

# Evaluación económica de las reformas

Instituto de Investigaciones Económicas

## RESUMEN

*Este trabajo analiza, desde un punto de vista económico, los efectos de las reformas impulsadas a raíz del golpe del 15 de octubre. En síntesis, aquí hacemos los planteamientos siguientes: la situación económica y social de El Salvador exigía reformas orientadas a resolver el problema de la concentración del poder económico. La Proclama de la Fuerza Armada parecía otorgar prioridad a esta empresa.*

*Teóricamente ni la reforma agraria, ni la nacionalización de la banca ni la del comercio exterior pretendían resolver este problema fundamental. No obstante que dichas reformas, decretadas en 1980, han constituido los cambios más ambiciosos y profundos en la historia contemporánea de El Salvador. La evidencia de los datos presentados muestra, sin excepción, que las reformas han sido y continúan siendo hasta la fecha mal administradas, profundamente afectadas por la guerra y consistentemente rechazadas por la oligarquía, la cual pretende conseguir que el proceso reformista revierta en beneficio exclusivo de sus intereses. Cabe destacar que las hipótesis aquí sustentadas se encuentran respaldadas por informes y estadísticas de carácter oficial, lo cual, a su vez, otorga mayor validez a sus conclusiones.*

## I— NECESIDAD Y CONCEPCION DE LAS REFORMAS.

A lo largo de las dos últimas décadas y, en forma más acelerada, en el periodo 1975-79 se hizo evidente que las estructuras económicas, sociales y políticas de El Salvador eran incapaces de satisfacer las aspiraciones de las mayorías populares en tanto que la casi totalidad de elementos de estas estructuras, instituciones, relaciones y mecanismos estaban pensados, organizados y funcionaban en beneficio de unas minorías que monopolizaban y disfrutaban del poder y la riqueza.

La evidencia era abrumadora y elocuente en más de un sentido: en primer lugar, era claro que casi las dos terceras partes de la población salvadoreña estaba sumida en condiciones sociales y económicas precarias y cada vez más intolerables. En segundo lugar, la evidencia señalaba que la raíz última de los problemas estaba en la concentración de los medios fundamentales de producción en un reducido núcleo de familias e individuos —la clase dominante— que partiendo de la propiedad de la tierra invadió el campo de las finanzas, la industria, el comercio, los servicios, en fin, todos los campos de la vida econó-

mica nacional. Es importante señalar que este control del aparato productivo por una oligarquía implicaba que las decisiones económicas fundamentales de "que, cómo y para quién producir" se tomaban en función de intereses o criterios no sólo privados sino minoritarios; sólo accidental o marginalmente se tenía en cuenta las necesidades y los intereses sociales. Aún más grave, el poder social y económico concentrado en la oligarquía significaba capacidad de pervertir el ordenamiento legal y el aparato todo del estado.

Las evidencias de carácter económico y social vinieron acompañadas de otras de carácter político; "...sólo mediante una represión violentísima era posible mantener las estructuras injustas y la dominación de una minoría privilegiada... la constitución era letra muerta... la administración del aparato del Estado estaba minada por la incompetencia y la corrupción. La economía se deterioraba... (y diversos hechos)... hacían prever horizontes cada vez más fatídicos..." (Pronunciamento del Consejo Superior Universitario de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas sobre la nueva situación del país tras el quince de octubre, 1979, p. 850). De esta manera, como culminación de un largo proceso de evidentes problemas, en el cual también se evidenciaron las causas de los mismos, ocurrió el golpe del 15 de octubre de 1979, la Proclama y, eventualmente, el programa de reformas.

Las reformas y nacionalizaciones sólo pueden entenderse y, lo que es más importante para efectos de este trabajo, sólo pueden evaluarse si se tienen presentes no sólo los objetivos explícitos de las mismas —en tanto expresados en la Proclama y los Decretos que les dieron vida sino también los problemas que históricamente estaban obligadas a resolver. Una de las condiciones determinantes del éxito de un proceso revolucionario o reformista estriba precisamente en lograr que el mismo responda a las exigencias planteadas por el momento histórico que vive una sociedad en una determinada etapa de su desarrollo.

La proclama del 15 de octubre, no obstante ser un documento político y como tal poseer un carácter general, mencionaba con bastante claridad que el proceso de cambios y reformas que trataba de poner en marcha tenía como objetivo general "la transformación profunda de las anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas que no ofrecían para la mayoría de los

habitantes las condiciones mínimas... para que puedan realizarse como seres humanos" (Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador. Emitida día 15 de octubre de 1979, 1979, p. 1017).

A nivel más específico, el mismo documento definía como sus objetivos: la distribución equitativa de la riqueza nacional, el incremento en forma acelerada del producto territorial, el incremento de las oportunidades económicas a la población, proteger al consumidor y, finalmente, garantizando el derecho a la vivienda, alimentación, salud y educación a todos los habitantes del país. Es necesario reconocer, al estudiar los mensajes que expresaban el pensamiento oficial del gobierno surgido del golpe del 15 de octubre, cierta dosis de buena voluntad, claridad de ideas y conciencia clara de la responsabilidad. Ciertamente, se veían posibilidades de que partiendo de la Proclama se pudieran iniciar una serie de reformas económicas y políticas que atacaran los problemas nacionales de raíz y atacaran las consecuencias que los mismos tenían a nivel de lo que en la ciencia económica se denomina la equidad, eficiencia y el crecimiento.

El problema cuya solución tenía carácter estratégico era el de la profunda concentración de los medios de producción más eficientes y estratégicos en manos de un reducido grupo de la población. Informaciones oficiales recientes permiten establecer que en 1978-79 existían a nivel nacional un total de 284,664 empresas o unidades productivas con una producción de ₡10,727 millones y un excedente bruto de ₡2,963 millones; sin embargo, un reducido grupo de estas, 0.4% del total, monopolizaban el 60.4% de la producción y concentraban ₡2037.0 millones de excedente, cifra que representa 68.7% del total nacional (Ver Tabla No. 1). La propiedad de estas empresas estaba concentrada casi exclusivamente en un reducido número de familias e individuos, tal como se ha demostrado en otras ocasiones, (Colindres, 1977).

La falta de equidad en la propiedad de los medios de producción ha implicado a su vez, profundas desigualdades e injusticias en el terreno de la distribución del ingreso. En apoyo de lo anterior basta mencionar algunas cifras: durante la década del 70, el ingreso promedio de la población económicamente activa (PEA) fue de ₡2075 anuales. Sin embargo, la clase trabajadora que constituía el 98% de la población económicamente activa tenía ingreso promedio del 50% abajo del promedio general; esto significa-

TABLA No. 1

CONCENTRACION DE MEDIOS DE PRODUCCION EN MANOS DEL GRAN CAPITAL. 1978/79.

	TOTAL	PROPIEDAD DEL GRAN CAPITAL
<b><u>SECTOR AGRICOLA:</u></b>		
Número de Empresas	272.432	846
Valor Bruto de Producción	₡ 2.110	₡ 717
Excedente Bruto	₡ 583	₡ 358.5
<b><u>SECTOR AGRO-INDUSTRIAL:</u></b>		
Número de Empresas	191	57
Valor Bruto de Producción	₡ 1.708	₡ 1.335
Excedente	₡ 328	₡ 252
<b><u>SECTOR INDUSTRIAL:</u></b>		
Número de Empresas:	9.874	62
Valor Bruto de Producción	₡ 2.904	₡ 1.871
<b><u>SECTOR CONSTRUCCION:</u></b>		
Número de Empresas	76	12
Valor Bruto de Producción	₡ 283	₡ 174
Excedente	₡ 158	₡ 109
<b><u>SECTOR COMERCIO:</u></b>		
Número de Empresas	1.349	126
Valor Bruto de Producción	₡ 3.399	₡ 2.197
Excedente	₡ 757	₡ 471
<b><u>SECTOR SERVICIOS:</u></b>		
Número de Empresas	736	7
Valor Bruto de Producción	₡ 255	₡ 66
Excedente	₡ 122	₡ 38
<b><u>SECTOR ELECTRICIDAD:</u></b>		
Número de Empresas	6	6
Valor Bruto de Producción	₡ 128	₡ 128
Excedente	₡ 14	₡ 14
<b><u>TOTAL DE SECTORES:</u></b>		
Número de Empresas	284.664	1.116
Valor Bruto de Producción	₡ 10.727	₡ 6.488
Excedente	₡ 2.963	₡ 2.037

Fuente: Departamento de Economía, 1982.

ba que, aproximadamente, 1.116.000 habitantes tenían un ingreso medio de sólo ₡950 anuales. En el otro extremo, los propietarios de los medios de producción, menos del 2% de la PEA tenían ingresos per cápita de ₡63.425, cantidad que supera en más de 66 veces los ingresos correspondientes al trabajador promedio. La situación era aún más grave ya que existían profundas diferencias al interior de los mismos capitalistas. Según estimados independientes, el 94% de los propietarios de medios de producción —la llamada pequeña empresa— percibían únicamente el 12.8% del ingreso de su clase. Los capitalistas de tamaño medio representaban el 1.7% del total y se apropiaban de 24.3% del ingreso correspondiente al capital. Los propietarios de grandes medios de producción, aquellos que con escaso margen de error se pueden identificar como parte de la clase dominante, representaban menos del 1% del total de su clase pero se apropiaban del 62.8% del ingreso total. Los ingresos medios de estos grandes señores del capital eran, según las estimaciones mencionadas, de 20.9 millones de colones. (CUDI, 1982, p. 77-107).

La concentración del ingreso significaba, entre otras cosas, la efectiva marginación de las mayorías populares del mercado de bienes y servicios y, consecuentemente, serias limitaciones al crecimiento y la diversificación de la economía nacional. Paralelo a lo anterior, la demanda de mano de obra se comportaba en forma poco dinámica, empeorándose el desempleo y el subempleo. También pudiera mencionarse que la concentración del ingreso y los bajos niveles de poder adquisitivo de la mayoría de la población salvadoreña incidían directa y negativamente sobre aspectos sociales tales como la vivienda, la salud y la nutrición.

Siempre en la esfera de la equidad, el momento histórico y la realidad económica del país exigían políticas y reformas que acabaran con los injustos patrones de distribución de los escasos recursos financieros mediante el cual el crédito de los bancos comerciales y, en general, del sistema bancario se concentraban arbitrariamente en determinados sectores y clientes.

Otro aspecto imperativo para la formulación de las reformas y la política económica del régimen surgido del 15 de octubre, era la falta de eficiencia en el uso de los principales recursos y en general del funcionamiento del aparato económico. Según informaciones oficiales y de Organismos Internacionales, la economía salvado-

reña se ha caracterizado por un funcionamiento ineficiente que genera una profunda y crónica subutilización de la fuerza de trabajo, el capital y la tierra. Durante la década del 70 la tasa combinada de empleo-subempleo alcanzó niveles de 44.7%. Si se tiene en cuenta que la fuerza laboral salvadoreña se encuentra relativamente concentrada en el sector rural y en actividades agropecuarias, es tremendamente ilustrativo de la influencia del uso de la fuerza de trabajo los datos siguientes: más del 50% de la mano de obra rural carece de empleo las dos terceras partes del año; entre 1950 y 1970 el desempleo rural osciló entre 45 y 50%. (CUDI, 1982, p. 121-123).

Con relación al uso del factor capital, se pueden observar ineficiencias similares a las arriba mencionadas: un alto porcentaje del capital disponible bajo forma de maquinaria y equipo permanecían sin utilización o subutilizadas; a pesar de que no existen datos globales, la situación del sector industrial es ilustrativa a nuestro juicio, de la situación nacional. El margen de subutilización del capital a mediados de la década del 70 alcanzaba niveles del 60%. (SIECA - BID, 1974, p. 215).

