

# ANALISIS E INTERPRETACION DE LA DEUDA AGRARIA Y EL CREDITO AL SECTOR REFORMADO\*

Juan José Solórzano\*\*

## I. Antecedentes

### 1.1 Fase I de la Reforma Agraria (Decreto 153 y 154).

La Fase I de la Reforma Agraria en El Salvador, se inició en marzo de 1980 con la expropiación de haciendas con áreas superiores a 500 hectáreas, y la adquisición por venta (voluntaria o después de expropiación) de propiedades con menos extensión.

A los expropietarios afectados por la Fase I del proceso, se les permitió retener entre 100-150 hectáreas (dependiendo de la calidad de la tierra) como "derecho de reserva" recibiendo compensación por el resto de sus bienes expropiados, mediante un pago en efectivo de aproximadamente el 10% y pago en bonos el 90% restante, con vencimiento a 15, 20, 25 y 30 años; ganando un interés del 7% anual.

El monto de indemnización, se determinó con base en el promedio del valor declarado por los dueños sobre sus propiedades para efectos de impuestos a la renta y vialidad durante los años 1976 y 1977. Cuando se presentaron reclamos por bienes diferentes a la tierra, el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) realizó valúos que permitieron ajustes a las compensaciones estimadas inicialmente.

Las propiedades adquiridas fueron asignadas a las cooperativas, quienes por su parte, deberían pagar al Estado, en compensación por las tierras reci-

\* Ponencia presentada en la Mesa Redonda sobre Reforma Agraria, llevada a cabo el día 17 de Octubre de 1985, en la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), El Salvador, como parte de los actos conmemorativos del vigésimo aniversario de dicha Universidad.

\*\* Economista, actualmente trabajando en el Ministerio de Planificación (MIPLAN).

das, una "deuda agraria" cuyo monto, de acuerdo a la ley, debía ser equivalente al valor de la indemnización adjudicada a los anteriores propietarios.

Las condiciones de pago para la Deuda Agraria incluyen una tasa de interés del 9 1/2% anual. El plazo total de pago, con el período de gracia es igual al establecido por los bonos de compensación emitidos a más largo plazo, deducido en general cinco años.

## 1.2 Fase III de la Reforma Agraria

La Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos (decreto 207) se aprobó en el mes de abril de 1980. Con esta ley se pretendía "erradicar en forma acelerada los sistemas injustos de explotación indirecta... creando las condiciones para que los cultivadores puedan adquirir por medio del Estado, la propiedad de la tierra que trabajan".

Mediante esta ley quedaban afectados todos los inmuebles o porciones de los mismos con vocación agrícola, cualquiera que fuese su extensión, y cuya explotación fuera realizada por arrendatarios, aparceros u otras personas que trabajasen directamente la tierra mediante pago en efectivo o en especie (Land to tiller).

Los expropiados con fondos menores de 100 hectáreas, tendrían derecho, a una indemnización del 50% en efectivo y el resto en bonos. A los expropiarios con fondos mayores de esa extensión, se les pagaría de conformidad a lo que dispone a la Ley Básica de la Reforma Agraria, descrito anteriormente.

El monto de las indemnizaciones se determinaría en base al valor declarado en los ejercicios impositivos del impuesto de vialidad durante los años 1976-1977. A falta de esta declaración, se procedería a determinar el valor de la indemnización conforme al Artículo 13 de la Ley Básica de la Reforma Agraria.

Según el Artículo 6 de esta Ley, el precio que los beneficiarios pagarán por la parcela adjudicada (deuda agraria) será igual al valor de la indemnización que el Estado haya pagado por su expropiación. Dichas cantidades deberán pagarse en efectivo en cuotas periódicas a un plazo máximo de 30 años incluyendo los intereses respectivos.

