

nr. 519-0263

PD-ABA-296

64311

**Evaluación de la Situación al Final
del Proyecto de Crédito al Sector de
Reforma Agraria**

(Traducción del Original en Inglés)

Preparado para la
Agencia para el Desarrollo Internacional del
Gobierno de los Estados Unidos de América

Bajo el contrato del
Proyecto de Generación
de Ingreso Rural y Regional
PCD-5315-1-00-8100-00
Orden No. 1

Junio de 1989

Preparado por
Robert R. Nathan Associates, Inc.
Consultores en Economía y Administración
Washington, D.C.

INDICE

<u>Capitulo</u>	<u>Pagina</u>
RESUMEN EJECUTIVO	i
I. INTRODUCCION	1
Antecedentes y Diseño del Proyecto	1
Realización del Proyecto	13
Evaluación Previa	13
Propósito de Esta Evaluación	16
Metodología	17
Terminos de Referencia	18
Propósito de La Evaluacion	18
Antecedentes	19
Declaración de Trabajo	21
Requerimientos de la Información	23
Metodología	25
Nivel de Esfuerzo	25
Composición del Equipo	25
Equipo de Evaluación	26
II. SITUACION AL FINAL DEL PROYECTO	27
Producción, Empleo y Valor Agregado	27
Producción de Cultivos Agrícolas Financiados por El Proyecto	27
Empleo Generado por El Proyecto en Las Tierras de Cultivo	42
Valor Agregado Total a La Economía Proveniente de La Producción de Cultivos	43
Producción Ganadera Resultante de Los Fondos de USAID	43
Incremento en La Disponibilidad del Credito	46
Progreso Realizado en Fortalecer el BFA	52
Mecanismos de Crédito	53
Finanzas	58
Organización	58
Adiestramiento	63
Sistemas de Información	64

INDICE
(Continuación)

<u>Capitulo</u>	<u>Pagina</u>
Coordinación entre BFA-ISTA-MAG	64
III. RESTRICCIONES AL PROYECTO	68
Ganancias de la Producción de Cultivos en El Salvador	68
Factores Externos	70
Inflación	70
Sabotaje	81
Calamidades Naturales	81
Capacidad y Limitaciones del BFA	84
Situación Financiera	84
Calidad de La Cartera	85
Préstamos en Mora, por Sector Beneficiado	86
Gastos Administrativos	90
La Estrategia del BFA	92
Bancos Comerciales	97
IV. LECCIONES QUE SE HAN APPENDIDO	102
V. RECOMENDACIONES	104
Estrategia Crediticia del Sector Agrícola	104
La Misión del BFA	106
Estructura Financiera	107
Prioridad Principal	107
APENDICE A. Resena del Sector Agrícola	
APENDICE B. Rentabilidad de Cultivos y Posibilidades de Recuperacion de Prestamos	

LISTA DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1.1.	Financiamiento por USAID-El Salvador del Proyecto de Crédito para La Reforma Agraria	2
1.2.	Desglose Final del Presupuesto de Todo el Proyecto	3
1.3.	Marco Lógico del Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria	5
2.1.	Crédito del BFA Autorizado en 1987 para Cultivos Agrícolas	29
2.2.	Realización por el BFA del Proyecto Fondos Crediticia de Línea Integral 519-0263 de la AID	31
2.3.	Número Estimado de Manzanas Financiadas por el Proyecto de Crédito de la AID, por Cultivo, 1980-1988	32
2.4.	Resultados Agrícolas Medidos por Cosecha, 1980-1988	36
2.5.	Precios Agrícolas al Productor, 1980-1988 ^a	37
2.6.	Valor Estimado de la Producción Agrícola como Resultado del Proyecto de Crédito para Reforma Agraria de la AID, 1980-1988	38
2.7.	Beneficios Estimados de la Producción Agrícola como Resultado del Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria de la AID, 1980-1988	40
2.8.	Valor de la Producción y Niveles de Ganancia Obtenidas del Proyecto de Crédito de la USAID, Según Diferentes Supuestos Sobre Porcentajes de la Totalidad de Costos Financiados	41
2.9.	Total del Beneficio Financiero Estimado como Resultado del Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria de la AID, 1980-1988	44
2.10.	Desembolsos de la Línea Integral Crediticia Agrícola	48

