163.6	0.2	163.4
TOTAL	434.7	2.9	432.2

Fuente: ISTA, 1995.

4. El Saldo total de Capital

El saldo total de capital de la deuda de las cooperativas (es decir el saldo de capital del valor de la deuda, el saldo de capital de la cartera ISTA/BFA y el saldo de capital de la cartera FFRAP), asciende a 1,036.1 millones de colones.

Cuadro No. 10
Deuda de las Cooperativas de la Reforma Agraria

Región	Saldo Capital Tierra	Saldo Capital ISTA/BFA	Saldo Capital FFRAP	TOTAL
Occidental	187.1	12.7	100.3	300.1
Central	102.3	10.4	37.2	150.0
Paracentral	102.6	11.9	131.2	245.8
Oriental	156.1	20.7	163.4	340.1
TOTAL	548.1	55.7	432.2	1,036.1

Fuente: ISTA, 1995.

Dicho saldo total de capital obviamente no incluye los intereses, los cuales se calculan dependiendo de las condiciones de pago y la fecha en la cual se obtuvo cada uno de créditos, las cuales difieren en cada caso.

5. Estimación de la Deuda Total Actual de las Cooperativas

El saldo total de capital, más los intereses devengados por cada una de las deudas a la fecha de pago, es lo que constituye el monto total de la deuda a esa fecha.

Sobre la base de la forma de cálculo del Estado de Cuenta, que utiliza el ISTA para determinar la deuda agraria de cada cooperativa, dado que las condiciones de pago son mas ó menos similares para todas las cooperativas de la reforma agraria, es posible realizar una estimación de la deuda agraria para todas las cooperativas de la fase I del sector reformado.

De esta forma, y tomando como ejemplo el cálculo de la deuda de la Cooperativa San Bruno, se realiza una estimación de la deuda agraria de las cooperativas de la fase I al 30 de marzo de 1996. Ello se muestra en el Cuadro No. 11.

Cuadro No. 11
Estimación del Estado de Cuenta de la Deuda Agraria de las Cooperativas del Sector Reformado (6% Anual sobre Saldos)

	SAN BRUNO (Miles)	REFORMA AGRARIA (Millones)
Valor Contratado	858,956.00	543.10
Intereses Periodo de Gracia	514,944.12	325.59
Intereses de Capital	306,933.61	194.07
Saldo al 30-04-96	1,680,833.73	1,062.76
MORA	312,011.05	251.40
ADELANTOS CARTERA ISTA-BFA	109,076.42	57.00
CARTERA FFRAP		
Saldo al 30-04-90	9,528.37	434.00
Intereses	2,667.94	121.52
Saldo al 30-04-96	12,196.31	555.52
TOTAL	2,114,117.52	1,926.68

Fuente: Elaboración Propia.

De acuerdo a esta estimación, la deuda agraria de las cooperativas del sector reformado asciende a 1,926.7 millones de colones, la cual se encuentra desglosada de la siguiente manera: el valor de la tierra más intereses corresponde a 1,062.76 millones de colones, el valor de la mora corresponde a 251.4 millones, la deuda de la cartera ISTA-BFA corresponde a 57 millones y la deuda de la cartera FFRAP corresponde a 555.5 Millones de colones.

B. DEUDA AGRARIA DE LOS BENEFICIARIOS INDIVIDUALES

1. Deuda Agraria de los Adjudicatarios de los Decretos 207 y 839

Con respecto al pago de la deuda adquirida por los beneficiarios de los decretos 207 y 839, su comportamiento se observa en el Cuadro No. 12.

Cuadro No. 12
Deuda Agraria de los Decretos 207 y 839
Período 1988/89 - 1991/92 (en miles de colones)

CONCEPTO	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
DECRETO No.207				
CAPITAL	69,250.0	73,300.0	76,625.0	72,766.4
INTERESES	12,600.0	13,800.0	13,983.2	12,367.4
SUB-TOTAL	81,850.0	87,100.0	90,608.2	85,133.8
DECRETO No.839				
CAPITAL			53,697.4	69,828.2
INTERESES			8,431.6	16,937.8
SUB-TOTAL			62,129.0	86,766.0
TOTAL DEUDA	81,850.0	87,100.0	152,737.2	171,899.8

Fuente: ISTA. Gerencia Financiera, 1992.

Para 1992, ambos decretos registraban un monto adeudado por 171.9 millones de colones, incluyendo capital e intereses, de los cuales el 49.5% corresponden al Decreto 207, correspondiendo el 85.5% a capital y el 14.5% a intereses.

La deuda restante de los beneficiarios del Decreto 839 es del 50.5%, de los cuales el 80.5% corresponde a capital y un 19.5% para pago de intereses.

2. Amortización en los Decretos 207 y 839

Analizando la amortización de la deuda agraria de ambos decretos podemos observar, en el Cuadro No. 13, cual ha sido la amortización por parte de los beneficiarios de dichos decretos.

Cuadro No. 13
Amortización de la Deuda Agraria de los Decretos No.207 Y 839
Período 1988/1989 - 1991/92 (en miles de colones)

CONCEPTO	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
DECRETO No.207				
CAPITAL	6,480.0	6,900.0	9,169.0	16,265.6
INTERESES	6,310.0	6,700.0	11,367.3	7,810.0
SUB-TOTAL	12,790.0	13,600.0	20,563.3	24,075.6
DECRETO No.839				
CAPITAL			311.2	791.2
INTERESES			1,245.0	3,461.0
SUB-TOTAL			1,566.2	4,252.2
TOTAL AMORTIZACIÓN	12,790.0	13,600.0	22,092.5	28,327.8

Fuente: ISTA. Gerencia Financiera, 1992.

Como puede observarse, los decretos 207 y 839 únicamente han tenido capacidad de amortizar el 16.4%.

3. La Deuda del PTT³

Cuadro No. 14
Total de Propiedades, Número de Beneficiarios,
Area en Manzanas y Monto Financiado
Datos al 30 de abril de 1996

Beneficiarios	No. de beneficiarios		% de avance	Escriturado		Millones de colones
	Universo	Atendidos		Manzanas	Propiedades	
FMLN y Tenedores	28,421	24,927*	92.14	99,987.75	2,207	629.8
FAES	8,130	7,894	98.20	28,629.29	713	208.5
Total PTT	36,551	32,911	95.17	128,617.04	2,920	838.4

* Excluye los 1,261 beneficiarios sin control que quedaron fuera del programa según acuerdo conjunto al 28 de noviembre de 1995.