## II. Situación actual de la deuda y del crédito de los beneficiarios de la reforma agraria. Fase I y III.

### 2.1 Deuda Agraria

Hasta el mes de julio del presente año, el Estado, a través del ISTA y la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), ha intervenido 316 mil hectáreas; de los cuales, el 70% corresponde a la Fase I y el resto a la Fase III que han sido entregadas a 35 mil beneficiarios de la Fase I y 64 mil a los beneficiarios del decreto 207, lo cual hace un total de 99 mil beneficiarios directos, equivalentes al 15.5 por ciento de la población económicamente activa del Sector Agropecuario (cuadro No. 1 anexo).

El valor total de las indemnizaciones pagadas y pendientes de pago a los expropiatarios asciende a ₡ 879 millones de colones de los cuales, el 84 por ciento ha sido cancelado en bonos y el 16 por ciento restante en efectivo. Del valor de las indemnizaciones, ₡ 719 millones corresponde a los beneficiarios de la Fase I, equivalente al 82 por ciento, y 160 millones a los beneficiarios del decreto 207, equivalente al 18 por ciento restante.

Las condiciones de pago para la deuda agraria asignada a los beneficiarios incluyen una tasa de interés del 9 1/2 por ciento anual, lo cual hace suponer que la deuda agraria en el largo plazo y en términos globales ascienda ₡ 2,300 millones de colones. De estos, ₡ 954.00 millones corresponden al principal y ₡ 1.346.0 millones a intereses, en concepto de servicio de la deuda agraria.

Los beneficiarios de la Reforma Agraria, después de cinco años de iniciado el proceso y terminado el período de gracia, tendrían que hacer abonos anuales de aproximadamente ₡ 100 millones de colones durante 25 años a efecto de cancelar la deuda agraria; y los beneficiarios directos de la reforma agraria tendrían una deuda "per cápita" de 23 mil colones con el Estado, la cual tienen que pagar durante los próximos 25 años.

## 2.2. Crédito al Sector Reformado

Durante los últimos años el apoyo crediticio del sistema financiero, a las actividades productivas de los beneficiarios de la reforma agraria se ha mantenido casi constante en un valor aproximado de ₡ 220 millones de colones, equivalente aproximado de un 20% del crédito total agropecuario; distinguiéndose una disminución en el crédito concedido a las cooperativas de la Fase I y un incremento sostenido a los minifundistas de la Fase III por el apoyo decidido de los programas financieros de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID). (Cuadro No. 2 anexo).

La disminución en el crédito a las cooperativas de la Fase I, es explicable por la disminución en la superficie cultivada, particularmente de granos básicos y algodón (Cuadro No. 3 anexo).

Se manifiesta, además, una tendencia a especializar, como antes de la reforma agraria, a los latifundios de la Fase I en la producción de pecuarios y productos tradicionales de exportación, y a los parceleros del decreto 207 en la producción de granos básicos.

Es importante destacar, por un lado, el bajo nivel del crédito orientado a capitalizar el Sector Reformado: en los últimos 4 años se ha concedido un promedio anual de 6.5 millones de crédito refraccionario, ésta confirma la poca atención a incrementar el acervo productivo de la reforma agraria, la baja capacidad empresarial y los patrones tradicionales de la banca nacionalizada; por otro lado, cabe destacar los montos crecientes de refinanciamiento, los cuales alcanzan un valor aproximado del 30% de los créditos totales aprobados, lo cual manifiesta, junto con los saldos insolutos no recuperables, las dificultades financieras que atraviezan los beneficiarios de la Reforma Agraria (Cuadro No. 2 anexo).

El mes de agosto del presente año, las amortizaciones a la deuda agraria realizada por los beneficiarios ascendían a ₡ 15 millones de colones, correspondiendo ₡ 7 millones a las Cooperativas de la Fase I y ₡ 8 millones a los parceleros del decreto 207, manifestando una mejor capacidad de pago a los minifundistas de la Fase III.

Por otra parte, las obligaciones del Estado frente a los expropietarios asciende a ₡ 182 millones, de los cuales ₡ 146 millones corresponden a intereses vencidos sobre los bonos y ₡ 36 millones a redención de bonos preferenciales, con fecha de vencimiento expirados o próximos a expirar.