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
2.11.	Credito desembolsado 1 de enero de 1980 — 30 de septiembre de 1988	51
2.12.	Credito desembolsado y Zonas de Cultivos Financiadas Comienzo del Proyecto — 30 de septiembre de 1988	52
2.13.	Gastos para el Desarrollo Institucional	53
2.14.	Resultados del Fortalecimiento Institucional Iniciados en el Diseño del Proyecto	54
2.15.	Personal de las Agencias, al 31 de diciembre de 1988	62
2.16.	Personal Total del BFA	62
3.1.	Indice de Precios al Consumidor, Tipos de Cambio	71
3.2.	Precios del Productor Agricola en El Salvador, 1978-1988	74
3.3.	Maiz: Costos de Producción y Precios del Productor, 1978-1988	75
3.4.	Frijoles: Costos de Producción y Precios del Productor, 1978-1988	76
3.5.	Relación de Paridad para Los Tipos de Cambio	78
3.6.	Producto Interno Bruto y Consumo per Capita	80
3.7.	Pérdidas de La Producción debido a La Sequía de 1987	82
3.8.	Préstamos con El Balance Total en Mora al 31 de Diciembre de 1988	86
3.9.	Estructura de La Morosidad por Sector, al 31 de Diciembre de 1988	87
3.10.	Estructura de la Morosidad por Programa de Credito	87
3.11.	Estructura de la Morosidad por Término del Préstamo	88
3.12.	Mora por Cantidad del Préstamo	89
3.13.	Constitución de Fondos	89
3.14.	Rendimiento Neto de La Tasa de Interés	90
3.15.	Gastos Administrativos	91

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
3.16.	Estado Financiero del Banco de Fomento Agropecuario, 31 de diciembre de 1988	93
3.17.	Estado de Pérdidas y Ganancias del Banco de Fomento Agropecuario, 1988	94
3.18.	Estado Financiero Consolidado de Siete Bancos Comerciales	99
3.19.	Estado de Pérdidas y Ganancias Consolidado de Siete Bancos Comerciales	101

LISTA DE FIGURAS

<u>Figura</u>		<u>Página</u>
2.1.	Desembolsos Crediticios del Proyecto por Sector	50
2.2.	Organigrama del BFA	60

RESUMEN EJECUTIVO

USAID/El Salvador solicitó esta evaluación para determinar el progreso e impacto del Proyecto de Crédito de la Reforma Agraria desde la evaluación de 1985. Evaluamos el impacto del proyecto desde el punto de vista de las metas y objetivos especificados en el diseño del mismo. La meta del proyecto se logró mediante un incremento de la producción, del ingreso de los agricultores y de los empleos generados.

Durante el periodo de 1980 a 1988, la contribución directa del proyecto a la producción de cosechas agrícolas fue de alrededor de 730 millones de colones a precios de 1980 o 2.854 millones de colones a precios de 1988. No se llevó a cabo un análisis comparativo de los productos reales y los productos esperados del proyecto porque no se contó con indicadores cuantitativos del diseño del proyecto en relación a los productos esperados para el proyecto total.

La ganancia bruta de los agricultores (antes de los intereses) generada por este proyecto fue de 258 millones de colones a precios de 1980 y 1 mil millones de colones a precios de 1988 y representó un 35 por ciento del valor de la producción. La mayor parte de la ganancia de los agricultores la generó los productos de exportación. Tres de los cuatro cereales básicos producidos para el mercado doméstico registraron en realidad pérdidas netas. El proyecto también generó unos 40 millones de días persona de empleo durante el periodo de 1980 a 1988. Los salarios pagados para la producción de cosechas de cereales básicos y de exportación llegó a cerca de 580 millones de colones a precios de 1988.