Fuente: MINUSAL. Carta Informativa. Situación del PTT al 30/04/1996.

El total de tierras transferidas, según información de MINUSAL al 30 de abril de 1996, es de 128,617.04 manzanas distribuidas en los 14 departamentos, para un total de 27,716 beneficiarios; por un monto de 838.4 millones de colones.

4. Deuda Agraria de Adjudicatarios Individuales según Instituciones

La asignación de tierras a beneficiarios individuales ha sido desarrollada por parte de FINATA (Decretos 207 y 839), ISTA (a través de la parcelación, así como a través del Programa de Transferencia de Tierras) y el Banco de Tierras (a través de la venta voluntaria de tierras por parte de los propietarios y fundamentalmente a través del Programa de Transferencia de Tierras).

4.1 Deuda Agraria de Adjudicatarios Individuales de FINATA

Al 31 de Agosto de 1995, FINATA había otorgado un total de 24,051 créditos por asignación de tierras a beneficiarios individuales, por un monto total de 140.3 millones de colones. El saldo de capital para esa fecha, ascendía a los 128.7 millones.

³ Los Programas de Reinserción Rural. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), *Documento de Trabajo*. Feb. de 1997.

De estos créditos, 20,732 fueron otorgados a través del Decreto 207, por un monto de 71.3 millones de colones, existiendo a la fecha mencionada un saldo de capital de 60.9 millones de colones.

A través del decreto 839 fueron otorgados 3,319 créditos por un monto de 69.0 millones de colones, existiendo un saldo de capital de 67.8 millones de colones.

La mora total en la deuda agraria de los beneficiarios de FINATA ascendía a 55.7 millones de colones, de los cuales 24.2 millones corresponde a capital y 31.5 millones corresponde a intereses.

En el caso de los beneficiarios del Decreto 207, al 30 de agosto de 1990, la deuda agraria de este sector ascendía a 87.1 millones de colones; de estos el 84.2% corresponde a capital y el 15.8% a intereses, de lo cual se ha amortizado al período 1991/92, 28.3 millones de colones.⁴

Aún cuando el monto parece mínimo en comparación con la deuda agraria de las cooperativas, hay que tomar en consideración que este sector prácticamente ha estado más desprotegido en términos de asistencia técnica, créditos y otros servicios, por lo que los efectos de la situación interna, tanto en lo militar, la crisis económica y los fenómenos naturales los han afectado en mayor medida.

Cuadro No. 15
Situación Crediticia de los Beneficiarios de FINATA

MONTO CRÉDITOS	No. de CRÉDITOS	MONTO OTORGADO	SALDO CAPITAL	MORA TOTAL
HASTA 5 MIL	17,664	28,054.6	22,606.4	14,425.4
> 5 - 10 MIL	2,618	18,631.4	16,266.5	5,531.7
> 10 - 15 MIL	1,295	15,882.4	14,606.5	4,589.6
> 15 - 20 MIL	1,247	21,831.1	21,087.6	8,439.7
> 20 - 25 MIL	546	11,880.3	11,399.1	3,959.9
> 25 - 30 MIL	205	5,571.6	5,367.8	1,919.9
> 30 - 50 MIL	190	6,818.6	6,417.4	1,462.7
> 50 - 75 MIL	32	1,839.0	1,540.9	375.6
> 75 - 100 MIL	9	755.9	707.5	206.2
MAS DE 100 MIL	45	29,062.2	28,721.5	14,871.8
TOTAL	24,051	140,326.5	128,721.4	55,781.8

Fuente: FINATA.

⁴ MAG, PERA, VIII y XII Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria.

El Cuadro No. 15 muestra la deuda de los beneficiarios individuales de asignación de tierras de FINATA según rangos del monto de crédito. Como puede observarse, la mayoría de créditos y los mayores saldos de capital corresponden en orden descendente desde los rangos menores hacia los rangos mayores.

4.2 Deuda Agraria de Adjudicatarios Individuales del ISTA

Al 31 de Agosto de 1995, el ISTA había otorgado un total de 24,666 créditos por asignación de tierras a beneficiarios individuales, por un monto total de 80.5 millones de colones. El saldo de capital para esa fecha, ascendía a los 66.5 millones.

La mora en la deuda agraria de estos beneficiarios ascendía a 6.6 millones de colones, de los cuales 1.4 millones corresponde a capital y 5.2 millones corresponde a intereses.

Cuadro No. 16
Situación Crediticia de los Beneficiarios Individuales del ISTA

MONTO CRÉDITOS	No. de CRÉDITOS	MONTO OTORGADO	SALDO CAPITAL	MORA TOTAL
HASTA 5 MIL	19,900	33,826.5	28,486.9	3,037.3
> 5 - 10 MIL	3,101	21,565.9	17,233.8	1,708.4
> 10 - 15 MIL	1,117	13,609.0	10,176.2	1,100.9
> 15 - 20 MIL	299	5,240.5	4,422.8	411.4
> 20 - 25 MIL	152	3,317.1	3,160.6	263.6
> 25 - 30 MIL	46	1,165.6	1,244.4	55.7
> 30 - 50 MIL	50	1,664.0	1,664.0	12.1
> 50 - 100 MIL	1	77.6	77.6	6.7
TOTAL	24,666	80,466.2	66,466.3	6,596.2

Fuente: ISTA.

El Cuadro No. 16 muestra la deuda de los beneficiarios individuales según rangos del monto de crédito. Como puede observarse, la mayoría de créditos y los mayores saldos de capital corresponden en orden descendente desde los rangos menores hacia los rangos mayores.

4.3 Deuda Agraria de Adjudicatarios Individuales del Banco de Tierras

El Banco de Tierras, ha asignado tierras obtenidas a través de dos tipos de fuentes: las obtenidas a través de la venta voluntaria de tierras por parte de sus propietarios al banco, y la transferencia de tierras establecida en el marco de los Acuerdos de Paz.

A través de la venta voluntaria de los propietarios, se transfirió tierras a 1,887 beneficiarios, por un monto de 27.3 millones de colones. A través del Programa de Transferencia de Tierras se ha asignado tierras a 23,515 beneficiarios por un monto de 603.8 millones de colones.