Otro aspecto de la ineficiencia en el uso del capital es el relacionado con la utilización de los fondos invertibles y disponibles a la empresa privada. A manera de ejemplo podemos señalar que durante el período 75/79, según estimaciones independientes, del total de fondos disponibles para inversión, se mantuvieron ociosos o, aún peor, se atesoró un porcentaje de entre 36 a 67% (CUDI, 1982, p. 88-89).

La eficiencia de la economía salvadoreña para manejar su recurso más escaso —la tierra— era igualmente negativa y preocupante. Según fuentes oficiales, de un total de tierras de 1.46 millones de hectáreas disponibles a la economía salvadoreña, sólo se cultivaban 759.000 hectáreas aproximadamente, lo cual representa un porcentaje de subutilización del 48%; la **Tabla No. 2** presenta información sobre la utilización del factor tierra; desagregada por tamaño de las unidades productivas.

“De poco o nada sirven las intenciones y los propósitos generales si no se objetivan en medidas y pasos concretos que les de realidad. La proclama manifestaba querer transformar los privilegios de las minorías a los derechos de las mayorías, por lo cual tenía que atacar aquellas estructuras que posibilitan esos privilegios, los cuales radicaban en el modo de propiedad...”

TABLA No. 2

Unidades Productivas según tamaño	Número de Empresas	Total de tierras	Porcentaje de tierras con cultivos permanentes	Porcentajes de tierras con otros Cultivos	o/o de tierras no cultivadas
Menos de 1 hectárea	132.907	70.568	6.2 o/o	80.1	13.7
De 1 a 10 hectáreas	119.574	329.837	8.5 o/o	52.1	29.4
De 10 a 50 hectáreas	15.749	339.633	11.2 o/o	31.2	50.6
De 50 a 200 hectáreas	3.356	308.356	15.8 o/o	28.1	56.1
De 200 y más	846	415.465	9.5 o/o	33.9	56.6
<b>T O T A L</b>	<b>272.432</b>	<b>1.463.859</b>	<b>11.16</b>	<b>41.4</b>	<b>47.44</b>

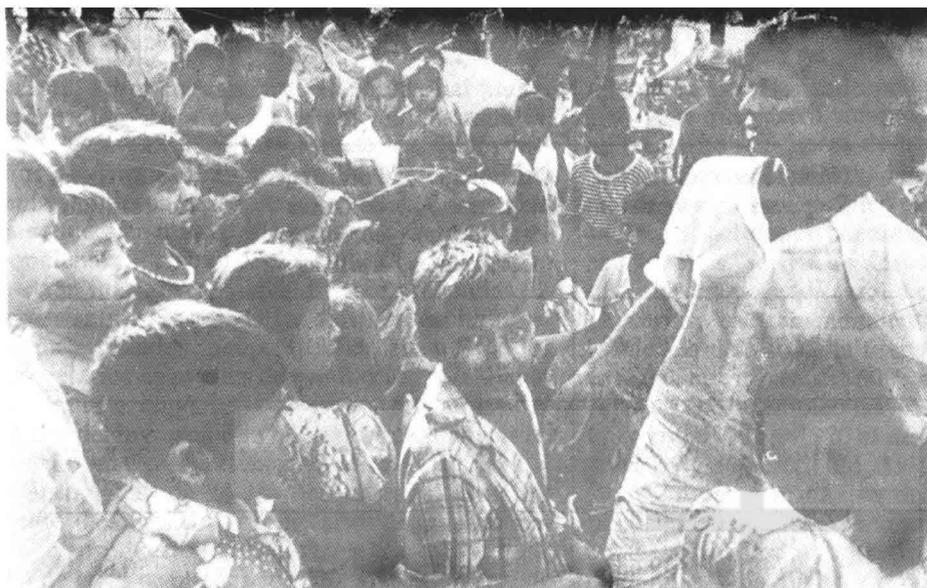
Fuente: Dirección General de Estadísticas, 1975.

(Pronunciamento del Consejo Superior Universitario de la Universidad José Simeón Cañas sobre la nueva situación del país tras el quince de octubre, 1979, p. 858). Lo anterior es necesario aclararlo, no significaba la negación absoluta de la propiedad privada y menos la anulación del espíritu de iniciativa pero sí significaba que, necesariamente el programa de reformas debía concretarse en una Reforma Agraria que incidiera profundamente sobre la propiedad, tenencia y uso de la tierra de las 846 propiedades mayores de 200 has. y en poder del gran capital; debía también controlarse la comercialización de los productos tradicionales para manejarla en beneficio nacional; igualmente debía controlarse el sistema financiero y modificar su comportamiento; debía, finalmente, acabarse a través de políticas explícitas la gran concentración de medios de producción en el comercio, la industria, agro-industria, construcción y los servicios.

## II— Evaluación Económica de las reformas

El programa de reformas que surgió de la Proclama del 15 de octubre, no obstante el contenido esperanzador de este último documento, no alteraba esencialmente la estructura de propiedad, las bases económicas de la clase dominante y, tampoco, las raíces de los problemas de equidad y eficiencia señalados. La Reforma Agraria limitada a las propiedades mayores a 500 hectáreas y la nacionalización del sistema financiero y del comercio exterior, excluyendo el algodón; todo esto, aun suponiendo su buena planificación y administración, era insuficiente para atacar y resolver el problema fundamental no sólo de la economía sino de la nación integralmente concebida.

Visto en perspectiva, parece claro en donde estuvo el primer fracaso del programa de reformas y, consecuentemente, de la Proclama del 15



**Muchos han sostenido y siguen sosteniendo que la economía de El Salvador era, antes de la presente crisis, fuerte y vigorosa, y que los sucesos del 79 vinieron a interrumpir su avance y acabaron poniéndola marcha atrás.**

de octubre. Lo que andaba mal con la economía salvadoreña y el país entero no era simplemente los mecanismos o agentes comercializadores de las exportaciones de café y azúcar, tampoco se podían reducir nuestros problemas a la existencia de grandes e ineficientes latifundios o al monopolio de los títulos de propiedad de las instituciones financieras. El problema nacional era más profundo y consistía en la concentración del poder económico (al igual que el social y político) en un reducido núcleo de empresas, familias e individuos: quienes a partir de esto imponían sus criterios y objetivos no sólo a las unidades económicas de su propiedad sino a la totalidad de la economía y la nación, incluyendo al aparato estatal. El problema económico nacional era no sólo profundo sino amplio, lo cual hacía imposible limitar las Reformas —en tanto que fueran verdaderas— al plano de un reducido número de sectores o, lo que es peor, a determinados estratos, instituciones o leyes.

Aquí, precisamente, estuvo el primer fracaso del programa de reformas: las tres reformas eran insuficientes para corregir un problema tan amplio y profundo.

Es necesario reconocer que el programa de reformas, no obstante ser insuficiente e inadecuado si se toma en cuenta la naturaleza y magnitud del problema que estaba llamado a resolver, constituye probablemente el más profundo y ambicioso planteado en la vida nacional. Si las tres reformas realizadas se hubiesen planificado y administrado adecuadamente se habrían logrado, indudablemente muchos avances. Sin embargo, a dos años de reformas la evidencia parece señalar que no sólo se hizo muy poco sino que también se realizó y continúa realizando con muchas deficiencias. Como se verá en las páginas siguientes, las tres reformas muestran síntomas de fracaso como resultado de la realidad dominante —la guerra— la incapacidad administrativa, y la habilidad y poder de las clases dominantes.

### **1. La Reforma Agraria**

La Junta de Gobierno emitió la Ley Básica de Reforma Agraria el 5 de marzo de 1980. Durante los dos años transcurridos desde esa fecha se ha cuestionado seriamente y con frecuencia la concepción y adecuación del proceso, al igual que su administración e implementación.

a) El centro de Tenencia de la Tierra de la Universidad de Wisconsin, criticó los instrumentos legales de la reforma agraria señalando que "en general, esta es una ley planificada pobre y aceleradamente... está llena de lagunas, contradicciones y de un lenguaje ambiguo e impreciso estableciendo un marco para un proceso de reforma controlado por el gobierno, sin participación campesina..." (Simon-Stepheus, 1981, p. 8).

b) La Agencia OXFAM-AMERICA concluyó en su análisis de la Reforma Agraria salvadoreña, que el proceso "ignora las apremiantes necesidades de los sin tierra"; "no representa una reestructuración de largo alcance"; "no afecta la mayor parte de los cultivos de exportación"; "no ha cambiado sustancialmente la vida de los colonos"; "ha sido acompañada de una alarmante ola de violencia contra los campesinos"; "tiene serias deficiencias en planificación e implementación". (Simons-Stepheus, 1981, p. 40).

c) El Instituto de Transformación Agraria, la institución ejecutora del proceso, analizaba en un memorandum que tanto la situación organizativa del sector como del ISTA han sido desfavorables al proceso y que la planificación se había hecho de prisa, sin que la institución estuviera suficientemente preparada. (ISTA, 1980).

d) La Unión Comunal Salvadoreña, pilar fundamental de apoyo del proceso, opina en un documento elaborado a solicitud del Presidente Duarte que "el fracaso de la Reforma Agraria es un peligro inmediato e inminente", como resultado del terror y asesinatos y de una burocracia lenta y frecuentemente hostil al proceso. (*The Washington Post*, 25 enero de 1982).

### 1.1. Beneficiarios y Tierras Afectadas.

De acuerdo a estimaciones preliminares, el área susceptible de ser afectada por la Fase I, era aproximadamente de 398,000 manzanas (15% de la tierra agrícola del país) distribuidas en 376 propiedades. (Simon-Stepheus, 1981, p. 18). Sin embargo, según Paarlberg (Cody-Ivey, Paarlberg, 1981, pp. 20-25, 30-32) entre marzo de 1980 y octubre de 1981 sólo se habían intervenido o adquirido por compra, 326 propiedades con un área de 320,042 manzanas, equivalentes al 12.1% del total de tierras, agrícolas del país.

En el mismo periodo, se habían regresado a 117 antiguos propietarios (en concepto de derecho de Reserva) aproximadamente 25,000 manzanas. Existen sin embargo, informaciones

más conservadoras provenientes del Programa de Evaluación de la Reforma Agraria (PERA) del Ministerio de Agricultura; de acuerdo a ellas, las tierras expropiadas por el Decreto 153/154 fueron solamente de 211,108 hectáreas (PERA, 1982).

Además, según un estudio elaborado para la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) a octubre de 1981 31,822 manzanas habían sido abandonadas por problemas administrativos y/o por el proceso de desarticulación geográfica inducido por la guerra. Las tierras abandonadas constituyen el 10.8% de las tierras afectadas por la Reforma Agraria. De acuerdo a la misma fuente, se puede inferir que, entre octubre y diciembre de 1981, el ISTA se vió obligado a abandonar 22,846 manzanas adicionales (Cody-Ivey, Paarlberg, 1981, P. 65-67). Dado que las causas fundamentales que provocan el abandono se han agudizado, es muy probable que el área abandonada se haya incrementado durante 1982.

Parece importante mencionar explícitamente una de las causas de abandono de las tierras por los cooperativistas y, en general, por los beneficiarios del proceso de Reforma Agraria. Han sido, según varios informes, violentados por los antiguos propietarios y por miembros de las Fuerzas Armadas. Este hecho fue señalado desde los mismos inicios del proceso.

Norman Chapin, funcionario de la AID, señaló en un memorándum; "existe una atmósfera opresiva de incertidumbre, inseguridad y miedo entre las gentes de las propiedades intervenidas a lo largo del país. Está presente, en mayor o menor medida, en propiedades... en zonas políticamente álgidas como en aquellas relativamente tranquilas... está presente en todas partes y está teniendo un impacto significativo en el proceso" (USAID, 1980, p. 25).