Se aumentó la disponibilidad de crédito mediante desembolsos de crédito de US\$ 730 millones entregados a los agricultores directamente por el Banco de Fomento Agrícola (BFA). Los fondos "frescos" que el proyecto invirtió efectivamente en crédito incluyeron 374 millones de colones usados directamente por el BFA para crédito minorista, y 3,9 millones de colones encauzados a través de los bancos comerciales. Los 374 millones tuvieron una rotación de sólo 1,95 en comparación con el estimado teórico de 4,2. Los siguientes factores contribuyeron al bajo factor de rotación.

- Alto porcentaje de morosidad de los préstamos
- Las recuperaciones de préstamos no estuvieron totalmente invertidas en cartera todo el tiempo
- El BFA utilizó parte de las recuperaciones de la cartera para resolver déficits del flujo de efectivo

El monto total de US\$ 378 millones de fondos frescos canalizados en crédito es 128 millones de colones más elevado que los 250 millones de colones del presupuesto del proyecto. El BFA proporcionó la diferencia de 128 millones de colones. Sin embargo, el fondo del crédito se ha descapitalizado. El BFA informó que el balance del fondo de crédito al 30 de septiembre de 1988 fue 250 millones de colones, de los cuales 206 millones de colones estaban invertidos en cartera de crédito y 44 millones de colones estaban en efectivo. La contribución directa de USAID al fondo del crédito fue 217 millones de colones al 30 de septiembre de 1988.

El proyecto ha realizado una contribución significativa al esfuerzo del BFA para proporcionar crédito al sector de la reforma agraria y al sector tradicional. La cartera de crédito del proyecto de 206 millones de colones representa aproximadamente un 30 por ciento de la cartera de crédito agrícola total del banco al 30 de septiembre de 1988. Los pequeños agricultores tradicionales obtuvieron 219.000 de los 275.000 préstamos proporcionados por el proyecto y recibieron el 46 por ciento del monto total de crédito. Se observa que fue una decisión muy buena el incluir a este sector en el proyecto.

El proyecto fortaleció significativamente la capacidad del BFA para entregar crédito al grupo seleccionado. La computarización del banco ha sido un factor clave para mejorar los sistemas de información para la administración financiera y para la cartera de préstamos. Los beneficiarios pueden ahora obtener los desembolsos de crédito oportunamente. Sin embargo, el banco no ha podido resolver los problemas de calidad de la cartera de crédito. La baja calidad de la misma continua siendo una amenaza considerable a la estabilidad financiera del banco.

Los gastos incurridos en el esfuerzo para el desarrollo institucional totalizaron 37,5 millones de colones, de los cuales se usaron 13,5 millones de colones para la asistencia técnica y 1,9 millones de colones para el adiestramiento. El resto de la financiación, o sea 22,1 millones de colones, se usaron para la compra de vehículos y equipo así como para apoyar el desarrollo institucional.

Severas restricciones de orden externo al BFA han representado un continuo reto al éxito del proyecto. El efecto combinado de la economía salvadoreña, las políticas sectoriales y la disminución de los precios del

mercado mundial para los productos agrícolas han causado una declinación significativa en el precio local de los productos básicos. Los precios agrícolas están en declinación uniforme en términos reales. El precio del maíz, por ejemplo, ha disminuido a un 47 por ciento del nivel de 1978. El impacto de estos factores en todo el sector agrícola se ha complicado con las malas condiciones del tiempo en algunos años, así como también la amenaza constante del conflicto armado.

La disponibilidad futura de crédito para el grupo seleccionado se ve amenazada por la débil situación financiera del BFA y del sistema de banca mixta. El BFA se encuentra probablemente en quiebra. Si se ajustara el balance para conformarse con las normas de contabilidad generalmente aceptadas, es muy probable que mostraría un capital neto negativo. Por lo tanto, no puede mantener su nivel actual de actividad crediticia, aún en términos de precios corrientes, a no ser que obtenga fondos frescos. El principal peligro al cual debe enfrentarse el BFA para su supervivencia financiera es la baja calidad de su cartera. Un alto porcentaje de sus préstamos se encuentran en mora; sólo 313 millones de colones, o un 33 por ciento, de la cartera del BFA estaba en situación normal al 31 de diciembre de 1988. Los préstamos emitidos recientemente conforman una gran parte de esta cartera. En 1988, el banco desembolsó 327 millones de colones.