### III. Análisis interpretativo de la situación financiera de la Reforma Agraria

Durante el período (1979-83) el país ha afrontado una situación crítica; tanto en su economía en general como en el Sector Agropecuario en particular. La combinación de guerra, inestabilidad política, recesión mundial, resquebrajamiento financiero y deterioro agudo en las condiciones del comercio internacional, han ocasionado una reducción en el Producto Interno Bruto (PIB), en términos reales, de cerca del 25% (más del 30% per cápita). El Sector Agrícola en general, se ha contraído cerca de un 20%; siendo el Sector Tradicional de exportación especialmente el de algodón y café, el mayormente afectado.

Los precios reales al productor recibidos por los agricultores han declinado entre un 15 y 30 por ciento, incluyendo granos básicos, frutas, vegetales y algodón.

Los precios para el productor de café y caña se han reducido en más de un 60 por ciento en relación a los niveles alcanzados en los últimos años de la década del 70. El deterioro de los precios pagados a los productos se ha profundizado con la baja del poder adquisitivo del colón, unido al incremento del tipo de cambio del colón frente al dólar, y la implementación de una política monetaria y cambiaria del gobierno con tratamiento diferenciado (cambios múltiples) al pago de importaciones y exportaciones.

Los resultados económicos en la gestión empresarial de las Cooperativas han sido satisfactorios, logrando niveles de productividad por encima de los niveles nacionales, lo cual confirma que los campesinos en las reformas agrarias de Latinoamérica, han cumplido su papel de trabajar bien la tierra<sup>1</sup> a pesar de las motivaciones extraeconómicas de las reformas (Cuadro No. 3 anexo).

Las dificultades financieras de las cooperativas se centran más que todo, en el hecho de que la sola propiedad de la tierra no asegura la apropiación del excedente generado en la actividad agropecuaria, más aún, la distribución de la tierra y la reforma agraria puede convertirse en un nuevo y refinado instrumento de explotación.

---

1. Juan José Solórzano: "Production and Productivity in the case of Mexican and Peruvian Land Reform" Tesis de Maestría, East Anglia University, Reino Unido, 1981.

La propiedad de la tierra entregada a los campesinos y desligada de la comercialización y fijación de precios, el financiamiento y la provisión de insumos puede convertirse en un instrumento de explotación, ya que se estaría trasladando el excedente generado a otros sectores vía "fijación de precios" de insumos, productos y divisas generados en el Sector Agrícola y utilizados en otros sectores para financiar importaciones de materias primas, la expansión monetaria, los compromisos de deuda externa, el déficit fiscal, etc.

Tal como está estructurada la Deuda Agraria, es muy difícil concebir cualquier circunstancia, bajo la cual las Cooperativas puedan deshacerse de tan pesada carga<sup>2</sup>

En el corto plazo, y bajo las circunstancias actuales, no hay forma previsible en que las cooperativas puedan pagar la Deuda Agraria. Sin embargo, es un problema, cuya búsqueda de alternativas y solución es de significación decisiva para el futuro de las cooperativas y la viabilidad de la Reforma Agraria; además, el enfrentamiento de la deuda agraria tiene, por encima del nivel político, implicaciones importantes en el Sector Financiero y Fiscal de toda la Economía del país.

El objetivo básico de la medida reformista iniciada en marzo de 1980: "una distribución equitativa de la riqueza nacional", no se cumpliría, si no se resuelven en favor de los campesinos el problema de la deuda agraria, y éste no debe verse como un problema aislado, sino dentro de un contexto de política de desarrollo del país y particularmente del Sector Agropecuario, que permita formas creativas de reducir la pesada carga derivada de la Deuda Agraria y asegurar la eficiencia empresarial y rentabilidad de las empresas de la Reforma Agraria.