En fechas más recientes se han hecho denuncias aún más claras y en igual sentido. La Unión Comunal Salvadoreña, en el informe ya mencionado, señala que "por lo menos 90 directivos de organizaciones campesinas y una cantidad bastante grande de beneficiarios de la Reforma Agraria murieron durante 1981 a manos de los antiguos propietarios y sus alidos, quienes, con gran frecuencia, son miembros de las fuerzas locales de seguridad" (*The Washington Post*, 25 de enero de 1982). Paarlberg Cody-Ivey, (Paarlberg, 1981, p. 142), por su parte, comentan que un porcentaje desconocido de los más de 200,000

**TABLA No. 3**  
**COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO AGROPECUARIO**  
**SU SITUACION A DICIEMBRE DE 1981**

DEPARTAMENTO	No. DE COOP.	TOTAL DE Mz.	ABANDONADAS	TOTAL	ABANDONADAS	ABANDONADA
AHUACHAPAN	27	21.174	—	—	—	—
SANTA ANA	28	27.669	3	1.243	10.7	4.5
SONSONATE	34	42.424	—	—	—	—
LA LIBERTAD	54	56.167	4	3.320	7.4	5.9
CHALATENANGO	9	10.846	1	3.288	11.1	30.3
SAN SALVADOR	14	19.399	2	2.863	14.3	14.7
CUSCATLAN	3	4.923	1	439	33.3	8.9
LA PAZ	43	37.426	3	2.165	6.9	5.8
CABAÑAS	2	1.042	—	—	—	—
SAN VICENTE	27	24.486	9	5.036	33.0	20.6
USULUTAN	46	40.280	7	5.530	15.2	13.7
SAN MIGUEL	20	28.864	1	831	5.0	3.0
MORAZAN	2	1.856	—	—	—	—
LA UNION	17	23.120	1	2.056	5.9	8.9
UBICACION DESCONOCIDA	—	—	35	27.897	—	—
<b>T O T A L</b>	<b>326</b>	<b>339.676</b>	<b>67</b>	<b>54.668</b>	<b>20.5</b>	<b>16.1</b>

FUENTE: Cody, Ivey, Paarlberg, 1981; Chechi and Company, 1981.

TABLA No. 4

PRODUCCION SACRIFICADA POR ABANDONO DE COOPERATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA, (estimados por año cosecha). Cifras en quintales.

Producto	Volumen
MAIZ	140.285
ARROZ	28.560
FRIJOL	12.292
MAICILLO	31.680
CAFE UVA	504.380
ALGODON RAMA	406.618
CAÑA DE AZUCAR	302.510 Ton. Met.
FRUTAS Y VEGETALES	335.000
COSECHAS AGRO-INDUSTRIALES*	17.100
GANADO	13.495 cabezas

\* Tabaco, kenaf, cardomomo, ajonjolí, cacahuate y otros.

NOTA: se ha supuesto que las tierras abandonadas tienen un patrón de uso igual al observado para la totalidad de tierras pertenecientes a empresas de más de 500 hectáreas, según el censo de 1971. Además, se suponen rendimientos iguales a las reportadas en Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 69.

desplazados (4% de la población total del país) son participantes reales o potenciales de la Reforma Agraria; además "han desaparecido o han sido asesinados la totalidad de miembros de algunas Juntas Directivas de cooperativas".

La Tabla No. 3 presenta el detalle de propiedades intervenidas, por departamento, que forman parte del proyecto y señala el número de ellas que han sido abandonadas a diciembre de 1981. Se observa que los departamentos con mayor número de abandono son San Vicente y Usulután, pero también que departamentos como San Salvador, La Libertad y Santa Ana— con bajos niveles de confrontación— han sido afectados. Lo anterior parece reflejar la doble naturaleza del origen del fenómeno: la guerra y la deficiente administración. La importancia económica de las tierras abandonadas se ilustra en la Tabla No. 4, que presenta un estima de la producción sacrificada o perdida por los abandonos.

Según declaraciones del ISTA las metas de cooperativas y beneficiarios que pretendía el proyecto de reforma han sido fundamentalmente cubiertas al incorporar a 34,728 cooperativistas y beneficiar a una población total de 243,026 personas, (El Diario de Hoy, 11 de marzo de 1982).

La evidencia, sin embargo, sugiere conclusiones un tanto diferentes. Según el informe para la AID, existen muchas propiedades en las cuales no se han organizado cooperativas, otras abandonadas y, no menos importante, existen cooperativas y beneficiarios que han abandonado las cooperativas, convirtiéndose en desplazados. Según el informe mencionado, el número de cooperativistas legalmente inscritos es de 17,209; lo cual representa el 49% de la meta y de la cifra declarada por el Presidente del ISTA. Además, si consideramos el cálculo de 7.29 manzanas por beneficiario y las 54,668 manzanas abandonadas, el número de cooperativistas potenciales ha disminuido en aproximadamente en 7,500, (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 80).

Como evidencia adicional de los múltiples problemas enfrentados por la reforma agraria que tienden a reducir el número de beneficiarios, presentamos la Tabla No. 5. En ella se presenta una muestra de cooperativas, su extensión, beneficiarios reales en calidad de cooperativistas y un estimado del número potencial de los mismos.

Según los resultados de esta muestra, la meta potencial sólo se ha cumplido en un 27%. Este resultado sólo puede interpretarse en el sentido

**TABLA No. 5**  
**MUESTRA DE COOPERATIVAS, BENEFICIARIOS REALES Y POTENCIALES**

Nombre	Area (Manzanas)	Reales	Beneficiarios Potenciales
Agua caliente	879	44	120
El Zacamil	618	51	84
San Rafael	1.150	72	158
La Magdalena	2.934	333	402
San Rafael			
La Parada	924	72	127
San Diego	9.810	16	1.345
Doce Robles	928	48	127
El Zope	961	83	132
Chiquileca	3.925	113	538
<b>T O T A L</b>	<b>22.129</b>	<b>832</b>	<b>3.033</b>

Fuente: ISTA 1982, Columnas Nos. 1, 19.

de que ha habido emigración de las propiedades, o bien, de que se han excluido a algunos de los beneficiarios potenciales en forma arbitraria o en base a criterios no especificados. Finalmente, es un dato revelador que el ISTA sólo ha constituido plenamente 140 cooperativas, (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 51).

### 1.2. Funcionamiento y Administración.

Los problemas de la Reforma Agraria no se han limitado a los aspectos organizativos. También han existido serios problemas de funcionamiento y administración, que han repercutido notablemente en la producción y la eficiencia de las unidades intervenidas.

Al respecto, son reveladores algunos de los datos reportados en el estudio elaborado para la AID: solamente una de cada tres cooperativas del sector reformado cuenta con algún tipo de registro contable, aunque muchas de las unidades que poseen sistemas contables lo hacen en forma inadecuada o con grandes atrasos.

Lo anterior es significativo en tanto que es material y técnicamente imposible administrar una propiedad de las dimensiones de las que integran la fase I de Reforma Agraria sin un sistema contable adecuado y oportuno. En igual me-

da, la ausencia de contabilidad en dos de cada tres cooperativas imposibilita el poder controlar y supervisar el funcionamiento, eficiencia y honestidad del sistema y cada uno de sus elementos. Dado lo anterior, no es sorprendente que el ISTA no haya realizado un número significativo de auditorías en las cooperativas.

Otro hecho relevante es que únicamente 96 unidades productivas cuentan con asistencia técnica permanente proporcionada a través de personal del Ministerio de Agricultura, Banco de Fomento y el ISTA. Según el Informe para la AID, el personal involucrado en la asistencia técnica de las cooperativas tiene imagen de "muy deficientes y corruptos". (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 53-54).

Desde el punto de vista de funcionamiento y administración, son importantes los informes de que un número bastante grande de cooperativistas no se perciben y no se comportan como propietarios de las unidades productivas. Este hecho, unido a la débil asistencia técnica, hacen factible la existencia de un vacío administrativo o de dirección en las cooperativas que se traduce en un funcionamiento "tradicionalista" y en descenso en la producción. Son de gran importancia las afirmaciones del Ministerio de Agricultura en

el sentido que "El ISTA como ente responsable de la ejecución del proceso... propicia la participación organizada de los campesinos... el cambio de actitud mental que posibilite... una integración efectiva del campesino... eliminando la relación de dependencia y convirtiéndolo en ente activo ...lo anterior... no se cumple... (faltan) incentivos al trabajo asociativo... falta identificación del campesino como trabajador-propietario y no solamente como fuerza de trabajo" (MAGPERA, 1981). Las consecuencias de esta situación son, como lo señala la misma fuente, que "...la participación en las decisiones a nivel de base... se ve menguada... las decisiones se forman en forma centralizada y el manejo de las empresas no se está haciendo con criterio asociativo; más que todo es dirigido por una o dos personas... manejando ésta a su conveniencia".

El informe de la AID reconoce el tradicionalismo en las cooperativas al observar que éstas continúan manteniendo los mismos patrones de cosecha y sembrado, concentrándose en cosechas para la exportación. (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 68).

Una muestra clara del tradicionalismo en las propiedades intervenidas es el alto grado de subutilización de la tierra que se continua dando. Según una muestra de cooperativas ubicadas en la zona occidental elaborada por el ISTA, de cada 100 manzanas sólo se trabajaron 43.5 durante la cosecha 1981-1982, dejando ociosas o abandonadas 56.5 manzanas. La situación era virtualmente la misma con los antiguos terratenientes.

Existen casos de cooperativas que muestran aún mayor ineficiencia en el uso del factor tierra: la cooperativa "Agua Caliente" mantuvo 90%

de sus tierras sin trabajar durante la cosecha 81-82; en "Las Tablas", el 74% de tierras permanecieron ociosas; en "San Jerónimo", 71%; en "Paraje Galán", 74%; en "La Criba", 89%; en San Francisco Guajoyo", 60%; y, finalmente, el caso más impresionante, la cooperativa "San Diego", ubicada en el departamento de Santa Ana, que de más de 9,000 manzanas, sólo cultivó 800, arrojando un índice de utilización de tierras del 8% y 92% de tierras ociosas. La muestra del ISTA incluye 24 cooperativas con una extensión de 29.908 manzanas de las cuales sólo 12,860 son trabajadas. En esta última cifra están incluidas también las tierras con pastos mejorados. (CUDI, 1982, p. 129).

Como consecuencia de las deficiencias señaladas, el informe de la AID reporta un descenso del 10% en la producción en las unidades afectadas por la Fase I de la Reforma, (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 68).

En nuestra opinión, las estadísticas de producción de la AID, no obstante que reconocen una disminución, son optimistas al no hacer los ajustes por las tierras abandonadas. Además, las cifras se basan en la experiencia de cooperativas que son "casos especiales" por buena administración y rendimientos de producción. Parece interesante destacar que, optimistas como son, los datos de la AID son pública e implícitamente rechazados por el ISTA. La Tabla No. 6 presenta información sobre áreas sembradas, volúmenes de producción y los rendimientos por manzana de cultivo, tanto los datos confidenciales de la AID como los que públicamente maneja el ISTA.



Según estimados independientes, los rendimientos en las propiedades intervenidas durante la cosecha 81-82 han disminuido con relación al último año en que se encontraban en manos de sus antiguos propietarios. Los rendimientos promedio de las propiedades de más de 500 hectáreas durante la cosecha 1979-80 fueron; frijol, 12.57 quintales por manzana; maíz, 54.6 y café 13.3 quintales por manzana. Es interesante también comparar los rendimientos de las cooperativas de la reforma agraria con los rendimientos promedio a nivel nacional, durante la cosecha 1980-81; el rendimiento promedio nacional para el cultivo de frijol fue 11.54 qq/mz., ligeramente superior al rendimiento obtenido en las cooperativas. A nivel nacional, se obtuvieron rendimientos de 54.6 qq/mz. en el cultivo de arroz, lo cual representa 8 quintales más que en el sector reformado. Las cooperativas tuvieron rendimientos mayores que el promedio nacional únicamente en el cultivo de maíz y café; en estos productos los rendimientos nacionales fueron de 54.6 y 13.3 qq/mz. respectivamente. Los descensos en productividad pueden explicarse en términos de los problemas organizativos arriba señalados, por el proceso de guerra que vive el país y los consiguientes trastornos que ocasiona y como fenómeno natural que acompaña el inicio de todo proceso de reforma agraria. Los datos son especialmente significativos en cuanto que contrastan con los resultados y afirmaciones oficiales (CUDI, 1982, p. 130-31).