En general, se percibe la misión básica del BFA como la de contribuyente a la estabilidad social y política de El Salvador. Mientras que la misión principal del banco sea social y política en lugar de financiera, no habrá respuestas fáciles para los problemas financieros del banco. Este sólo puede continuar su nivel actual de actividad prestataria si recupera sus pérdidas con nuevo financiamiento del Banco Central, el GOES o de donantes extranjeros. Sin embargo, un programa, cuyo propósito principal es político y social, debería administrarse bajo un fondo fiduciario con el GOES. Según este acuerdo, el banco llevaría a cabo los programas de crédito social del GOES de acuerdo con las políticas y sistemas aprobados por el GOES. El GOES entonces supervisaría las operaciones del fondo fiduciario mediante auditores externos. Bajo este esquema, la administración del banco sería responsable totalmente de las operaciones del fondo fiduciario, pero el banco no tendría que aumentar, con sus propios fondos, su riesgo crediticio más allá de los parámetros financieros razonables para un banco. Ni tampoco tendría que dedicarse a actividades no bancarias para compensar sus pérdidas en las operaciones de crédito.

El contrato de acuerdo del fondo fiduciario entre el BFA y el GOES debería incluir cláusulas que otorguen incentivos al banco para administrar eficazmente el fondo de acuerdo con las políticas acordadas. También debería específicamente definir los criterios de graduación según los cuales los clientes del fondo fiduciario pudieran convertirse en clientes de los programas de banca de fomento financieramente autosostenible del mismo BFA.

La estrategia de otorgar créditos para lograr varios objetivos sociales y políticos a través de un acuerdo de un fondo fiduciario aumentaría las oportunidades del banco para convertirse en un banco de fomento eficaz, aún si el GOES no pudiera reponer las pérdidas del fondo fiduciario. Sin embargo, el GOES ganaría más experiencia para determinar los costos asociados con el financiamiento de los programas de crédito con objetivos sociales y políticos. En la actualidad, es difícil determinar este costo porque el banco sobrevalúa el valor de los haberes en su balance y el nivel de ingresos en su cuenta de pérdidas y ganancias.

En relación con los bancos comerciales o banca mixta, la opinión de RRNA es que no se les debe alentar a ampliar su cartera de actividades o clientes agrícolas de alto riesgo. Los bancos ya se encuentran en una situación financiera débil, y generalmente funcionan sin ganancias — como ilustración, el capital neto de siete de los nueve bancos comerciales para los cuales se obtuvieron datos disminuyó en términos corrientes de 326 millones de colones a fines de 1987 a sólo 196 millones de colones al 31 de agosto de 1988. El capital neto de estos bancos al finalizar 1987 representaba sólo 5,6 por ciento de sus haberes totales.

La lección más importante que se aprendió de este proyecto es que el programa de reforma agraria hubiera sido un fracaso total sin el apoyo del proyecto de crédito. Es evidente que la oportuna entrega de crédito a los agricultores fue un medio importante para generar producción agrícola e ingreso a los grupos seleccionados, aún en el ambiente difícil de El Salvador. El proyecto tuvo un éxito razonable en lograr su meta a pesar de que ciertas suposiciones del diseño del proyecto no resultaron ser realistas, por ejemplo, la estabilidad política, el apoyo del GOES para el proyecto, la disminución de la violencia en el país, precios estables o en aumento para los productos básicos de exportación y los alimentos básicos.

El proyecto tuvo éxito a nivel del objetivo porque proporcionó crédito en forma oportuna para satisfacer la demanda de crédito. Sin embargo, no tuvo éxito en lograr una cartera de buena calidad. Las causas genéricas principales para esta situación fueron las siguientes: la misión estratégica del BFA no fue una banca de fomento sino metas sociales y políticas; los factores externos mencionados anteriormente, especialmente la disminución de los precios de productos de la agricultura básicos en términos reales; baja rentabilidad de la producción de cereales básicos, especialmente el maíz, una de las cosechas principales; la falta de un criterio de selección estricto para otorgar créditos al grupo seleccionado, y la debilidad orgánica del BFA.