El Banco de Tierras ha asignado tierras a dos tipos de beneficiarios. Por una parte, a algunos les fueron adjudicadas tierras que adquirió el Banco por medio de la venta voluntaria por parte de sus propietarios (que constituyó la razón de creación del banco, pero que en todo caso representa un porcentaje relativamente escaso en la actividades del mismo; por otra parte, otros recibieron tierras a través de la ejecución del Programa de Transferencia de Tierras que se constituyó en uno de los aspectos fundamentales para el logro de la reinserción agropecuaria establecida entre el gobierno y el FMLN, en los Acuerdos de Paz.

El Banco de Tierras adquirió a través de la venta voluntaria por parte de sus propietarios, tierras que luego fueron asignadas a un total de 1,887 beneficiarios, por un monto total de 27.3 millones de colones.

De estos créditos, 20,732 fueron otorgados a través del Decreto 207, por un monto de 71.3 millones de colones; existiendo a la fecha mencionada un saldo de capital de 60.9 millones de colones.

A través del decreto 839 fueron otorgados 3,319 créditos, por un monto de 69.0 millones de colones, existiendo un saldo de capital de 67.8 millones de colones.

La mora total en la deuda agraria de los beneficiarios de FINATA ascendía a 55.7 millones de colones, de los cuales 24.2 millones corresponde a capital y 31.5 millones corresponde a intereses.

Cuadro No. 17
Situación Crediticia de los Beneficiarios del Banco de Tierras

MONTO CRÉDITOS	No. de CRÉDITOS	MONTO OTORGADO	SALDO CAPITAL	MORA TOTAL
HASTA 5 MIL.	547	1,316.1	-	-
> 5 - 10 MIL.	336	2,635.0	-	-
> 10 - 15 MIL.	1,464	18,450.7	-	-
> 15 - 20 MIL.	2,606	46,349.0	-	-
> 20 - 25 MIL.	4,534	103,809.4	-	-
> 25 - 30 MIL.	14,720	415,461.0	-	-
> 30 - 35 MIL.	607	18,887.8	-	-
> 35 - 40 MIL.	402	14,981.5	-	-
> 40 - 45 MIL.	50	2,070.0	-	-
> 45 - 50 MIL.	75	3,705.2	-	-
> 50 A MAS	61	3,401.8	-	-
TOTAL	25,402	631,067.6	-	-

Fuente: Banco de Tierras.

El Cuadro No. 17 muestra la deuda de los beneficiarios individuales de asignación de tierras del Banco de Tierras según rangos del monto de crédito. Como puede observarse, la mayoría de créditos y los mayores saldos de capital corresponden en orden descendente desde los rangos menores hacia los rangos mayores.

C. ESTIMACIÓN DE LA DEUDA TOTAL DEL SECTOR AGROPECUARIO

Una estimación de la deuda global de los diferentes sectores del agro se presenta en el Cuadro No. 18.

Cuadro No. 18
Estimación de la Deuda Total del Sector Agropecuario

	SALDO DE CAPITAL	DEUDA AGRARIA ACTUAL
DEUDA AGRARIA		
Fase I	543.1	1,062.76
Fase I y 747	256.2	256.20
Dec 207 y 839	142.7	171.90
Prog de Trasl de Tierras	838.4	838.40
DEUDA BANCARIA		
ISTA-BEA		
FFRAP	57.0	57.00
FOSAFFI	434.0	555.50
	325.2	325.20
TOTAL	2,596.6	3,266.96

Fuente: Elaboración propia a partir de cuadros 8,9,10,12,13.

De este valor global de 3,266.9 millones de colones, 1,926.7 millones de colones corresponden a las cooperativas de la fase I de la reforma agraria, es decir 59.0%.

Al programa de transferencia de tierras le corresponden 838.4 millones de colones (según la información disponible), equivalente al 25.7% de la deuda agraria global.

A los otros decretos de la reforma agraria les corresponde el 13.1%, mientras que a la cartera FOSAFFI le corresponde el 9.9%.

IV. LAS CAUSAS DE LA INCAPACIDAD DE PAGO

Entre los factores que han tenido influencia sobre el comportamiento del sector agropecuario se encuentran el conflicto bélico, el proceso de reforma agraria, las transferencias de tierras, la política económica implementada por el gobierno, el comportamiento de los mercados internacionales de productos agropecuarios y la influencia sobre los precios y los ingresos.

A. EL CONFLICTO BÉLICO

El conflicto bélico afectó directamente al sector agropecuario, dado que tuvo como principal escenario la zona rural del país y, por lo tanto, tuvo incidencia sobre la actividad productiva. En efecto, posteriormente a la firma de los acuerdos de paz, se observó un incremento de la producción como resultado de la incorporación de tierras que no estaban siendo utilizadas. Sin embargo, a cinco años de haber finalizado el conflicto, el sector agropecuario no ha mostrado un comportamiento diferente de la década de los 80s.

B. EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA Y LAS TRANSFERENCIAS DE TIERRAS

El proceso de reforma agraria y las transferencias de tierras provocadas por el establecimiento del límite de 245 has. en la Constitución política, así como en el marco de los Acuerdos de Paz, también han ejercido influencia en tanto se provocó un cambio en la estructura de tenencia de la tierra, generando cierta incertidumbre entre los propietarios de tierra, así como un proceso de adaptación de los beneficiarios. Pero el punto más importante en cuanto a la reforma agraria, es que ésta no tuvo un carácter integral, por lo que las cooperativas han tenido dificultades para hacer un uso eficiente de la tierra.

C. LA POLÍTICA ECONÓMICA NEOLIBERAL

A partir de 1989, se aplica en el país un paquete de medidas económicas de corte neoliberal tendientes a reinsertar la economía salvadoreña en el mercado mundial, cuyo principal mecanismo consistía en la liberalización de la economía de manera que el mercado se convirtiera en el único asignador de recursos y factores. En tal sentido, se procedió a la liberalización y unificación del tipo de cambio con participación discrecional del BCR (mecanismo de flotación sucia). Dicha participación ha sido justificada por las autoridades monetarias por el hecho de que ha existido una oferta de divisas (debido al ingreso de remesas familiares y a otros flujos de dólares tales como la cooperación internacional para los Acuerdos de Paz, el lavado de dólares,

etc.) mayor que la demanda, por lo que el BCR ha recurrido a la compra de dólares. Lo anterior se ha traducido en un incremento del valor del dolar, que se ha ubicado en un precio más alto del que le correspondería realmente al operar por oferta y demanda.