Existe información oficial que proporciona base sólida para cuestionar los datos de producción, áreas y rendimientos reportados por el AID.

La Tabla No. 7 presenta información sobre rendimientos reales reportados por varias cooperativas de la zona occidental.

Los problemas de producción del sector reformado no se limitaron el área agrícola. La ganadería también se vió seriamente afectada. De acuerdo a nuestros estimados, el hato ganadero en las unidades afectadas por la reforma agraria sobrepasó ligeramente las 139,000 cabezas en 1979. En la actualidad, éste se ha reducido a 70,328 cabezas (MAG, 1981, p. 15-16).

La disminución del 50.3% parece ser el resultado de la descapitalización efectuada por los antiguos propietarios que contaron con información previa sobre el inicio del proceso. Igualmente importante como factor de explicación es la descapitalización ocurrida por abandono de propiedades y por lo que, en nuestra opinión, constituyen decisiones administrativas incoherentes. El número de cabezas de ganado perdidas como resultado de los abandonos de cooperativas es de 13,500. El hato de la reforma agraria pudo incluso haber disminuido más allá de las 70,328 cabezas, como resultado de la política de ventas seguida por las cooperativas y respaldada por el ISTA. Durante el año agrícola 1981-82, según una muestra de 24 cooperativas, las unidades de la re-

TABLA No. 6

AREAS, VOLUMENES Y RENDIMIENTOS DE PRODUCCION DE LAS COOPERATIVAS DE LA REFORMA AGRARIA SEGUN AID E ISTA (1981-1982)

Producto	Areas Sembradas		Producción		Rendimientos	
	AID	ISTA	AID	ISTA	AID	ISTA
Café	31.165	29.000	404.074	519.000	12.9	17.9
Algodón	28.045	30.000	970.794	1.418.000	34.6	47.3
Caña	17.088	20.000	1.008.084*	1.550.000*	58.9*	77.5*
Maíz	19.619	28.244**	1.022.012	1.541.460	51.07	54.6
Frijol	7.563	10.856**	86.636	198.000	11.4	18.2
Arroz	4.770	6.900**	223.982	851.000	46.9	123.3

\* Cifras en toneladas métricas y ton. met./manzana

\*\* Estimación a partir del área de siembra de cereales reportada por ISTA.

Fuentes: Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, pp. 68-73; El Diario de Hoy, 11 de marzo de 1982.

TABLA No. 7  
**RENDIMIENTOS REALES PROMEDIO DE COOPERATIVAS MUESTREADAS/  
 ZONA OCCIDENTAL. COSECHA 1981-1982**

Producto	Cooperativas Investigadas	Rendimientos Promedio	Comparación con Rendimientos estimados por Estudio AID
Café	12	10.54 qq/mzn.	Inferiores en 2.36 qq/mzn.
Caña	5	43.5 TM/mzn.	Inferiores en 15.4 TM/mzn.
Maíz	13	23.5 qq/mzn.	Inferiores en 27.57 qq/mzn.
Frijol	12	5.95 qq/mzn.	Inferiores en 5.45 qq/mzn.
Arroz	6	40.5 qq/mzn.	Inferiores en 6.4 qq/mzn.

Fuente: ISTA, 1982. pp. 15-19.

forma vendieron el 47.6% del total de su ganado. (ISTA, 1982, p. 12).

Según datos oficiales, la producción de leche experimentó disminuciones considerables no sólo por la disminución en el hato lechero sino también por disminuciones alarmantes en la productividad o rendimientos por vaca. Lo anterior parece estar confirmado por dos muestras diferentes: la primera, compuesta por siete cooperativas y elaborada a finales de 1980, indica que el rendimiento promedio de leche era de 6.4 botellas diarias por vaca; en esta muestra existían casos como las Cooperativas "Copapayo" y "La Aguja" que reportaban rendimientos inferiores a las dos botellas diarias. Únicamente la cooperativa "Lagartos" tenía rendimientos adecuados, 21 botellas diarias. (ISTA, 1981). La segunda muestra de nueve unidades, investigada a finales de 1981, arrojó rendimientos ligeramente mayores aunque igualmente inadecuados: 7.6 botellas diarias de rendimiento promedio; el máximo rendimiento fue de 10.4 y el mínimo de 2.8 botellas diarias. (ISTA, 1982).

Además de los problemas administrativos, la productividad de las cooperativas de la Reforma Agraria se vió afectada por la falta de maquinaria y equipos en cantidad y calidad suficiente. Según estudios realizados por el ISTA, se puede estimar que el 25% de las cooperativas no poseen vehículos de trabajo, 33% no tienen tractores, 29% sólo tienen un tractor, 8.3% poseen entre 2 y 4 tractores y 4.1% tienen más de 4 unidades. Sin embargo, la misma fuente señala que de los tractores disponibles sólo 13% son unida-

des nuevas, 5% son tractores de media vida y el 82% son equipos obsoletos y probablemente inútiles (ISTA, 1982, p. 7).

A nivel agregado existen datos que ilustran las dimensiones alarmantes de la descapitalización en las cooperativas de la Reforma: en 1975, las propiedades de más de 500 hectáreas tenían una razón capital-trabajo de ₡2,965.5; en 1981, las propiedades intervenidas (extensión mayor de 500 has.) reportaban, según la muestra mencionada, ₡877.80 de capital por cada trabajador (CUDI, 1982, p. 132).

Lo anterior significa que la cantidad disponible de maquinaria, equipos y demás implementos de producción por trabajador ocupado ha disminuído en 70% aproximadamente. Esto se traduce en una menor productividad de la mano de obra y en menores rendimientos por área de cultivo.

Otro factor de gran importancia como explicación de los problemas de producción y funcionamiento es la falta de asistencia técnica y el uso ineficiente de la poca disponible. Al respecto, un documento del MAG señala que "...el ISTA como el resto de instituciones... asignaron casi todo su personal técnico a las haciendas... en una forma desordenada, sin un mayor conocimiento de la capacidad productiva de las propiedades... es así como se encontraban técnicos con una especialidad en propiedades que no tenían ninguna actividad... relacionada con esta... se hallaban más de tres técnicos en propiedades que no requerían tanto personal..." (MAG-PERA, 1981).

### 1.3. —Situación financiera

Los problemas de producción arriba señalados no parecen deberse a falta de recursos o de asistencia crediticia. Según el Informe para la AID, durante la cosecha 1981-82 se concedieron créditos de avío (recursos para producción) por un monto de ₡331 millones, provenientes del Banco Central de Reserva y del sistema Financiero Nacional. No se incluyen en este monto los recursos financieros proporcionados directamente por el gobierno de los Estados Unidos a través de la AID; el gobierno de los Estados Unidos, a través de esta institución, autorizó préstamos y donativos para la reforma agraria salvadoreña durante el año fiscal 1980 por un monto que sobrepasa los 97 millones de colones. Los montos de asistencia financiera provenientes de la AID, alcanzaron ₡91 millones en 1981 y están proyectados a sobrepasar los ₡129 millones durante el año fiscal de 1982.

Durante la cosecha 1981-82, las instituciones del sistema financiero nacional, excluyendo el Banco Central de Reserva, tienen programado un incremento sustancial en sus préstamos a las cooperativas de la reforma agraria. Según fuentes oficiales, el financiamiento será de ₡360 millones. Es importante destacar que los incrementos en el financiamiento se dan simultáneamente a una disminución en el número de cooperativas a financiar: éstas se reducirán a 259 durante 1981-82. (CUDI, 1982, p. 133).

Como ya se señaló, la falta de financiamiento no parece haber sido la fuente generadora de los problemas de producción de las cooperativas del sector reformado. Más bien, los problemas parecen surgir, tal como lo señala el estudio de AID, del uso ineficiente e indebido de los fondos disponibles (Cody, Ivery, Paarlberg, 1981, p. 39).

Como consecuencia directa de ello, el sistema financiero nacional se ha visto obligado a perdonar ₡75 millones de los saldos adeudados por las cooperativas, incluyendo los intereses correspondientes. Adicionalmente, las autoridades financieras se vieron obligadas a establecer un fondo de refinanciamiento, a cuatro años de plazo. Aún en estas condiciones, el informe de AID reporta una mora o incumplimiento de pagos del 25%.

Desde una perspectiva oficial, es decir, si tomamos como ciertos los datos reportados por el ISTA o los presentados en el estudio para la AID, la situación arriba señalada resulta total-

mente incomprensible e insostenible al analizar el flujo de fondos del sector reformado. Contabilizando únicamente los ingresos derivados de la producción de café, maíz, frijol, arroz, maicillo y caña, el valor bruto de la producción del sector reformado durante la cosecha 1980-81 fue de ₡287.9 millones como mínimo. Incluidos en este total están los siguientes ingresos: ₡80.8 millones derivados de la producción de café; ₡87.3 millones por algodón; ₡24 millones por maíz; ₡8.6 millones de frijol; ₡7.4 millones de arroz; ₡3.9 millones por maicillo y, finalmente, ₡75.6 millones provenientes del cultivo y comercialización de caña. (CUDI, 1982, p. 133-34).

Si al valor bruto de la producción le descontamos los costos de insumos y materias primas que, según nuestros cálculos, ascendieron a ₡67.8 millones y los sueldos necesarios para la producción (₡88 millones), obtenemos un saldo de ₡132 millones.

Este saldo debió destinarse a cubrir los costos de producción (incluyendo los créditos de avío), satisfacción de las necesidades básicas de los cooperativistas y sus grupos familiares, pago de la deuda agraria y, finalmente, al ahorro y distribución de beneficios entre los miembros de las cooperativas. En la práctica, el saldo de ₡132 millones es inexplicable e inexplicable, ya que el sector reformado no pagó sus créditos de avío y, por lo tanto, no cubrió sus costos de producción. En igual manera, el saldo tampoco se destinó a incrementar los sueldos y salarios de los cooperativistas y demás trabajadores o a mejorar las condiciones de vida de los miembros de las unidades. Las cooperativas salvo en un caso, no pagaron dividendos o utilidades a sus miembros (Cody, Ivey, Paarlberg 1981, p. 75-76).

Finalmente, según el informe de AID, prácticamente no se hizo ningún abono a la deuda agraria por parte de las cooperativas. A finales de 1981, esta deuda ascendía a ₡94 millones y debieron cancelarse a los antiguos propietarios ₡5 millones en concepto de intereses. Sin embargo, las cooperativas sólo abonaron ₡48,000 a esa deuda.

Todo lo anterior, unido a la falta de contabilidad y auditoría, constituye un hecho preocupante, especialmente para las agencias internacionales que financian el proyecto, en tanto que formula interrogantes sobre el destino de los fondos.

Dentro de los aspectos financieros de la reforma, es importante el tema de la deuda agraria.

A finales de 1981, sólo había indemnizado al 20% de los antiguos propietarios. La compensación se hizo de la siguiente manera: ₡ 8 millones en efectivo, ₡ 8.7 millones en certificados provisionales de bonos preferenciales serie A (5 años plazo) y ₡ 85.2 millones en bonos con plazo entre veinte y treinta años. A los restantes expropiarios (80% del total) aún no se les ha compensado y en algunos casos no se ha establecido el monto de la compensación. Lo anterior ha generado gran malestar e incertidumbre entre los antiguos propietarios, que se ha incrementado aún más ante el incumplimiento por parte del ISTA y de las mismas cooperativas del pago de los intereses devengados por los bonos. A juzgar por la evidencia, las cooperativas tienen una mora o porcentaje de incumplimiento en el pago de intereses del 97% (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, PP. 33-38; 43-44).

A juicio nuestro, estos problemas seguirán existiendo por múltiples razones. Según el estudio de AID, el ISTA no ha calculado y tampoco notificado a las cooperativas el monto de la deuda y el plan de pagos anuales correspondiente, por lo tanto, no puede esperarse que se realicen abonos o se constituyan fondos para el servicio y eventual amortización de la deuda agraria.