RRNA recomienda que se estructure una estrategia de crédito para el sector agrícola que aborde en forma prioritaria la alta tasa de morosidad de los programas de crédito agrícola. La estrategia a largo plazo debería basarse en un plan coherente que tome en consideración las causas actuales de la morosidad que se encuentran fuera del control de las instituciones de crédito.

La estrategia crediticia del sector agrícola necesita de una definición clara de sus objetivos. El logro de estabilidad política y social ha sido, desde 1980, la prioridad principal de un porcentaje significativo de las decisiones crediticias. Las aprobaciones de préstamos, o las decisiones para refinanciamiento no han dado suficiente peso a la productividad del proyecto o la capacidad crediticia del prestatario o al riesgo asumido por el banco. Se recomienda la formulación de dos estrategias separadas a corto plazo. Una de las estrategias abordaría las necesidades de crédito de los proyectos y/o los prestatarios que representan un riesgo más alto de lo que sería aceptable según los criterios de cualquier banco. La otra estrategia abordaría las necesidades de crédito de los proyectos de riesgo aceptable para un banco de fomento.

El GOES puede establecer la estrategia para el crédito de alto riesgo con objetivos sociales mediante un fondo fiduciario bajo la administración del BFA. No se recomienda que participe el sistema de banca mixta en el funcionamiento de ningún programa de crédito con objetivos sociales. Este sistema debería dedicar su administración y esfuerzos de operación para proporcionar servicios de banca comerciales eficaces y obtener un rendimiento adecuado en relación a su capital neto. Los bancos comerciales deben funcionar como bancos privados en lugar de organismos gubernamentales a cargo de la ejecución de programas del gobierno. La actual prioridad principal de la banca mixta debería ser la de fortalecer su débil situación financiera.

El BFA debe permanecer siendo la institución principal de crédito agrícola con una doble misión:

- Implementar los programas de crédito social y político del GOES de acuerdo con un fondo fiduciario con el gobierno
- Proporcionar servicios de banca de fomento agrícola dentro del marco de una política que le permita lograr su autosuficiencia financiera

Según las definiciones anteriores, el gobierno central sería directamente responsable del financiamiento de los programas de crédito que tengan objetivos de tipo social y político. En el pasado, el BFA ha funcionado bajo objetivos en conflicto, no solo se le ha pedido que financie este tipo de programa, sino que además, al mismo tiempo, sea financieramente autosuficiente.

El BFA debe también diseñar y poner en ejecución un plan de fortalecimiento institucional para mejorar la calidad de su cartera. Este plan debe enfocarse en el fortalecimiento de la capacidad de las agencias para obtener resultados tangibles a corto plazo. Los componentes del fortalecimiento institucional deben orientarse a mejorar la recuperación de la

cartera y la identificación de la responsabilidad personal sobre los resultados y la eficiencia. También debe lograr implementar los ajustes organizacionales necesarios para administrar el fondo fiduciario y proveer entrenamiento a los funcionarios.

I. INTRODUCCION

En marzo de 1980, el Gobierno de El Salvador (GOES) comenzó a instituir reformas sociales y económicas radicales en el país, entre ellas un programa de reforma agraria de gran envergadura para transferir la propiedad de la tierra de manos de los grandes terratenientes a la de aquellos que la trabajan. En los años siguientes, la propiedad de un 20 por ciento de la tierra agrícola cambió de dueño. En consecuencia, la demanda de créditos agrícolas aumentó considerablemente. Se consideró que la necesidad de los beneficiarios del programa para obtener crédito sería inmediata y crucial para realizar con éxito la reforma. Con el objeto de ayudar a satisfacer este aumento de la demanda, USAID/El Salvador preparó el Programa de Crédito para la Reforma Agraria.