De esta forma, las importaciones se han encarecido internamente. En el caso de los insumos agropecuarios, estos han observado incrementos de precios, lo que unido al carácter oligopólico de la comercialización de los mismos, han incrementando los costos de la producción agropecuaria.

Se aplicó una política comercial orientada a liberalizar el comercio externo. Se inicia una uniformización y reducción de los aranceles y eliminación de barreras no arancelarias. En cuanto a la política comercial, se tendió a promover las exportaciones tradicionales y no tradicionales. A nivel de comercio externo, se procedió a la privatización y liberalización de la comercialización de los bienes de exportación. Sin embargo, esta política aperturista no incidió en el aumento de la producción del sector al presentar estas condiciones de competitividad muy inferiores a la media mundial, lo que ha imposibilitado un acceso mayor a mercados externos.

En el caso de los granos básicos, la importación de éstos fue incentivada debido a los bajos precios prevalecientes en el mercado internacional y a la política de reducción arancelaria introducida.

La política crediticia se caracterizó por ser restrictiva, con tasas de interés reales positivas y supresión de líneas preferenciales de crédito. Igualmente la política de precios estuvo orientada a la liberalización de los mismos, eliminando los controles de precios establecidos anteriormente.

"En teoría, las reformas económicas deberían haber servido para corregir el desequilibrio entre agricultura y otros sectores. Sin embargo, para 1991 no habían arrojado un mejoramiento importante de los precios agrícolas relativos, como queda de manifiesto en el hecho de que siguió disminuyendo la parte correspondiente al sector, a precios nominales en el PIB. Parte de la explicación se encuentra probablemente en la continua baja de los precios mundiales del café (los precios del algodón también han bajado, pero la producción ha disminuido en forma tan drástica que ya no tiene importancia en relación con la producción total). En cuanto a los productos de consumo interno, como cereales básicos, hay varias explicaciones posibles, tales como la debilidad del mercado interno en razón de que los salarios reales son bajos, las tendencias del mercado mundial y el tiempo que se

necesita para que el sector privado de comercialización se haga cargo de las funciones que antes realizaba el Instituto Regulador de Abastecimiento".⁵

Por lo tanto, las medidas económicas aplicadas a partir de 1989, más que resolver la situación de la agricultura, profundizaron su desventaja, en la medida que permitieron un ensanchamiento de las tendencias adversas como resultado de la liberalización. Sólo se vieron beneficiados los sectores vinculados a la agroexportación debido a la reducción arancelaria; mientras que los sectores con orientación al consumo interno salieron afectados negativamente.

D. DISMINUCIÓN DE LOS PRECIOS

En el comportamiento de la estructura del PIB a precios constantes, se observa que el sector agropecuario ha sufrido una reducción en su participación al pasar del 25.6% en 1980 al 22.9% en 1993.

La industria experimenta un leve crecimiento y el comercio después de observar una baja, prácticamente se mantiene constante desde 1985 hasta la fecha.

Cuadro No. 19
Estructura del PIB (Precios constantes de 1962)

Años	Agropecuario	Industria	Comercio	Otros sectores	Total
1980	25.6	17.8	19.0	37.6	100
1985	24.8	17.2	16.4	41.6	100
1990	23.9	18.0	16.2	41.9	100
1993	22.9	18.9	16.5	41.7	100

Fuente: Revistas del BCR.

Sin embargo, al observar el comportamiento de la estructura del PIB a precios corrientes, la participación del sector agropecuario pasa de 27.8% en 1980 a 8.6% en 1993. En contraposición, la industria pasa del 15.0% en 1980 al 19.1% en 1993. El caso más sorprendente es la situación del comercio que pasa de 22.9% en 1980 al 36.6% en 1993.

⁵ *Ibid.* pp. 49-50.

Cuadro No. 20
Estructura del PIB (Precios corrientes)

Años	Agropecuario	Industria	Comercio	Otros Sectores	Total
1980	27.8	15.0	22.9	34.3	100
1985	18.2	16.4	27.2	38.2	100
1990	11.2	18.6	34.6	35.6	100
1993	8.6	19.1	36.6	35.7	100

Fuente: Revistas del BCR.

Lo anterior es resultado de que en el marco de la estructura económica nacional, los precios relativos de los productos agropecuarios han experimentado una drástica caída, mientras que los precios de los productos de los sectores comercio e industria han experimentado un proceso de crecimiento rápido.

*"En el caso de los cereales básicos, los precios relativos que perciben los agricultores salvadoreños han bajado continuamente desde mediados del decenio de 1970, y como resultado, en 1990-1991 los precios relativos del maíz, los frijoles, el arroz y el sorgo correspondían al 33, el 37, el 24 y el 31 por ciento, respectivamente, de los obtenidos en el ciclo agrícola de 1976-1977."*⁶

"Los precios del algodón bajaron en un 50 por ciento en términos reales entre 1980 y 1990, mientras la producción bajaba en más del 80 por ciento porque el conflicto perjudicó particularmente el cultivo y por el costo cada vez mayor de la lucha contra los insectos. En el caso del café, el principal cultivo de exportación, los precios mundiales han bajado recientemente, tras la terminación del acuerdo internacional del café al monto más bajo en los últimos decenios (mientras el acuerdo estaba vigente y los precios mundiales eran altos, los precios al productor se mantenían bajos en razón de la tributación de las exportaciones y la monopolización de la comercialización para la exportación en manos de un organismo estatal). Los precios del azúcar han constituido una excepción en razón del precio especial que impera en el mercado de los Estados Unidos (aunque la cuota para El Salvador se ha reducido considerablemente) y de la protección del mercado interno".⁷

⁶ *Ibid.* p.49.

⁷ *Op. cit.* pp. 47-48

Entre los elementos que explican la baja de los precios relativos en el sector agropecuario se encuentran las tendencias de los mercados internacionales para productos agrícolas; la debilidad del mercado interno a medida que el salario real bajaba; y en menor medida, los controles del gobierno sobre los precios de alimentos para enfrentar la inflación y la asistencia alimentaria. Estos elementos a la vez contribuyen a la pérdida de eficiencia y productividad en el sector.