Siempre con relación al mismo tema, existe alguna evidencia que para muchas cooperativas

los precios de adquisición o, lo que es lo mismo, la compensación por expropiación, representa un valor considerablemente inflado y con escasa relación a la productividad de las unidades intervenidas. De acuerdo a la Ley de Reforma Agraria, los montos de compensación están, como norma general, determinados por los valores declarados (por los mismos propietarios) para efectos del impuesto de vialidad y territorial. Las bajas tasas de estos gravámenes constituyen poco estímulo a la sub-evaluación. Adicionalmente, existen ahora como en el pasado fuertes incentivos para declarar valores inflados para los bienes inmuebles y así poder obtener financiamientos mayores en los bancos. Es importantes recordar que el sistema financiero salvadoreño, antes y después de su nacionalización, condiciona la concesión de préstamos a la capacidad que tenga el solicitante de constituir garantía hipotecaria. En tanto lo anterior sea cierto, las cooperativas tendrán grandes dificultades y, en algunos casos, se verán imposibilitadas de cumplir con el pago de intereses y la amortización de la deuda con el antiguo propietario. Estos hechos y posibilidades parecen ser reconocidos por el estudio de AID, en tanto que señalan que es posible aumentar el plazo de la deuda más allá de los veinte y treinta años originalmente pactado (Cody, Ivey, Paarlberg, 1981, p. 32, 85; ver **Tabla No. 8**).



**TABLA No. 8**  
**DEUDA AGRARIA, PAGOS Y CAPACIDAD DE PAGO PARA ALGUNAS**  
**COOPERATIVAS DEL SECTOR REFORMADO**

COOPERATIVA	DEUDA AGRARIA	PAGOS A LA DEUDA AGRARIA DURANTE EL PERIODO DE		CAPACIDAD ACTUAL DE PAGO
		GRACIA	AMORTIZACION	
EL REFUGIO	¢ 11.160.200	¢ 699.612	¢ 1.415.113	¢ 1.518.000
LOS PINOS	6.445.000	386.700	817.226	644.000
AGUA CALIENTE	1.402.200	84.132	177.798	138.000
SAN CAYETANO	4.503.000	270.180	570.980	23.000
SAN RAFAEL LA PARADA	3.184.000	191.040	403.731	120.612
PARAJE GALAN	1.553.500	93.210	196.984	57.740
LA CEIBA	292.000	17.520	37.025	8.714
RANCHO MONTEVISTA	7.528.200	451.692	954.575	150.149
LA PRENSA	1.482.000	88.920	187.917	408.138

FUENTE: ISTA, 1982, pp. 7-9

NOTA: Los pagos a la deuda agraria se calcularon suponiendo compensación con bonos Serie "B".

La capacidad actual representa los ingresos netos de las cooperativas durante la cosecha 80-81.

A mediano plazo, es posible que las presiones financieras señaladas obliguen a las cooperativas a concentrar sus recursos y esfuerzos en el cultivo de aquellos productos que generan mayores ingresos, lo que implicaría concentrarse en cultivos de exportación y posiblemente agravar los problemas de asignación de recursos de la economía nacional.

## 2— La Nacionalización de las instituciones de ahorro y préstamo.

El día 7 de marzo de 1980, simultáneamente a la promulgación del Decreto de Reforma Agraria, se emitió el Decreto 158 en el cual se promulgaba la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Ahorro y Préstamo. Los objetivos concretos de esta Reforma consistían en eliminar el monopolio que las clases dominantes tenían sobre los títulos de propiedad de estas Instituciones y, simultáneamente lograr una democratización en la propiedad de los mismos; parte destacada de este último objetivo era el dar acceso a los empleados mismos a la propiedad de las Instituciones Financieras. El tercer objetivo concreto que se buscaba lograr era la reorientación de los recursos financieros, logrando con ello una mayor eficiencia, equidad y contribución al crecimiento económico nacional. Es importante destacar que la reorientación de los recursos financieros y no el mero cambio de manos de los títulos de propiedad, constituían lo esencial y estratégico de esta reforma.

Algunas debilidades y vacíos de la nacionalización del sistema financiero fueron evidentes prácticamente, desde su inicio: por ejemplo, fue un tanto demagógico el poner a disposición de los empleados un 20% de las acciones, ya que el 75% de los empleados bancarios y de asociaciones tenían ingresos que oscilaban entre ₡ 300 y ₡ 600; claramente, con estos niveles de ingreso la capacidad de ahorro y/o endeudamiento es poco significativa, (Valdez, 1980, p 3-5). También se percibieron desde un inicio los vacíos legales al no prohibir que grupos familiares adquirieran, a través de compras múltiples grandes proporciones de las nuevas acciones a emitirse; para ese objetivo no era suficiente el prohibir que los cónyuges o parientes dentro del 4o. grado de consaguinidad y 2o. de afinidad adquirieran más del 1% de las acciones. A este respecto, los vacíos eran aún mayores ya que la ley no regulaba las posibilidades de control a través de sociedades de capital. Más importante, sin

embargo, que todo lo anterior son los fracasos concretos, es decir, aquellos observados en la implementación de las reformas y el funcionamiento de las instituciones nacionalizadas. El primero de éstos surge al momento de pagar las acciones y otorgar compensación a los antiguos propietarios. La equidad sugería y, aún más, los argumentos de que la oligarquía había aprovechado y tomado ventaja de su propiedad sobre los bancos y asociaciones de ahorro obligaban a que la compensación fuera no mayor al valor nominal de las acciones. Sin embargo, éstas se hicieron por montos hasta ocho veces mayores al valor nominal; aún peor, en tanto que no existe justificación, los valores pagados fueron superiores a los sugeridos por la misma Comisión Evaluadora (Ver **Tabla 9**). Estas ganancias de capital ni siquiera son agravables por el impuesto sobre la renta (Junta Monetaria, 1981).

Los problemas y las contradicciones mayores con relación al espíritu de la Proclama y las necesidades del país, se han dado en el manejo de los fondos sociales o recursos financieros. En esta área era necesario lograr reasignaciones del crédito, en primer lugar, hacia actividades directamente productivas, reduciendo las asignaciones que por motivos de ganancias o conveniencia se hacía al comercio y al refinanciamiento de deudas. Pues bien, esta primera reasignación aún no se ha dado; por el contrario, se han enfatizado los rasgos negativos de la sobre asignación de recursos o actividades que no aumentan la disponibilidad de bienes y, por lo tanto, no son directamente productivas (Ver **Tabla No. 10**)

Prevía a la nacionalización, los Bancos Comerciales movidos por los criterios de promover aquellas actividades que generaban ganancias y, a la vez, eran estratégicos para el desarrollo y consolidación de la oligarquía, concentraron una cantidad considerable de recursos en el financiamiento de productos tradicionales (café, algodón, y caña). No obstante que la nacionalización estaba obligada a cambiar este patrón y lograr que la asignación de recursos financieros coincidiera más con los objetivos y necesidades sociales; la situación continúa igual que en el pasado. Los productos tradicionales de exportación absorbieron en 1981, al igual que en 1978, más del 19.4% de la cartera total de préstamos. En contraste, la producción de granos básicos, prioritaria desde el punto de vista de los intereses populares inmediatos, recibió menos del 3% de la cartera total de créditos de los Bancos Comer-

**TABLA No. 9**  
**NUMERO, VALOR NOMINAL, VALOR EN LIBROS, Y VALOR PAGADO POR LAS ACCIONES**  
**DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS**

	Número de Acciones	Valor Nominal por acción	Valor en Libros Según Comisión Evaluadora	Valor pagado según Junta Monetaria
B. A. C.	121.000	50.00	133.95	¢ 164.74
Bancapi	800.000	10.00	8.25	11.30
Banco de Comercio	8.000	500.00	3.441.09	4.340.04
Banco de Crédito Popular	50.000(1)	100.00	121.15	237.61
Banco Cuscatlán	1,500.000	10.00	9.57	12.07
Banco Desarrollo	900.000	10.00	9.34	11.08
Banco Mercantil	100.00 (2)	100.00	47.17	49.32
Banco Salvadoreño	100.00	100.00	78.99	117.38
Financiera Salvadoreña	15.000	100.00	83.99	100.77
Banco Financiero	30.000	100.00	-18.61	-(4)
Banco Internacional	80.000 (3)	100.00	-53.84	-(4)

(1) 20.000 Acciones pagadas al 50 0/0  
(3) 80.000 Acciones pagadas al 50 0/0

(2) 100.000 Acciones pagadas al 50 0/0  
(4) Dado desconocido.

FUENTE: Junta Monetaria, 1981.

TABLA No. 10

Asignación Porcentual del Crédito de los Bancos Comerciales

	Crédito Productivo			Crédito no Productivo	
	Agropecuario	Industrial	Construcción	Comercio	Refinanciamiento
1978	23.15 o/o	13.95 o/o	11.27 o/o	35.33	13.75
1979	24.10	13.98	11.88	32.46	15.15
1980	22.06	13.26	12.12	27.07	23.28
1981	23.18	12.67	21.81	25.57	24.55

FUENTE: BCR, 1981, a 28-29; Chechi and Company, 1981, 8-15.

ciales, financiada con recursos del Banco Central de Reserva. (BCR, 1981).

Según el Banco Central, en 1978 se otorgó financiamiento ligeramente superior a los ₡511 millones para cultivo de café, algodón y caña; además de que se otorgaron más de ₡82 millones para refinanciar las deudas de productores de esos mismos productos. Durante el mismo año, se otorgaron únicamente 11.3, 1.5 y 7.5 millones de colones para el cultivo de maíz, frijol y arroz respectivamente; los refinanciamientos para productores de granos básicos alcanzaron la cifra de ₡7.5 millones. Durante 1981 la situación es casi idéntica. A juzgar por las cifras correspondientes al período enero-septiembre, de un monto total otorgado de ₡1,490 millones, 36.6% tenía por destino la producción y el refinanciamiento de deudas de productos tradicionales, mientras que sólo 1.7% tenía por destino los granos básicos.

Las ineficiencias en la asignación de recursos financieros por la banca nacionalizada ha sido aún más amplia que lo ya señalado. Desde el punto de vista social se requería y esperaba que los bancos nacionalizados asignaran una mayor cantidad y proporción de sus recursos a la llamada pequeña empresa, considerando la crónica desatención crediticia de este sector y, también, por el mayor multiplicador de empleo que tienen las inversiones en la pequeña empresa. A este respecto, la empresa norteamericana Arthur D. Little

señalaba, en un estudio realizado para el gobierno salvadoreño, que "si se quiere aumentar el empleo entonces los recursos deben dirigirse a la pequeña industria..." (Montoya, 1982, p. 9).

Según Montoya (Montoya, 1982, p. 7) por cada colón de inversiones, sin importar su carácter de inversión fija o de capital de trabajo, la pequeña empresa genera 150 empleos, en cambio la grande sólo alcanza a generar 43 puestos de trabajo. (Montoya 1982, p.7). A dos años de nacionalizada la banca, se continúan dando las ineficiencias e injusticias en la asignación del crédito, los volúmenes otorgados a la pequeña empresa continúan siendo insuficientes y parecen sugerir que se le discrimina; ilustrativos son, en este sentido los datos de la distribución porcentual del crédito otorgado por los Bancos Comerciales con recursos del BCR. (Ver Tabla No. 11).

La situación anterior no cambia en lo fundamental si se considera la totalidad de créditos dirigidos a la pequeña empresa, es decir, los otorgados tanto con fondos del Banco Central y con recursos propios de los Bancos Comerciales. Un estudio realizado para la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) señala que "...el crédito del BCR al sistema bancario (ha mostrado poco dinamismo)... los créditos morosos se han duplicado en relación a 1978... (por lo cual)... los bancos han adoptado algunas medidas para enfrentar la reducción en la oferta de fondos. Entre

TABLA No. 11

Clasificación % del Crédito del BCR a Bancos Comerciales e Hipotecario, según Destino.