Antecedentes y Diseño del Proyecto

En julio de 1980 el GOES firmó el Acuerdo para el Programa de Crédito para la Reforma Agraria. En ese momento, USAID autorizó US\$ 95 millones en fondos para préstamos para proporcionar capital al Banco de Fomento Agrícola nacional (BFA) para que pudiera, a su vez, otorgar crédito a los beneficiarios de la primera fase del Programa de Reforma Agraria del GOES, la "Fase I cooperativas". Se aprobaron otros US\$ 500.000 en fondos de donación para proporcionar asistencia técnica al banco y las cooperativas.

Entre 1981 y 1985, se enmendó el acuerdo nueve veces, lo cual aumentó el financiamiento de USAID a US\$ 85,8 millones, a US\$ 81,5 millones en fondos de préstamo y US\$ 4,3 millones en fondos de donación, como queda ilustrado en el Cuadro 1.1. La división del presupuesto final para el proyecto general según la última enmienda (carta de ejecución no. 57) aparece en el Cuadro 1.2

Se destinaron aproximadamente US\$ 3,8 millones de fondos de donación para asistencia técnica y evaluación del proyecto; el resto fue usado principalmente para adiestramiento, vehículos y equipo. Se debía usar la mayoría de los fondos de préstamo, unos US\$ 77,8 millones, para capitalizar una línea de crédito integral que sería administrada por BFA. Se cuenta todavía con un balance de cerca de US\$ 4 millones para este fondo, debido a

Tabla 1.1 Financiamiento por USAID/El Salvador del Proyecto de Credito para la Reforma Agraria
(en dolares)

Proyecto Original	Reforma 1	Reforma 2	Reforma 3	Reforma 4	Reforma 5	Reforma 6	Reforma 7	Reforma 8	Reforma 9	Total	
07-Jul-80	08-Ag-81	04-Mar-83	01-Jun-83	15-Jun-84	07-Ag-84	20-Dec-84	05-Mar-85	05-Mar-85	19-Ag-85	1980-1985	
Prestamo	9,500,000	1,600,000	17,000,000	23,400,000	17,000,000	1,500,000	0	3,400,000	0	8,100,000	81,500,000
Donacion	500,000	0	625,000	500,000	500,000	0	100,000	0	400,000	1,700,000	4,325,000

Tabla 1.2. Desglose Final del Presupuesto de Todo el Proyecto

	Totales del Proyecto(*) (totales del Proyecto)		Reprogramación autorizada Préstamo		Totales revisados Donación				
	A.I.D. donación	A.I.D. Préstamo	GOES	Donación	Préstamo	GOES	Donación	Préstamo	GOES
Línea de crédito íntegra BFA	-	77,800	16,700	-	-	(496)	-	77,800	16,204
Línea de crédito de inversión BCR	-	-	3,900	-	-	-	-	-	3,900
Línea especial de crédito para refinanciamiento BCR	-	-	19,600	-	-	-	-	-	19,600
Apoyo operacional reforma agraria	-	-	3,300	-	-	-	-	-	3,300
Vehículos y equipo	-	3,300	-	259	-	496	259	3,300	496
Evaluación del proyecto	145	-	-	-	-	-	145	-	-
Asistencia técnica	3,980	-	-	(259)	-	-	3,721	-	-
Capacitación	100	200	200	-	-	-	100	200	200
Control integrado de plagas	-	200	400	-	-	-	-	200	400
Imprevistos	100	-	-	-	-	-	100	-	-
Total	4,325	81,500	44,100	-	-	-	4,325	81,500	44,100

(*) De acuerdo a Reforma Número 9 del 9 agosto de 1985.

que USAID suspendió los reembolsos para esta actividad durante el último año del proyecto, pendiente del progreso satisfactorio de la capacidad institucional de BFA. Se debe usar el resto de los fondos de préstamo para adiestramiento, vehículos y equipo, salarios y otros costos de personal.

Además de la financiación de USAID, el GOES debía proporcionar el equivalente de US\$ 44,1 millones en moneda local para el proyecto, con lo cual el financiamiento total del proyecto se elevó a US\$ 129,9 millones. La mayor parte del financiamiento del GOES debía usarse para financiar una línea de crédito integral.