Ello ha traído como resultado, que mientras se da un proceso de reducción de la rentabilidad del sector agropecuario, por otra parte, se da un proceso de crecimiento de la rentabilidad en otros sectores, particularmente en el sector comercio. Esto significa tres cosas:

- Existen mayores incentivos para invertir en otros sectores y no en el sector agropecuario.
- Resulta mucho más rentable importar determinados productos de origen agropecuario que producirlos internamente.
- Se requiere una modificación en los patrones tecnológicos imperantes para poder competir adecuadamente en el mercado mundial y que se logre una recuperación de la rentabilidad a partir del aumento de los rendimientos, lo cual implica la realización de inversiones en el sector, pero no existen condiciones, ni políticas adecuadas para hacerlo.

En el fondo, esto es el resultado del tipo y de la forma de la orientación exportadora que ha prevalecido en la economía salvadoreña, lo cual se conjuga con la dinámica prevaleciente en el mercado mundial. Surgen entonces las siguientes preguntas: ¿Se van a mantener dichas tendencias de precios? De ser así, ¿Cuáles son las perspectivas para el sector agropecuario? ¿Es posible hacer algo?

Los efectos que la aplicación de medidas de liberalización, apertura y reducción del Estado, han traído sobre la economía salvadoreña, ha sido una reestructuración de la misma, caracterizada por el fortalecimiento de los sectores financiero, comercial y de servicios, y por el deterioro de los sectores productivos, fundamentalmente la industria y la agricultura.

En efecto, la profunda crisis en la que se encuentra el sector agropecuario, aún cuando existen diversos factores influyentes, obedece fundamentalmente al efecto que las políticas macroeconómicas implementadas han tenido sobre el mismo.

V. LA RESPUESTA GUBERNAMENTAL: UNA POLITICA AGRARIA CON ORIENTACION DE LIBRE MERCADO

A. LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA

La política agropecuaria que se está implementando actualmente se encuentra precisamente en la lógica anterior referida al sector agropecuario. Para tal efecto, se ha diseñado una matriz de política agraria, cuyos componentes básicos son:

- Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad, posesión ó tenencia de la tierra, que permita la inversión, su transferencia y contratación dentro del libre mercado. Entre los aspectos más importantes se encuentra la eliminación del marco legal que fomenta a las cooperativas y su sustitución por otro que permita la parcelación y la venta de tierras.

El concepto de seguridad jurídica se encuentra reducido a la propiedad privada individual de la tierra. Obviamente como resultado se plantea, por una parte, la parcelación de las tierras de la primera fase de la reforma agraria y por lo tanto la disolución de la propiedad de las cooperativas, y por otra, la venta de tierras por parte de las cooperativas.

En efecto, el decreto 719 forma parte de la modificación de la legislación en función de la liberalización del mercado de tierras.

- Eliminación de las instituciones vinculadas a procesos de transferencias de tierra (FINATA, ISTA, Banco de Tierras):

Con estas medidas, prácticamente se está poniendo fin a la política de tierras por parte del Estado; y por lo tanto, el acceso a la tierra estará determinado exclusivamente por las leyes del mercado.

- Consolidación y reestructuración de la deuda agraria:

Para este efecto, se aprobaron los decretos 698, "Ley de apoyo a la reactivación del sector agropecuario", y 699, "Ley de reestructuración de la deuda agraria".

En el caso de la deuda agraria, aún cuando no puede desconocerse que se constituye en un paso en la solución de la deuda de los beneficiarios individuales, en lo que respecta las cooperativas, es diseñado como un mecanismo que induce a

las cooperativas a la venta de tierras y a la parcelación, y por lo tanto a la desarticulación de las unidades productivas.

• **Dinamizar el mercado de tierras.**

Este conjunto de políticas, lejos de potenciar un proceso de recuperación y reactivación del sector agropecuario, apuntan a propiciar una profundización de los graves problemas económicos, sociales y medioambientales con que se enfrenta el sector.

B. LOS CONTENIDOS DE LOS DECRETOS 698, 699 y 719

De hecho, los decretos 698, 699 y 719 no constituyen leyes aisladas; muy al contrario, se insertan en el marco del modelo neoliberal, viabilizado a través de un conjunto de acciones que pretenden la liberalización de la economía, la reestructuración del Estado y la apertura externa; a la vez, constituyen mecanismos para viabilizar la orientación de dicha política en el sector agropecuario, específicamente a través de la apertura del mercado de tierras.

1. El Decreto 698, "Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario"

Beneficiarios de la Ley:

Los usuarios del sector agropecuario que formen parte de las carteras de crédito del FOSAFFI, BFA y FEDECREDITO.

Beneficios:

a) Miembros del sector agropecuario calificados en 292:

- Descuento 70%, pronto pago 30%, FOSAFI, BFA y FEDECREDITO.
- Saldos de hasta 5,000 al entrar en vigencia el decreto ó créditos originales hasta de 5,000 quedan cancelados.
- Ampliación del período de gracia del refinanciamiento generado por el 292, hasta el 30 de junio de 1997, distribuyendo los intereses de dicho período, entre las cuotas de capital e intereses ya establecidos. FOSAFFI y BFA deben hacerlo, FEDECREDITO puede hacerlo.

- FOSAFFI deberá revertir los intereses capitalizados por los bancos a la fecha de vigencia del 698, si dicha capitalización se realizó con posterioridad a la formalización del refinanciamiento vigente.

b) Miembros del sector agropecuario no calificados en 292:

- Descuento 40%, pronto pago, FOSAFI; BFA y FEDECREDITO (si están calificados como D y E).