	79	80	81	82	(30/4)
Café	26.09	15.15	27.93	28.45	
Algodón	23.11	15.05	17.82	23.49	
Caña	3.2	3.39	3.12	2.48	
Cereales	2.08	2.55	2.94	1.12	
Capital de Trabajo Industria	4.36	1.23	1.28	*	
Pequeña Empresa	*	*	*	*	
Empresa de autogestión	*	*	*	*	
Auxilio a Bancos Comerciales e Hipotecario	7.48	31.94	8.73	15.03**	
Corto Plazo	75.57	78.84	78.48	76.89	
Mediano y largo plazo	24.43	21.16	21.52	23.11	
T o t a l	100 % (589.4)	100 % (606.4)	100 % (576.7)	(532.7)	

\* menos del 1 %

\*\* se ha supuesto ₡ 80 millones

FUENTE: BCR, 1981, b; 1982.

otras cosas... han hecho más estrictos los requerimientos de elegibilidad para créditos y se han hecho renuentes a aceptar nuevos clientes... lo anterior refleja las prácticas tradicionales del sistema bancario salvadoreño, mediante las cuales los créditos se otorgan sobre la base de conocimientos y/o relaciones personales y, también, en base a relaciones de clientelas ancestrales o tradicionales..." (Chechi and Company, 1981,

p. 10-12).

Las implicaciones son bastante claras, a quienes no se les concedía crédito bajo el sistema de banca oligarquizada, tampoco se les concede bajo el nuevo esquema de banca nacionalizada. De ser así, la distribución del crédito probablemente se asemeja a la presentada en la Tabla No. 12.

**TABLA No. 12**

**ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS BENEFICIARIOS Y DEL MONTO TOTAL DEL CREDITO 1978.**

<b>Monto Promedio</b>	<b>Porcentaje de Clientes</b>	<b>Porcentaje Crédito Total</b>
¢ 3.000	43.1	2.7
9.850	14.2	2.9
16.600	7.6	2.6
23.000	6.1	2.9
30.300	3.8	2.4
47.300	11.5	11.2
98.500	6.4	12.9
212.000	3.6	15.8
700.000	3.7	47.0

FUENTE: Banco Hipotecario, 1978.

**TABLA No. 13**

**Asignación del Crédito del Sistema Financiero, 1979-82  
cifras en millones de colones. Porcentajes en paréntesis**

	<b>Dic. 79</b>	<b>Dic. 80</b>	<b>Dic. 81</b>	<b>Dic. 82</b>
<b>Crédito al Sector Privado</b>	(68.8 o/o) ¢2.348	(55.6 o/o) ¢2.314	(50.2 o/o) ¢2.438	(47.5 o/o) ¢2.534
<b>Crédito al Gobierno Central</b>	( 3.9 o/o) 134	(13.72) 571	(25.5) 1.241	(30.8) 1.643
<b>Crédito a Instituciones Oficiales</b>	(27.3) 928	(30.6) 1.275	(24.3) 1.179	(21.7) 1.150
<b>T o t a l</b>	<b>3.410</b>	<b>4.160</b>	<b>4.858</b>	<b>5.327</b>

FUENTE: Chechi and Company, 1982, p. 9; BCR, 1981, a BCR, 1981, b, 1982.

El gobierno demócrata-cristiano, en un esfuerzo por contener la inflación, decretó un congelamiento de salarios, incluyendo el salario mínimo. Es así cómo los efectos de la crisis han caído con más peso sobre los asalariados que sobre los que tienen ingresos variables.

La disponibilidad de tierra para la actividad agrícola ha sido afectada también por la crisis actual.

Otro desarrollo poco afortunado en el comportamiento de la Banca nacionalizada es el incremento en la concentración de créditos para actividades de corto plazo. Según el estudio de la AID (Chechi and Company, 1981) la banca nacionalizada se ha visto obligada a "...reducir los periodos de financiamiento"; "la vida media de los créditos es actualmente de más o menos 6 meses"; "el rango es de 3 a 12 meses, muy pocos créditos exceden el año"; "en 1978, 71% de los créditos eran otorgados para periodos iguales o menores a un año", "mientras que después de la nacionalización el porcentaje se ha elevado a 82%."

Curiosamente las autoridades monetarias encargadas de definir y supervisar la política crediticia estimulan ahora como en el pasado, la concentración de recursos en el corto plazo. En 1979, 75.5% de los recursos canalizados por el BCR a través de los bancos comerciales e hipotecario, tenían un plazo no mayor a los 12 meses, mientras que en 1981 la proporción se incrementó a 78.5%. Esta concentración en créditos de vida fugaz, aparentemente inofensiva, tiene grandes implicaciones para la eficiencia y el crecimiento de la economía salvadoreña ya que, según la doctrina económica, los proyectos y actividades de mayor relevancia social tienden a tener un periodo de gestación y/o una rotación del capital relativamente lenta. Por lo tanto, consciente e inconscientemente, con o sin justificación, el nuevo sistema financiero estimula —aún más que en el pasado— el desarrollo de actividades de poca relevancia social; contribuyendo también, en forma un tanto marginal a la formación de activos fijos y a la reposición de la maquinaria y

equipo depreciados, destruidos por el proceso de guerra o sacados del país.

Para concluir con el tema de la asignación del crédito en la nueva situación posterior a la nacionalización, es necesario destacar el crecimiento impresionante en los créditos (adelantados e inversiones) al gobierno central (Ver **Tabla No. 13**). Estos créditos están destinados a cubrir los persistentes y crecientes faltantes experimentados por la Tesorería, los cuales, a su vez, se originan en la crisis que vive el país y, en alguna medida, en la ineficiencia y tolerancia observada en la recolección de impuestos.

Para concluir, merece destacarse la fragilidad financiera del sistema Bancario en la etapa posterior a su nacionalización, a pesar de que el factor explicativo reside más en la guerra y sus efectos colaterales que en la misma Reforma. Según disposiciones legales, los bancos comerciales e hipotecario, al igual que las asociaciones de ahorro, están obligados a mantener o no utilizar ₡ 20 por cada cien colones de depósito. El objetivo es claramente el de respaldar y garantizar los depósitos del público. El llamado coeficiente neto de liquidez expresa el número de colones de respaldo por cada ₡ 100 de depósito. La **Tabla No. 14** presenta los coeficientes netos de liquidez de los Bancos Nacionalizados y las Asociaciones de Ahorro. Parece evidente lo frágil y delicada que es la situación general y, especialmente, la de las Asociaciones de Ahorro que se acerca a una condición alarmante. Estas últimas instituciones respaldan los ahorros del público con pagarés y documentos de deudas. El coeficiente bruto refleja la situación posterior al otorgamiento de préstamos de emergencia y auxilio por parte del Banco Central.

**TABLA No. 14**  
**Coefficientes de liquidez de los Bancos Comerciales e Hipotecario, y las Asociaciones de Ahorro**

	Bancos Comerciales		Asociaciones de Ahorro	
	Coeficiente Bruto	Coeficiente Neto	Coeficiente Bruto	Coeficiente Neto
1976	34.85	18.60	33.18	30.6
1977	32.90	16.06	25.24	23.96
1978	23.50	10.85	14.79	12.13
1979	22.59	-1.84	10.96	-11.4
1980	26.83	1.58	12.54	-5.05
1981 (Agosto)	25.36	9.80	11.47	-0.7

FUENTE: BCR, 1981, a.

### 3. Nacionalización del comercio exterior

De las tres reformas surgidas de la proclama del 15 de octubre la nacionalización del comercio exterior es la menor evaluada y, también, la más difícil de evaluar por la escasez de información que permita identificar y medir las brechas entre los objetivos planteados y el funcionamiento real. Por este motivo —la ausencia de datos— no se intentará, como con las otras reformas hacer una discusión amplia y relativamente profunda. Más bien nos limitaremos a señalar algunas inconsistencias y problemas con relación a la nacionalización del comercio exterior del café.

Previo a la nacionalización del comercio exterior del café y la creación del INCAFE existían dos canales básicos que conducían del productor al mercado exterior. En primer lugar, estaba el canal que conducía de los productores a los bene-

ficiarios y exportadores privados. La importancia de este canal puede apreciarse en las **Tabla No. 15**. Durante la cosecha 1978-79 los beneficiadores privados recibieron y beneficiaron 14.7 millones de quintales de café uva para ser procesados industrialmente. Dados los patrones de concentración económica que prevalecían en el sector y, en general, en la economía, 29% de los beneficiadores realizaron el 70% de las recepciones y beneficiado. La exportación estuvo igualmente concentrada en manos de las mismas empresas y personas.

El segundo canal estaba definido por la *Compañía Salvadoreña del Café* que recibía y beneficiaba entre el 15 y 20 por ciento del total de café. A nivel formal, la situación era regulada por el *Departamento Nacional del Café* que teóricamente velaba y garantizaba los intereses nacionales y los de los productores, especialmente

TABLA No. 15

BENEFICIADORES – EXPORTADORES PRIVADOS, CAFE RECIBIDO (QQS. UVA)  
COSECHA 1978/1979 (Antes de Nacionalización)

EXPORTADORES	Volúmen	o/o	o/o Acum.
1– H. de Sola e Hijos Suc.	1.800.912	12.25	
2– Daglio y Cía. S. A.	1.189.404	8.09	20.34
3– Exportador Liebes S.A. de C.V.	1.143.133	7.77	28.11
4– Comercial Export. S. A. de C. V.	1.141.128	7.76	35.87
5– Battle Hnos.	706.702	4.81	40.68
6– Cafeco S. A.	691.114	4.70	45.38
7– J. Antonio Salaverría y Cía.	524.422	3.57	48.95
8– Cristiani Burkard y Cía.	370.235	2.52	51.47
9– Herrera Cornejo Rodrigo	346.502	2.36	53.83
10– Castro Liebes, Arnoldo	339.457	2.31	56.14
11– Salmar S.A.	322.735	2.19	58.33
12– Industrias Agrícolas Ideal S.A.	294.085	2.00	60.33
13– Empresas Caf. Sol Millet y Cía.	269.889	1.84	62.17
14– Regalado Hnos.	261.641	1.78	63.95
15– Café Díaz Alvarez S.A. de C.V.	245.678	1.67	65.62
16– Dueñas, Miguel	229.937	1.56	67.18
17– Alfaro, Antonio	227.669	1.55	68.73
18– Otros	4.599.998		31.20

FUENTE: Ministerio de Planificación, 1979.

los pequeños y medianos. Teóricamente, también, el Departamento del Café fijaba la política de ventas al exterior. En la realidad, la situación era totalmente diferente, tal como lo señala un documento oficial: "...como resultado del poder económico de los grandes beneficiadores... los pequeños y medianos productores han operado en condiciones de desamparo en lo relativo a precios, traslado y elevación de costos de beneficiado... En la realidad casi no ha existido ninguna política que coordine, en base a una planificación las ventas de café al exterior ...tanto la Cía. del café como el exportador privado han vendido a su antojo o bajo presiones arbitrarias, los precios internos... los fija el beneficiador..." (Ministerio de Planificación, 1979).