2. Robert R. Nathan Associates, Inc.: Análisis de la Deuda Agraria, Fase I y III. Seminario Nacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Enero 1985.

IV. ANEXOS

CUADRO No. 1

INDICADORES DE LA DEUDA AGRARIA DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA  
(Consolidado Fase I y III)

SITUACION DEL PAGO DE LAS PROPIEDADES AFECTADAS

Situación del pago	Número de propiedades		Forma de Pago (millones de ₡)						Valor Total Indemnización (Millones de ₡)		Area (Miles de has.)				
			Efectivo		Bonos		Total		Total		Total				
			Fase I	Fase III	Total	Fase I	Fase III	Total	Fase I	Fase III	Total	Fase I	Fase III	Total	
A. Propiedades aprobadas por Junta Directiva para su compensación:	396	2,248	2,644	54.9	29.6	84.5	566.6	37.0	603.6	621.6	66.6	688.2	189.4	40.5	229.9
1. Efectivamente pagadas	287	1,358	1,645	41.9	19.8	61.7	410.5	27.2	437.7	452.4	47.0	499.4	143.6	28.9	172.5
2. Pendientes de pago	109	890	999	13.0	9.8	22.8	156.2	9.8	166.0	169.2	19.6	188.8	45.8	11.9	57.7
B. Propiedades, pendientes de aprobación por Junta Directiva para su compensación.	74	4,406	4,480	9.7	46.7	56.4	87.6	46.7	134.3	97.3	93.4	190.7	29.7	56.7	86.4
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>6,554</b>	<b>7,024</b>	<b>64.6</b>	<b>76.3</b>	<b>140.9</b>	<b>654.2</b>	<b>83.7</b>	<b>737.9</b>	<b>718.9</b>	<b>160.0</b>	<b>878.9</b>	<b>219.1</b>	<b>97.2</b>	<b>316.3</b>

FUENTE: Fase I - ISTA  
Fase III - FINATA

CUADRO No. 2

CREDITO PROPORCIONADO POR EL SISTEMA FINANCIERO Y UTILIZADO  
 POR EL SECTOR REFORMADO. PERIODO 1980/81-1984/85  
 (Millones de Colones)

Destino	1980/81.		1981/1982		1982/1983		1983/1984		1984/1985				
	Fases I	III	T	Fases I	III	T	Fases I	III	T	Fases I	III	T	
1. Avio Agrícola:	231.9 <sup>b</sup>	176.8	0.5	177.3	158.4	7.3	165.7	134.6	13.7	148.3	110.8	18.9	129.7
Productos Agrícolas	118.8	144.6	—	144.6	137.5	—	137.5	117.1	1.8	118.9	93.4	2.5	95.9
Tradic. de Exportac.													
Granos Básicos	18.0	25.9	0.5	26.4	17.4	7.3	24.7	12.5	11.3	23.8	10.2	15.7	25.9
Otros <sup>a</sup>	4.6	6.3	—	6.3	3.5	—	3.5	5.0	0.6	5.6	7.2	0.7	7.9
2. Avio Pecuario	—	3.0	—	3.0	3.3	—	3.3	2.8	0.3	3.1	7.3	0.2	7.5
3. Refaccionario	32.1 <sup>c</sup>	5.3	—	5.3	7.8	—	7.8	2.2	0.3	2.5	10.0	0.6	10.6
4. Refinanciamiento	41.2	33.8	—	33.8	52.9	—	52.9	70.3	1.8	72.1	63.4	1.1	64.5
TOTAL	305.2	218.9	0.5	219.4	222.4	7.3	229.7	209.9	16.1	226.0	191.5	20.8	212.3
5. Mora no Refinanciada	82.8 <sup>d</sup>	7.3	—	—	5.0 <sup>e</sup>	—	5.0	5.0 <sup>e</sup>	—	5.0	5.0 <sup>e</sup>	0.1	5.1

FUENTE: PERA-OSPA (MAG) e ISTA.

a. Comprende: Frutales, hortalizas, productos agroindustriales y pastos mejorados.

b. Incluye ₡ 90.5 millones proporcionados por BFA en concepto de adelantos.

c. Proporcionados por BFA en concepto de adelantos.

d. Como Institución avalista, de esta suma el ISTA en febrero de 1982 canceló ₡ 75.0 millones al BFA mediante bonos, serie A (al 6 por ciento, a 20 años), a efecto de sanear la cartera de adelantos que por un monto aproximado de ₡ 112.6 entregó dicho Banco al ISTA para ser utilizado por las cooperativas en el despegue del proceso de Reforma Agraria.