2. El Decreto 699 "Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria"

Objetivo de la Ley:

Esta ley plantea que "tiene por objeto reestructurar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras y por los beneficiarios de la Reforma Agraria, para con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y con la extinta Financiera Nacional de Tierras Agrícolas; y las de los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras y demás usuarios, a favor del Banco de Tierras, con la finalidad de convertirlos en sujetos de crédito con el Sistema Financiero" (art. 1)

Beneficiarios de la Ley:

- Las asociaciones cooperativas agropecuarias de la Reforma Agraria y las asociaciones comunales y comunitarias campesinas.
- Los adjudicatarios de inmuebles, lotes y solares en las propiedades del ISTA.
- Los beneficiarios de la ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos.
- Las personas naturales y jurídicas que adquirieron inmuebles de conformidad a la Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria.
- Las personas naturales que fueron financiadas por el Banco de Tierras.
- Aquellos adjudicatarios y futuros adjudicatarios del ISTA, en las propiedades que este transfirió a las asociaciones mencionadas anteriormente, siempre que ellas por lo menos hayan presentado a dicho instituto, la solicitud de que optan por el sistema individual de tenencia de la tierra, hasta antes del 31 de mayo de 1997. (Art. 2)

Beneficios de la ley:

- a) "A las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias y Asociaciones Comunales y Comunitarias Campesinas, se les hará descuento por pronto pago del setenta por ciento del saldo de capital e intereses adeudados; y
- b) A las personas naturales, propietarias individuales de solares para vivienda, o de lotes agrícolas, se les hará un descuento por pronto pago del setenta por ciento del saldo de capital e intereses, y al saldo resultante, se le dispensarán cinco mil colones."

En virtud de lo anterior, a usuarios que deben hasta 16,665 colones, sus obligaciones quedan extintas por ministerio de ley.

Pronto Pago:

El beneficio a que se refiere el presente artículo estará condicionado a que la persona natural ó jurídica cancele simultáneamente el resto de la deuda a su respectiva institución acreedora (pronto pago). (Art. 3)

".. (S)e considerará como una sola deuda el saldo de capital e intereses adeudados del ó de los créditos con una misma institución.

De igual manera, en el caso de la deuda de las Asociaciones Cooperativas, se considerará como un solo débito la sumatoria de las obligaciones crediticias provenientes del valor de la tierra, adelantos ISTA-BFA, y deuda del "Fondo de Financiamiento para la Reactivación de las Actividades Productivas-FFRAP."

La aplicación de esta ley implica que una cooperativa debe de disponer de recursos financieros correspondientes al 30% del monto de su deuda para poder acceder al descuento del 70% de la misma.

Pero y tal como se ha planteado anteriormente, la deuda agraria de una cooperativa está formada por el valor de la tierra más los intereses del período de gracia más los intereses correspondientes a la finalización del período de gracia hasta la actualidad más la mora existente; más la respectiva deuda cartera ISTA-BFA, más la respectiva deuda de la cartera FFRAP con los intereses hasta la actualidad.

De esta manera, los recursos financieros correspondientes al 30% de la deuda global representan un valor que gira alrededor del valor inicial de asignación de la tierra.

En el caso de la cooperativa San Bruno, el pronto pago asciende 634,235 colones, lo cual representa el 73.8% del valor de asignación de la tierra. La situación es obviamente mas dramática para cooperativas cuyo valor de la tierra asciende a varios millones de colones.

De acuerdo a las estimaciones realizadas para el sector reformado, el pronto pago significa disponer de 578.0 millones de colones, lo cual representa el 106.43% del valor de asignación de las tierras.

Obviamente, si las cooperativas, por las razones planteadas con anterioridad, no han tenido capacidad de pago de las cuotas asignadas anualmente, mucho menos disponen de la cantidad antes mencionada.

De ahí que el gobierno pretenda plantear –como única solución– iniciar un proceso generalizado de venta de tierras, lo cual de hecho no es una solución real al problema planteado.

Es tan evidente que el decreto 699 no resuelve el problema, que la gran mayoría de cooperativas no se ha acogido al mismo, a pesar de que está por vencerse el plazo, y el gobierno ha planteado una prórroga de seis meses mas.

El problema no se resuelve con una simple prórroga. Es necesario buscar una solución real y de fondo al problema global de la deuda agraria.

3. El Decreto 719: Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria

El objetivo de esta nueva ley, tal como lo define el artículo 1, es "establecer el régimen especial a que se refiere el inc. 3o. del art. 105 de la Constitución".⁸

En efecto, el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución, plantea que "la tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la reforma agraria estará sometida a un régimen especial".⁹ La intencionalidad del establecimiento del régimen especial era de proteger al proceso de reforma agraria y a los campesinos beneficiarios, asegurando que la tierra permaneciera en sus manos.

⁸ Guillén, María Silvia. Análisis de la Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria.

⁹ *Ibid.* p. 2.

Es importante destacar que en 1991, se aprobó el Decreto 747 ó Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria, el cual precisamente pretendía establecer el régimen especial a que se refiere el inciso 3o. del art. 105 de la Constitución. Este decreto ha sido derogado con la aplicación del Decreto 719.

Ante tal situación, surge la pregunta: ¿Cual es la razón por la cual se elimina una ley que ya pretendía constituirse en el régimen especial a que se refiere la Constitución, por otro que supuestamente pretende el mismo objetivo?

Un primer intento de respuesta es sencillamente que a juicio de los actuales legisladores, la ley anterior no se adecuaba a determinados fines. ¿A qué fines? Supuestamente al fortalecimiento de la reforma agraria y al establecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

Sin embargo, es necesario destacar que durante las últimas administraciones, la política económica ha estado orientada a la liberalización de los mercados y la política agropecuaria ha pretendido los mismos objetivos en el agro.

En tal sentido, la política agropecuaria se ha reducido básicamente a un intento sistemático en función de la parcelación y la venta de tierras por parte de las cooperativas. Basta recordar que el gobierno aprobó el Decreto 14, el cual justamente pretendía la venta de tierras por parte de las cooperativas, el cual no fue aplicado debido a que fue declarado inconstitucional, en base a argumentaciones que en tal sentido plantearon las organizaciones campesinas.

Ahora bien, el Decreto 719, en el fondo, no es más que una fusión del Decreto 747 y del Decreto 14, con algunos agregados. Es decir, la ley aprobada está constituida básicamente por el Decreto 747 (el cual es derogado por esta ley) y por el Decreto 14 (el cual no había sido posible implementar por haber sido declarado inconstitucional).

Lo anterior pone de manifiesto que, aún cuando se plantea como objetivo el establecimiento de el régimen especial a que se refiere la constitución, en sus contenidos se refleja una intencionalidad que contradice el espíritu de la misma.

El contenido de la ley se constituye en un conjunto de exigencias a las cooperativas que no se exigen a los otros sujetos agropecuarios, y un conjunto de posibilidades para acceder a la tierra para otros sujetos, que no se le permiten a las cooperativas.