De un esquema como el anterior surgían problemas claros y concretos. Era la esperanza nacional y del gremio de productores, que estos habrían de ser resueltos a través de la nacionalización del Comercio Exterior y la creación del

INCAFE. Entre los problemas más conocidos y más fuertemente señalados estaba el de la fuga de divisas, "...que se daba a través de la subfacturación, mezcla en la calidad de productos, pesos falsos...", (Ministerio de Planificación, 1979). Otro de los mecanismos de drenaje de divisas para la economía salvadoreña operaba a través de la política de exportaciones en consignación y pignoramientos (empeño) de café, seguida no sólo por los exportadores privados sino por la misma Compañía del Café. Mediante estas consignaciones, una gran proporción de los ingresos por ventas de café quedaban en el exterior en concepto de intereses, seguros, bodegajes y otros costos. Ilustrativos de la magnitud de este problema, son los datos del INCAFE que estima que al 10 de enero de 1980 existían un total de 1,219,980 qq de café oro ubicados en el exterior en calidad de consignaciones y en respaldo a las operaciones en las Bolsas de Londres y New York (INCAFE, 1982, a). El valor de este café puede estimarse con-

servadoramente, en \$146,397,600.00, pero esos ingresos nunca se materializaron, ya que estaban pignorados, según nuestras estimaciones a 3/4 de su valor real; el porcentaje restante permaneció en el exterior como pago de intereses y demás categorías señaladas. Contrario a las esperanzas la situación no ha cambiado. El INCAFE heredó los vicios y manías de consignar café. Estadísticas de esta institución señalan que en el trimestre octubre-diciembre de 1981 se realizaron ventas por un total de 692,062 qq, de los cuales 620,679 qq eran ventas de cafés previamente consignados en Estados Unidos y Europa. Es importante señalar que el 95.8% de las consignaciones vendidas pertenecían a la cosecha 80/81, es decir, realizadas posteriormente a la nacionalización.

Las Tablas No. 16 y 17 son bastante elocuentes, de ellas se desprenden algunas posibles conclusiones. En los primeros 7 meses de funcionamiento del esquema de nacionalización del comercio exterior, El Salvador consignó y probablemente pignoró café a un ritmo mensual de 300,712 quintales. Sin embargo, el ritmo mensual de ventas, a juzgar por la experiencia octubre 81- marzo 82, es de sólo 226,400 quintales. Esto significa que, en términos netos, el stock de cafés consignados aumenta mensualmente en 73312 quintales como mínimo.

Ciertamente la fuga de divisas originada por y en beneficio de los antiguos exportadores ha terminado gracias a la nacionalización; lo anterior, sin embargo, es de poco consuelo para la economía nacional, las mayorías populares y, concretamente, para los productores, si en su lugar se ha sustituido el drenaje oficial.

Un aspecto de la política de consignación y pignoración, que es necesario destacar es el pago de interés, seguros y bodegajes en el exterior, que constituye un costo y como tal, tiene que ser absorbido por el Estado, el beneficiador o el productor. Existe alguna evidencia que hace sospechar que al menos una porción sustancial de estos costos es trasladado al productor en la forma de precios inferiores a los que antiguamente se pagaba o se pudiera pagar. Por ser de extremo interés se reproduce la Tabla No. 18 que ilustra los precios pagados al productor previo a la nacionalización y a partir de determinados precios internacionales; la Tabla No. 19 presenta la misma información para el período posterior a la Reforma. A manera de ejemplo para un precio por 46 kilos netos, FOB puerto El Salvador, de \$120 correspondía un precio al productor de ₡157.01 antes de la nacionalización; en la actualidad para el mismo precio internacional el productor recibe únicamente ₡134.05. La disminución es ligeramente inferior al 15%.

TABLA No. 16

Detalle de Ventas Trimestrales 81-82

Volumen en Quintales

	Oct. -Dic. 81	Enero-marzo 82
<b>Ventas de Origen</b>		
Cosecha 79/80	2.580	—
Cosecha 81/81	68.803	60.937
Cosecha 81/82	—	191.100
Sub total	71.383	252.037
<b>Ventas de cafés Consignados</b>		
Cosecha 79/80	25.735	12.249
Cosecha 80/81	594.944	393.054
Cosecha 81/82	—	15.000
Sub total	620.679	420.303
Total	692.062	672.340

FUENTE: INCAFE, 1981, 1982; b.

TABLA No. 17

**EXPORTACIONES DE CAFE VERDE EFECTUADAS POR EL INSTITUTO NACIONAL DEL CAFE  
POR PUERTOS EN EMBARQUE. (1980).  
(SACOS DE 69 KILOGRAMOS)**

T O T A L E S	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	
ACAJUTLA DE ORIGEN	518.854	19.500	73.100	69.025	124.939	124.987	54.380	27.413	25.500
DE CONSIG.	916.032	--	--	140.249	206.161	84.850	196.792	103.495	239.884
CUTUCO DE ORIGEN	170.972	--	20.000	7.500	11.750	65.500	46.472	19.750	--
DE CONSIG.	416.643	--	7.000	97.751	18.489	34.900	73.544	71.635	113.324
ANGUIATU DE ORIGEN	31.310	--	--	2.140	3.000	20.640	--	3.250	2.280
DE CONSIG.	15.250	--	--	--	10.000	--	3.500	1.750	--
TOTALES DE ORIGEN	721.136	19.500	93.110	78'665	139.689	211.127	100.852	50.413	27.780
DE CONSIG.	1.403.324	--	7.000	238.000	234.650	119.750	273.836	176.880	353.208
TOTALES	2.124.460	19.500	100.110	316.665	374.339	330.877	374.688	227.293	380.988

FUENTE: INCAFE, 1980

**TABLA No. 18**  
**ESTIMACION DEL INGRESO DISPONIBLE POR QUINTAL ORO, A DIFERENTES NIVELES DE**  
**PRECIOS EN EL MERCADO INTERNACIONAL, EN RELACION A LA COSECHA 1979/80 <sup>1/</sup>**

Precio 46 K. netos FOB Puerto El Salvador, en US \$	110.00	116.00	120.00	140.00	160.00	180.00	200.00	220.00	240.00
Menos Impuesto de Exportación US \$	26.25	28.05	29.25	35.25	41.25	47.25	53.35	59.25	65.25
Precio de venta sin impuesto US \$	83.75	87.95	90.75	104.75	118.75	132.75	146.65	160.75	174.75
Precio de venta sin impuesto en ¢	209.38	219.87	226.80	261.80	296.88	331.87	366.62	401.88	436.87
Deducciones:									
Beneficiado húmedo 500 libras	¢ 16.96	16.96	16.96	16.96	16.96	16.96	16.96	16.96	16.96
Beneficiado húmedo 66 libras	¢ 1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80
Flete beneficiado ¢1.80		1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80	1.80
Flete Puerto, Gabarraje y Muellaje	¢ 2.10	2.10	2.10	2.10	2.10	2.10	2.10	2.10	2.10
Sacos vacíos nuevos	¢ 1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50	1.50
Trilla	¢ 11.33	11.33	11.33	11.33	11.33	11.33	11.33	11.33	11.33
Merma en la uva 13.2 o/o		18.54	19.92	20.53	24.54	28.55	32.56	36.43	40.52
Merma en pergamino 1.5 o/o		2.85	3.01	3.08	3.54	3.99	4.45	4.89	5.35
Diferencia de calidad		2.05	2.08	2.10	2.20	2.30	2.40	2.50	3.00
Utilidad del beneficiador		6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00	6.00
Intereses 45 días al 13 o/o		2.35	2.49	2.59	3.09	3.58	4.08	4.57	5.06
<b>SUB-TOTAL</b>		67.29	68.99	69.79	74.86	79.91	84.98	89.88	95.42
<b>Posible precio al productor en ¢</b>		142.09	150.88	157.01	186.94	216.97	246.87	276.74	306.46

**TABLA No. 19**  
**CALCULO DE PRECIO NETO AL PRODUCTOR EN BASE A OPCIONES DE PRECIOS**  
**FOB DE VENTAS AL EXTERIOR POR 46 KGS.**

(Despues de Nacionalización)

	\$ 90.00	\$ 100.00	\$ 110.00	\$ 120.00	\$ 130.00	\$ 140.00	\$ 150.00
Precio FOB \$/46 kgs.	\$ 90.00	\$ 100.00	\$ 110.00	\$ 120.00	\$ 130.00	\$ 140.00	\$ 150.00
Menos: Impuesto Export	— 20.25	— 23.25	— 26.25	— 29.25	— 32.25	— 35.25	— 38.25
= Precio Café Oro	\$ 69.75	\$ 76.75	\$ 83.75	\$ 90.75	\$ 97.75	\$ 104.75	\$ 111.75
al 250 o/o	¢ 174.38	¢ 191.88	¢ 209.38	¢ 226.88	¢ 244.38	¢ 261.88	¢ 279.88
Menos: Benef. Seco	23.00	23.00	23.00	23.00	23.00	23.00	23.00
= Precio café pergamino	151.38	168.88	186.38	203.88	221.88	238.88	256.38
Menos: Benef. húmedo	27.00	27.00	27.00	27.00	27.00	27.00	27.00
Costo manejo INCAFE	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00	2.00
Costos financieros	15.00	15.00	15.00	15.00	15.00	15.00	15.00
Utilidad	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00	4.00
= Precio Café Uva	103.38	120.88	138.38	155.88	179.88	190.88	208.38
Menos: Merma Perg.-Oro	1.52	1.69	1.37	1.56	1.74	1.91	2.09
Merma Uva-Perg.	13.44	15.72	17.99	20.27	22.54	31.06	33.88
= Precio neto al productor	¢ 88.42	¢ 103.47	¢ 119.02	¢ 134.06	¢ 149.10	¢ 157.91	¢ 172.96

FUENTE: INCAFE, 1982, b.

El incremento en la brecha entre precios internacionales y precios al productor es el resultado no sólo de la política de consignaciones y pig-noración. También responde a una política gene-rosa de parte del INCAFE en la fijación de los llamados cánones de transformación, precio por los servicios de beneficiado seco y húmedo. Bajo el antiguo régimen (finales de 1979) los productores pagaban al beneficiador ₡ 16.96 por la trans-formación de 500 libras de café uva a pergamino y ₡ 11.33 adicionales por la trilla y transforma-ción a café oro. En el nuevo sistema, los costos al productor por los mismos servicios se han eleva-do a ₡ 23 y ₡ 27 respectivamente, un incremento global del 76%. Los productores también han sufrido disminuciones en sus ingresos brutos co-mo resultado de una política igualmente gene-rosa del INCAFE en la fijación de las llamadas mermas o pérdidas de café en el beneficiado; el beneficiador está autorizado actualmente a des-contar 14% del precio al productor por este con-cepto, antiguamente la deducción era de 14.7%. Según estudios realizados por el Instituto del Ca-fé, sería posible disminuir el cánón de procesa-miento de su nivel actual de ₡ 50 a ₡ 40 y dismi-nuir las deducciones por merma a un nivel técni-camente justificado del 10% y, consecuentemen-te, aumentar los ingresos de los productores. La **Tabla No. 20** presenta diferentes niveles de pre-cio Internacional y diferentes precios al produc-tor dependiendo del canon y la merma autoriza-da. Sin lugar a dudas sería en el interés del pro-ductor el que se modificaran las políticas gene-rosas del INCAFE hacia los beneficiadores; por otro lado, los cambios serían congruentes con el espíritu de la Proclama del 15 de octubre y la na-cionalización del comercio Exterior. (Ver Minis-terio de Planificación, 1979).

Los cambios arriba señalados son difíciles si se tiene en cuenta los intereses que están de por medio, los beneficiadores que presionan y se benefician del funcionamiento del esquema de Co-mercio Exterior Nacionalizado son, ni más ni menos, que los exportadores contra quienes iba dirigida la Reforma. Estas empresas e individuos parapetados en sus posiciones de propietarios de medios indispensables de producción parecen estar intentando ganar en el beneficiado lo que antes obtenían de esa misma actividad unida a la exportación.

La **Tabla No. 21** presenta el listado de los beneficiadores privados que funcionan actual-mente y los volúmenes de café beneficiados. Es

**TABLA No. 20**  
**RESUMEN DE OPCIONES DE PRECIO NETO AL PRODUCTOR EN**  
**BASE A DIFERENTES PRECIOS FOB DE VENTA**

(1) Precio FOB de Venta \$/46 Kgs.	(2) Práctica actual Precio neto al Productor ₡/ quintal	(3) Variación en el canon de transformación ₡/ quintal	(4) Variación en el cálculo de merma ₡/ quintal	(5) Variaciones en el canon y merma ₡/ quintal
90	88.42	97.08	92.70	101.73
100	103.47	112.12	108.44	117.48
110	119.02	127.18	124.20	133.24
120	134.05	142.22	139.95	148.99
130	149.10	157.28	155.71	164.73
140	157.91	172.32	171.46	180.48
150	172.96	187.38	187.20	196.24

FUENTE: INCAFE, 1982, b.