Entre 1980 y 1985 aunque se amplió el alcance del proyecto de crédito para proporcionar ayuda a los beneficiarios de la Fase III de la Reforma Agraria (también llamados beneficiarios del Decreto 207) y a los pequeños agricultores, la meta general y objetivo siguió siendo esencialmente el mismo. La meta del Programa de Crédito para la Reforma Agraria era mejorar el bienestar socio-económico de los beneficiarios de la reforma agraria, así como la del sector tradicional de pequeñas fincas, mediante un aumento de la producción y el empleo agrícola. Esta mejora se lograría aumentando la disponibilidad de crédito para el sector de reforma agraria y el sector de pequeñas fincas e incrementando la capacidad del sistema financiero nacional para entregar este crédito. Estos objetivos, junto con los insumos y consumo esperado del proyecto, están descritos en el esquema conceptual de marco lógico del proyecto, una versión general del cual aparece en el Cuadro 1.3. Esta evaluación examina el proyecto principalmente en términos de sus metas y objetivos.

El marco lógico contiene las hipótesis sobre las que se basó el diseño del proyecto. Se considera que el éxito del proyecto depende en parte de que se concreten estas hipótesis. Las principales hipótesis establecidas explícitamente en el diseño del proyecto de crédito son:

- Estabilidad política general y el compromiso por parte del GOES de proporcionar apoyo al proyecto
- Disminución en la violencia del país
- La crisis económica y de la balanza de pagos es controlada
- Insumos agrícolas adecuados se hacen accesibles a los agricultores
- Precios estables o en aumento para los productos básicos de exportación y productos alimenticios básicos y
- Funcionamiento eficaz del sistema nacionalizado de comercialización de la exportación

Cuadro 1.3 Marco Lógico del Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria

<u>Relato</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Pruebas</u>	<u>Supuestos</u>
<p><u>Objeto del Programa:</u> mejorar el bienestar socio-económico de todos los beneficiarios de la reforma agraria así como el del sector de la hacienda pequeña tradicional mediante el aumento de la producción agrícola y el empleo</p>	Aumento de ingresos	Estudios, informes, evaluaciones del BFA, ISTA, y MAG	Estabilidad política y el compromiso del GOES para proveer los servicios de apoyo
	Aumento de empleo en las haciendas		Se apacigua la violencia en el país
	Aumento de actividad en la reforma agraria y en las propiedades del productor pequeño tradicional		Se controlan crisis económicas y de balanza de pagos
			Se hacen disponibles a la reforma recursos domésticos y exteriores suficientes
<p><u>Propósito del Proyecto:</u> aumentar la disponibilidad de crédito para el sector de la reforma agraria y para el sector de hacienda pequeña (los cuales son clientes del BFA) y aumentar la capacidad del sistema nacional financiero para entregar dicho crédito</p>	1980	Archivos del BFA	Precios estables o crecientes para mercancías de exportación y comestibles básicos
	Líneas de crédito de un mínimo de \$13 millones para la Asociación Cooperativa especial operando en el BFA para la Fase I/II de haciendas		Mecanismos equitativos de mercadeo colocados y en marcha
	El BFA ha establecido un sistema de haciendas de usos múltiples y planeación financiera para la Fase I/II	Archivos del BFA y observaciones	Poner en ejecución las reglas de reforma agraria completadas para que pueda proseguir el programa
	El BFA habrá aumentado los programas para servir a las necesidades particulares del sector de reforma agraria	Archivos del BFA y observaciones	Se conserva la gerencia adecuada de las haciendas
	La Asociación Cooperativa de la Fase I estará preparando los programas para las haciendas con el ayuda de la ISTA y el BFA y presentándolos como demandas de crédito	Archivos del proyecto	Crédito libre disponible para el cultivo anual

(continúa)