Desde todo punto de vista, la ley es un conjunto de mecanismos que tienden a la desarticulación de las cooperativas y asegura la liberalización de las tierras a través de

la parcelación, la venta de tierras, la hipoteca, el pago por deudas, etc. Dado el contexto adverso en el cual se encuentra el sector agropecuario, los campesinos están en una situación de desventaja frente a terceros para la realización de cualquier tipo de relación económica: frente al estado, frente a compradores de tierras, frente al sistema financiero, etc.

La aplicación de la ley conducirá a que las tierras de la reforma agraria no quedaran en manos de los campesinos. En lo inmediato, el decreto induce a las cooperativas a la venta de tierras e inclusive a la parcelación para hacer frente al pronto pago del 30% que se ha planteado como "solución" al problema de la deuda agraria.

Se estaría despojando de la tierra a los campesinos y generándose un proceso de reconcentración selectiva de la tierra, orientada hacia usos no agrícolas (turismo, maquila, construcción, lotificaciones, especulación de la tierra)

De hecho, a las cooperativas de la primera fase de la reforma agraria, como es sabido, les fueron entregadas las tierras mayores de 500 has.. La mayoría de estas propiedades se encuentran ubicadas en la parte sur del país, constituyendo las tierras de vocación agropecuaria.

Con la venta de tierras para fines no agropecuarios, se estará reduciendo la tierra de vocación agropecuaria del país y por lo tanto, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria del país.

En conclusión, este conjunto de leyes, lejos de constituir mecanismos que resuelvan el problema de la deuda de las cooperativas del sector reformado potenciando su posibilidad de contribuir a un proceso de reactivación del agro, están generando condiciones para una desarticulación de dicho sector, en el marco de favorecer una tendencia de liberalización que generaría procesos de reconcentración de la tierra y profundización de los problemas del agro.

En conclusión, puede plantearse que:

1. Los decretos 698 y 699 no resuelven el problema de endeudamiento del sector agropecuario.
2. El Decreto 719 es el tiro de gracia a la reforma agraria, a las cooperativas y, por lo tanto, a la organización cooperativa.
3. El objetivo fundamental del Decreto 747, más que el establecimiento de un régimen especial, es favorecer la venta de tierras y liberalizar el mercado de tierras.

4. Los decretos analizados no tienen que ver solamente con las cooperativas. Tienen que ver con los problemas del agro, que sin duda, se van a profundizar en términos económicos, sociales y medioambientales.

Obviamente, el establecimiento de un régimen especial de la tenencia de la tierra en manos de las cooperativas es una necesidad y un mandato constitucional. Pero tal régimen especial debe responder al espíritu de la Constitución y a la realidad que enfrentan los cooperativistas.

Sin embargo, el Decreto 719, más que responder al mandato constitucional y a la realidad de los cooperativistas, busca en última instancia la reversión de la reforma agraria y el establecimiento de un mercado de tierras en el agro, lo cual lejos de responder a los graves problemas del agro, provocará una profundización de los mismos.

Es necesario y urgente entonces, de cara a enfrentar de manera responsable la crisis del sector agropecuario, el establecimiento de mecanismos de concertación entre el Estado y los sectores agropecuarios involucrados, para buscar soluciones reales, tanto a este problema, como a todos aquellos que hay que superar para iniciar un genuino proceso de reactivación del sector agropecuario.

VI. POSICIÓN Y LOGROS DE LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS FRENTE AL PROBLEMA DE LA DEUDA AGRARIA

La deuda agraria, como se ha visto anteriormente, es un problema que afecta a una parte importante de los productores agropecuarios:

- Beneficiarios de los decretos 153-154, 207, 839, 842, 895, 795.
- Cooperativas del sector tradicional que adquirieron tierra con créditos del ISTA y el BFA.
- Beneficiarios de los Acuerdos de Paz:
 - *Beneficiarios de los "Acuerdos del 3 de Julio"
 - *Tenedores del PTT
 - *Ex-combatientes del FMLN
 - *Ex-combatientes de la FAES.
- Productores agropecuarios en mora con el Sistema Financiero, beneficiados ó no por el Decreto 292.

Es importante señalar que en el marco de la matriz de política agraria, la posición gubernamental frente al problema de la deuda era, por una parte, la no condonación de la deuda, y por otra, proceder a la privatización de la misma, es decir, su traslado hacia sectores privados para que estos la recuperaran; inclusive se manejó la posibilidad de recuperarla a través del Ministerio de Hacienda.

Ante la grave situación planteada y la inadecuada política gubernamental, diferentes organizaciones campesinas, aglutinadas en el Foro Nacional para la Defensa y Recuperación del Sector Agropecuario, en la Alianza Democrática Campesina, en la Confederación de Cooperativas de El Salvador y en la Confederación de Cooperativas de la Reforma Agraria Salvadoreña, iniciaron la elaboración de propuestas en función de una solución real del problema.

En octubre de 1995, la Alianza Democrática Campesina desarrolló una movilización demandando la condonación total de la deuda agraria. Por su parte, el Foro inició el proceso de construcción de una propuesta de solución a la deuda, con los siguientes contenidos de fondo:

- Condonación total de capital e intereses de la deuda para adquisición de tierras de los beneficiarios individuales del ISTA, FINATA y el Banco de Tierras.
- Condonación total de deudas generadas por créditos adquiridos a través del ISTA-BFA, FFRAP, BFA y FEDECREDITO.
- Condonación de los intereses y del 90% del capital para las cooperativas que adquirieron tierras por la vía del ISTA, FINATA ó BFA. El 10% restante debía ser pagado a largo plazo e intereses bajos.
- Condonación de los intereses y del 75% de del capital a los productores que recibieron créditos por parte del sistema financiero, se hayan acogido a no al Decreto 292.

Frente a las propuestas y movilizaciones desarrolladas por las organizaciones campesinas, el gobierno modificó su posición inicial, aprobando en mayo de 1996, los decretos 698 y 699 analizados anteriormente.

De hecho, constituyen un paso importante, pero son insuficientes en la solución de la problemática, tal y como se analizado con mayor detalle anteriormente. En tal sentido, las organizaciones mencionadas realizaron procesos de análisis de dichos

decretos, sus impactos, así como procesos de elaboración de propuestas de modificación de los decretos aprobados.