TABLA No. 21

**BENEFICIADORES PRIVADOS Y VOLUMENES DE CAFE PROCESADO (1980/81)**

<b>Nombre Beneficiador</b>	<b>Beneficio</b>	<b>Quintales/Uva</b>
Comercial Exportadora, S.A. de C. V.	El Trapiche y Sn. Miguel	1.154.724
Export, Internacional, S.A. de C. V.	La Venezolana y Sn. Ambrosio	174.667
Muyschondt Avila, S. A. de C. V.	San Antonio	50.778
Juan Federico Shonenberg	El Marquezado	94.314
Prieto, S. A.	San Luis y La Perla	506.542
Llach, S. A. de C. V.	Oromontique	551.561
Escalón Hnos. y Cía.	El Molino	138.375
Soc. Colectiva Lima Hnas.	El Paraíso	78.858
El Sauce, S. A. de C. V.	El Sauce	171.607
Rafael Menéndez Castro	Venecia	228.448
Cristiani Burkard y Cía.	Acahuapa	350.915
J. Alberto Recinos, hijos y Cía.	Las Marías	49.284
J. Hill y Cía.	Las Tres Puertas	202.980
Carlos García Prieto	San Carlos	63.620
Daglio S. A. de C. V.	Ateos, La Mica y Buena Vista 1	1.321.233
José Antonio Salaverría y Cía.	El Molino de Santa Rita	498.539
Batlé Hermanos	Río Zarco	549.297
Café Díaz Alvarez, S. A. de C.V.	San Ignacio	176.051
Armando Monedero	Cantarrana	160.050
H. de Sola e Hijos Sucesores	Monte Alegre, Curazao y El Sitio	1.447.002
Beneficio de Café, S. A.	Miguel Menéndez, Fco. Párraga	54.596
Sociedad Coop. Lamatepec	Lamatepec	443.91
El Divisadero, S. A. de C. V.	El Divisadero	204.440
Ind. Lenca, S. A. de C. V.	Hato Nuevo	20.336
Joaquín Antonio Bonilla	Molineros	22.915
Miguel Angel Bonilla	San Andrés	47.482
Exp. Liebes, S. A. de C. V.	Tazumal y Monte Alegre	1.036.270
Francisco Peña Trejo	San Fco. Buena Vista	43.559
Agroindustrias Homberger, S. A. de C. V.	San Emilio	225.518
Ind. Agrícolas Ideal, S. A.	San Antonio	260.140
Borgonovo Pohl, S. A.	San Carlos	190.869
Enrique Alvarez, S. A. de C. V.	Río Claro	17.327
Agroindustrias Romero, S. A.	Santa Rosa	38.184
Santa Lucía, S. A. de C. V.	Santa Lucía	11.770*
Cía. Agrícola Industrial Los Lagartos, S. A. de C. V.	Chilata	84.917
Cafeco, S. A.	Los Angeles, Atapasco y La Laguna	509.812
Industrias de Café, S. A.	San Miguel	49.492
Tomás Palomo Alcaine y Otros	Tepeyac	25.995
Atilio Colombo Canessa Sutter	Sirama	16.852
Larín e hijos y Co.	El 98	52.519
Nefatlí Armando Portillo	OMOMA	43.563
<b>T O T A L E S</b>		<b>11.011.792</b>

significativo e ilustrativo de la profundidad de la Reforma del Comercio Exterior el hecho de que, con algunas excepciones, los individuos y Empresas dominantes en el antiguo sistema son los mismos que hegemonizan en la actualidad el beneficiado o proceso industrial del café. A manera de ejemplo, las 8 empresas que antiguamente controlaban el 51.47% del beneficiado, en la actualidad (cosecha 80/81) procesan 6.8 millones de quintales de café, lo cual representa el 62.4% del total.

Es de notar que los poderosos de antaño no sólo han logrado sobrevivir, también han obtenido ventajas de la Reforma. En el caso del café los beneficiadores, a través de argumentaciones, persuasión y medidas de hecho; han logrado que la totalidad de sus operaciones de beneficiado sea financiada con dineros provenientes del INCAFE, los Bancos Nacionalizados y el Banco Central. Actualmente se otorga más de ₡110 millones para financiar el capital de trabajo de los beneficiadores privados, esta cifra equivale a ₡50.00 por qq. oro. Aún más, el INCAFE permite que los costos financieros de los créditos a los beneficiadores sean íntegramente trasladados a los productores; por cada quintal se le deducen al producto ₡15.00 para cubrir los intereses de los préstamos otorgados a los beneficiadores.

Para concluir, no podemos dejar de señalar la ineficiencia de los beneficios propiedad del INCAFE y las cooperativas de Reforma Agraria. Existen 16 beneficios que son propiedad total o parcial del INCAFE los cuales tienen una capacidad instalada de 6.1 millones de qq. uva, sin embargo, la utilización es de sólo 65%, es decir, poseen una capacidad ociosa del 35%. Las cooperativas de la Reforma Agraria son propietarias de 5 beneficios con una capacidad instalada de 275.000 qq, pero mantienen 31% de su capacidad ociosa. (Ver Tabla No. 22). Esta subutilización de recursos e ineficiencia es el resultado de las decisiones del INCAFE que asigna las cuotas de beneficiado con un sesgo favorable a los beneficiadores particulares; según informaciones oficiales el INCAFE ha decidido que 73% de las cosechas sean beneficiadas por los beneficios privados y lo sobrante se atribuya entre los que son propiedad del INCAFE y las cooperativas de la Reforma Agraria.

### III CONCLUSIONES

La evaluación económica de las reformas, es una tarea difícil y delicada en tanto que las moti-

vaciones sean de carácter científico. De principio a final, hemos estado convencidos de que un programa de reformas o cambios estructurales no puede producir resultados de un día para otro y tampoco puede estar exento de problemas y hasta fracasos parciales y/o temporales. De igual manera, estamos convencidos de que los cambios estructurales son no sólo necesarios, sino inevitables en el país. Sin embargo, creemos con igual firmeza que, se debe mantener una actitud de evaluación y crítica permanente hacia las reformas impulsadas a raíz del golpe del 15 de octubre; es necesario preguntar y preguntarse constantemente hasta qué punto lo realizado hasta ahora verdaderamente materializa el espíritu del 15 de octubre, hasta qué punto responden las tres reformas a las necesidades del pueblo salvadoreño. Independiente de lo anterior, es necesario preguntarse continuamente qué tan bien se conducen y administran la reforma agraria; la nacionalización de la banca y el comercio exterior.

Nuestro análisis ha intentado responder a estas preguntas. Creemos que la información presentada es abundante y permite plantear algunas conclusiones. En primer lugar, el programa de reformas decretado en 1980 parece haber tenido su primer fracaso en su poca amplitud y profundidad; lo decretado e impulsado no ha correspondido a los objetivos declarados en la proclama del 15 de octubre y, mucho menos, a las exigencias históricas. El país necesitaba y la proclama parecía ratificarlo, que se atacara y resolviera el problema fundamental de la concentración de poder económico-social en manos de un reducido núcleo de población. Sin embargo, las prioridades se cambiaron al impulsar reformas que, en el mejor de los casos, podían únicamente resolver problemas secundarios tales como el de la ineficiencia en los latifundios y la falta de control de los mecanismos de comercialización del café y la caña de azúcar. Desde el punto de vista del problema fundamental, lo más importante era, precisamente, lo que no se hizo.

La falta de profundidad y amplitud de las reformas es no sólo entendible, sino que aparece como inevitable si se tiene en cuenta que eran muchas y poderosas las fuerzas que estaban al acecho para desvirtuar las posibilidades positivas del proceso, impidiendo que los cambios necesarios no se materializaran. Para poder vencer estas fuerzas opuestas al cambio se necesitaba una amplia base social, el respaldo de las mayorías populares, lo cual, a su vez, tenía como condi-

TABLA No. 22

**BENEFICIOS DE INCAFE Y DEL ÁREA REFORMADA, UBICACION, CAPACIDAD INSTALADA  
Y CANTIDAD DE CAFE PROCESADO EN LA COSECHA 80/81**

(Miles de quintales/uva)

	Ubicación	Capacidad instalada	Cantidad de Café Procesado 80/81	o/o de Capacidad Ociosa	
<b>BENEFICIOS DE INCAFE</b>					
	Santa Ana	2.250.0	1.732.7	23	
	Sonsonate	900.0	734.3	18	
	Usulután	450.0	245.7	45	
	Santa Ana	450.0	130.0	71	
	Nejapa	Tacuba-Ahuachapán	220.0	22.9	89
	La Labor	Ahuachapán-Ahuachapán	165.0	79.6	51
	San Isidro	Izalco-Sonsonate	330.0	159.7	51
	Los Lagartos	San Julián-Sonsonate	110.0	60.6	45
	Agua Fría	Colón-La Libertad	330.0	293.7	11
	San Mauricio	Tecapán-Usulután	110.0	102.0	7
	El Refugio	Opico-La Libertad	165.0	113.3	31
	Las Lajas	Izalco-Sonsonate	110.0	62.7	43
	Pasatiempo	Colón-La Libertad	110.0	76.6	30
	Santa Adelaida	Comasagua-La Libertad	137.5	87.7	36
	Florencia (El Matazano)	Nuevo Cuscatlán-La Libertad	137.5	107.6	21
	San Carlos	Osicala-Morazán	110.0	65.3	40
	Total INCAFE	6.085.0	4.074.4	35.2	
<b>PROPIEDAD DE COOPERATIVAS</b>					
	El Salto	Jujutla-Ahuachapán	55.0	29.3	28
	Las Colinas	Tacuba-Ahuachapán	55.0	26.3	52
	El Chaguite	Jayaque-La Libertad	55.0	53.5	2
	El Tránsito	Talnique-La Libertad	55.0	17.8	77
	Las Quebradas	Talnique-La Libertad	55.0	51.4	6
	Total Cooperativas	275.0	178.3	31	
	<b>TOTAL</b>	<b>6.360.0</b>	<b>4.252.7</b>	<b>33</b>	

FUENTE: INCAFE 1982, b

ción necesaria dar cuatro pasos políticos. "Como primer paso (era) preciso acabar con la represión y la violación a los derechos humanos... para poder hacerlo es menester que (la Fuerza Armada) se someta a una purificación total, que... aleje de sus filas y en algunos casos extremos enjuicie a quienes fueron responsables principales de la violación a los derechos humanos y a quienes fueron servidores... de las clases dominantes... como segundo paso, hay que ir a la legalización y no sólo al reconocimiento político de las organizaciones populares... (tercero) es preciso instaurar firmemente un Estado de Derecho... que refleje los derechos de las mayorías ...como cuarto paso (era) urgente desarrollar..., la conciencia política del pueblo entero ...mediante una irrestricta libertad de expresión..." (Pronunciamiento del Consejo Superior Universitario de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas sobre la nueva situación del país tras el

quince de octubre, 1979, 859-860). La cadena de causas y efectos parece clara, sin cambios políticos no se puede obtener el apoyo popular necesario y sin él cualquier gobierno carece de fuerza para plantear y llevar adelante las reformas y los cambios estructurales necesarios y anunciados en la Proclama.

Estas conclusiones no significan, de ninguna manera, menospreciar la importancia de las tres reformas planteadas; ciertamente constituyen los cambios más ambiciosos planteados en la historia contemporánea de la nación. Sin embargo, también debe concluirse de nuestro análisis que, sin excepción, las reformas han sido y continúan mal administradas, profundamente afectadas por la guerra y fuertemente presionadas por la oligarquía que trata de lograr —al presente momento que las reformas se mantengan formalmente y que funcionen en provecho de sus intereses.