Los ₡ 47.6 millones restantes fueron absorbidos por las cooperativas (₡ 15.5 millones como avío ₡ 32.1 como crédito refaccionario).

e. Cifra estimada.

COMPARACION DE SUPERFICIES, PRODUCCIONES Y RENDIMIENTOS POR HECTAREAS DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS  
A NIVEL NACIONAL Y DEL SECTOR REFORMADO. 1980/1981 - 1983/1984

	SUPERFICIE EN MILES DE HAS.					PRODUCCION EN MILES DE qq					RENDIMIENTO POR HECTAREA					
	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
<b>RUBRO</b>																
<b>MAIZ</b>																
Nivel Nacional	291.2	276.2	238.5	241.3	11.448	10.868	9.000	9.633	39.3	39.3	37.7	39.9	39.3	39.3	37.7	39.9
Sector Reformado.	15.2	16.0	8.9	6.8	978	800	383	461	64.3	50.0	43.0	67.8	64.3	50.0	43.0	67.8
<b>ARROZ</b>																
Nivel Nacional	16.8	13.8	11.2	12.6	1.320	1.090	700	940	78.6	79.0	62.5	74.6	78.6	79.0	62.5	74.6
Sector Reformado	3.3	4.1	3.0	2.6	224	300	155	195	67.9	73.2	51.7	75.0	67.9	73.2	51.7	75.0
<b>FRIJOL</b>																
Nivel Nacional	52.4	49.7	55.5	56.3	1.011	832	830	918	19.3	16.7	15.0	16.3	19.3	16.7	15.0	16.3
Sector Reformado	5.3	4.2	2.6	2.3	87	91	44	48	16.4	21.7	16.9	20.9	16.4	21.7	16.9	20.9
<b>MAICILLO</b>																
Nivel Nacional	119.4	115.4	118.9	110.5	3.041	2.950	2.300	2.677	25.5	25.6	19.3	24.2	25.5	25.6	19.3	24.2
Sector Reformado	5.2	3.0	1.7	1.3	203	91	38	56	39.0	30.3	22.4	43.1	39.0	30.3	22.4	43.1
<b>CAFE</b>																
Nivel Nacional	185.0	185.0	185.0	185.0	4.094	3.475	3.023	2.800	22.1	18.8	16.3	15.1	22.1	18.8	16.3	15.1
Sector Reformado	21.8	19.0	19.3	18.9	404	440	527	370	18.5	23.2	27.3	19.6	18.5	23.2	27.3	19.6
<b>ALGODON</b>																
Nivel Nacional	58.2	52.4	50.0	36.7	2.542	2.464	2.270	1.680	43.7	47.0	45.4	45.8	43.7	47.0	45.4	45.8
Sector Reformado	19.6	19.1	16.2	13.6	971	854	899	680	49.5	44.7	55.5	50.0	49.5	44.7	55.5	50.0
<b>CAÑA DE AZUCAR</b>																
Nivel Nacional	27.6	27.4	31.5	40.8	1.983	2.117	2.630	3.119	71.9	77.3	83.5	76.5	71.9	77.3	83.5	76.5
Sector Reformado	10.6	11.0	12.8	13.9	851	879	934	1.152	80.3	79.9	73.0	82.9	80.3	79.9	73.0	82.9

FUENTE: ISTA, D.G.E.A. PERA

1. Café en qq oro