En la práctica, a casi un año de aprobados dichos decretos, mas allá de aquellos campesinos a los cuales les fue condonada su deuda (siendo condición para ello que dicha deuda ascendiera hasta un máximo de 16,665 colones), aquellos que tenían un pronto pago relativamente bajo, y un número sumamente reducido de cooperativas que tenían capacidad de pago, la gran mayoría de cooperativas de la reforma agraria y del sector tradicional, así como muchos productores individuales con deuda bancaria, no han tenido capacidad de acogerse a dichos decretos.

Asimismo, se presentaron varios recursos de inconstitucionalidad al Decreto 719 analizado anteriormente, algunos de los cuales fueron aceptados por la Corte Suprema de Justicia, quedando pendiente aún el fallo definitivo.

En cuanto a la deuda agraria, en diciembre de 1996, se logra la condonación total de la deuda de los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras, ya que el 30% de pronto pago establecido en el Decreto 699 queda cancelado a través del traslado de fondos de la AID al gobierno salvadoreño.

Evidentemente, la posición de las diferentes organizaciones campesinas ha permitido avances importantes en la solución de la deuda agraria. Sin embargo, una parte sustantiva del problema aún no se ha solucionado, encontrándose pendiente:

- la deuda agraria y bancaria de las cooperativas de la reforma agraria;
- la deuda agraria de las cooperativas tradicionales;
- la deuda bancaria de los beneficiarios del PTT;
- la deuda agraria de adjudicatarios individuales; y
- la deuda bancaria de productores medianos y grandes.

Por otra parte, hay puntos de agenda en los cuales las organizaciones campesinas han presentado propuestas y sobre los cuales aún no existe una solución por parte de las instancias gubernamentales responsables. Entre estos puntos de encuentran:

- La demanda de inconstitucionalidad del decreto 719 presentado a la Corte Suprema de Justicia.
- La suspensión de la parcelación y la venta de tierras, que en el marco de los decretos 698 y 699, es impulsada por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y por el Banco de Fomento Agropecuario (BFA).

- Partido de Conciliación Nacional
- Partido Demócrata Cristiano

Por otra parte, el partido Alianza Republicana Nacionalista, que se ha constituido en el mas férreo opositor de las demandas campesinas, ha manifestado últimamente su disposición a realizar una revisión de dicho problema. Una posición similar ha sido manifestada por el Movimiento de Renovación Social Cristiano.

A nivel del Organo Ejecutivo, deberá establecerse relación con:

- El Ministerio de Agricultura y Ganadería
- La Presidencia de la República

Asimismo, es necesaria la búsqueda de correlación favorable, con instancias como el AID, el Banco Mundial, así como organismos de cooperación OXFAM, SHARE, WOLA, y otras, de cara a una solución definitiva al problema.

BIBLIOGRAFÍA

BID. "Informe Socio-económico" Informe de la Misión del Banco Interamericano de Desarrollo". Enero de 1993. p. 43.

MAG, PERA, VIII y XII Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria.

MAG. El Salvador: Matriz de Política Agraria.

Hernández Romero, Pedro Juan. "Impactos del Paquete sobre la Agricultura Salvadoreña: entre la Globalización y el Abandono". FUNDE, *Alternativas para el Desarrollo* No. 27, marzo 1995.

Hernández Romero, Pedro Juan. "Cooperativas en El Salvador: Amenazas, potencialidades e incentivos frente al problema forestal". Abt Associates, Consorcio de Asistencia Técnica, Proyecto Protección del Medio Ambiente, GOES/USAID 519-0385. San Salvador, Octubre de 1996.

Hernández Romero, Pedro Juan; Merlos, Mario Enrique; Clavel, Luis "La Deuda Agraria de las Cooperativas del sector Agropecuario en El Salvador". Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. Enero de 1997. Documento elaborado para SOCODEVI.

ISTA, Gerencia de Operaciones y Departamento de Planificación, 1991.

San Sebastián, Clemente y Barry, Deborah: "La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial" (Borrador para discusión). 1996. p. 3.

FINATA. Estadísticas.

BANCO DE TIERRAS. Estadísticas.

**ANEXO 1:
LISTADO DE ACTORES**

Alianza Democrática Campesina (ADC)

Foro Nacional para la Defensa y Recuperación del Sector Agropecuario

Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria Salvadoreña (CONFRAS)

Confederación de Cooperativas de El Salvador (COACES)

**ANEXO 2:
MIEMBROS DEL FORO NACIONAL PARA LA DEFENSA Y RECUPERACIÓN DEL
SECTOR AGROPECUARIO**

Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria (FESACORA)
FEDECAS
Federación de Cooperativas de Producción Agropecuaria de El Salvador
(FEDECOOPADES)
Corporación de Comunidades Rurales para el Desarrollo de El Salvador (CRIPDES)
Asociación Salvadoreña de Desarrollo Campesino (ASDEC)
Comunidades Unidas de Usulután (COMUS)
Asociación de Trabajadores Agropecuarios de El Salvador (ATAES)
Fundación de Veteranos y Lisiados de Guerra de El Salvador (FUNDAVISA)
FENACOPAS
Federación de Cooperativas de Pequeños y Medianos productores de El Salvador
(FEDECOPPS)
FEDECOOPAG
FECODAES
Asociación Nacional de Indígenas Salvadoreños (ANIS)
Asociación de Cooperativas de Occidente (ACCO)
Asociación de Ex combatientes de la FAES (ADEFSAES)
CODECOSTA
CODEUSMI
ASISTEDCOS
Unión Comunal Salvadoreña (UCS)
FUDECIT-ITAMA
Fundación Promotora de Cooperativas (FUNPROCOOP)
Confederación de Cooperativas Agropecuarias de El Salvador (COACES)
FUNDACAMPO
Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
Secretaría de Asuntos Agrarios del FMLN (SAA-FMLN)
FUNDAES
Sociedad de Ingenieros Agrónomos de El Salvador (SIADES)
Iglesia Bautista Emmanuel (IBE)
CONSULTAD

ANEXO No.3 INICIATIVAS DESARROLLADAS O PENDIENTES

Primera Propuesta del Foro

Decreto 698

Decreto 699

Decreto 719

Recurso de Inconstitucionalidad del Foro

Segunda Propuesta del Foro

Tercera Propuesta del Foro: Condonación Total de la Deuda Agraria