Cuadro 1.3 Continúa

<u>Relato</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Pruebas</u>	<u>Supuestos</u>
	1983/1984		
	El BFA provee crédito disponible y tiene una cartera crediticia bien dirigida	Informes del BFA y evaluaciones del USAID	Disponibilidad oportuna de los fondos de la USAID y el GOES
	Otras instituciones financieras proveen crédito oportuno y servicios de apoyo en cantidades suficientes a las Cooperativas de la Fase I	Evaluaciones por el BCR de las instituciones financieras	Los directores del BFA y la gerencia principal continúan en su compromiso a mejorar las operaciones del BFA
<u>Productos:</u>			
Programas de haciendas — cooperativas de la Fase VII	251 programas preliminares para 1980/81 y programas detallados para haciendas mediadas con más de 500 hectáreas en 1981/82	Archivos del BFA y ISTA	Disponibilidad oportuna de los fondos de la AID y el GOES
Líneas especiales de crédito para las haciendas de la Fase I	251 para 1980/81 y para todas las haciendas de la Fase I en 1981/82	Archivos del BFA	Disponibilidad de los contratistas del TA
Programas y líneas especiales de crédito para la Fase II	Se establezcan cuando se necesitan al comenzar de la Fase I	Archivos del BFA	Disponibilidad de bastante personal del GOES
Mecanismo revisado de crédito para los beneficiarios de la reforma de la Fase VII	Empieza con la fundación de la Línea Especial en junio de 1980; y continúa después de eso		
1983		Archivos del BCR	
Funcionamiento de las Haciendas de la Reforma Agraria y las Haciendas Pequeñas, y financiamiento de los requisitos de crédito de inversión mediante la Línea Integral de Crédito	Un total de 60,518 de subpréstamos contratado como sigue: Decreto 207 y Productores Pequeños \$17.5, 59,757 hacienda, 101,460 Ha Fase I \$18.6, 761 cooperativas, 31,500 Ha Total: \$36.1, 60,518 hacienda, 132,960 Ha		

(continúa)

Cuadro 1.3 Continúa

<u>Relato</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Pruebas</u>	<u>Sujetos</u>
Mejoramiento de las operaciones del BFA mediante:			
La reestructuración de la gerencia	Se completa la reestructuración de la gerencia en septiembre 1983		
Desarrollo y ejecución de una política financiera	Se investigan problemas de recuperación de préstamos, se desarrolla una política de recuperación y se ejecutan los procedimientos		
Desarrollo y ejecución de una política de personal con el propósito de fortalecer las actividades de operaciones en el campo y gerencia crediticia, incluso la expansión del programa de ayuda	Se desarrolla y se ejecuta una política de personal y procedimientos, se aumenta el número de personal del BFA asignado a las operaciones crediticias		
Expansión del programa interno del BFA para capacitación	Se aumentará por 20% el número de graduados del programa interno de capacitación del BFA en 1983		
Participación del Programa Co-gerencial de la Cooperativa Regional de la ISTA	El BFA proveerá personal calificado quienes participarán completamente en las actividades co-gerenciales de las Cooperativas Regionales de la ISTA		
Mejoramiento de la administración de los archivos financieros y la capacidad de presentar informes	Se colocará y se efectuará un sistema computadora para los archivos financieros y sistema informante, se generán para la gerencia del BFA informes exactos y oportunos		

(continúa)

Cuadro 1.3 Continúa

<u>Relato</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Pruebas</u>	<u>Supuestos</u>
1984			
Financiamiento de los requisitos crediticia de inversión y de producción para la reforma agraria y las haciendas pequeñas mediante La Línea Integro de Crédito con nuevos fondos	<p>Un total de 28,748 de subpréstamos contratados con fondos del préstamo del proyecto como siguen:</p> <p>Decreto 207 \$9.7, 25,000 haciendas, 42,279 Ha</p> <p>Productores pequeños \$1.0, 2,777 haciendas, 4,694 Ha</p> <p>Fase I \$14.8, 971 haciendas, 40,192 Ha</p> <p>TOTAL \$25.5, 28,748 haciendas, 87,165 Ha</p>	<p>Informes institucionales financieros para todos productos (1984), (BCR/BFA/OTRO)</p>	
Mejoramiento y expansión de la línea de refinanciamiento	<p>Refinanciamiento de \$42.4M</p> <p>Las instituciones financieras utilizan el refinanciamiento</p>	<p>Estudios PERA</p>	
Poner en movimiento los fondos del IDB	<p>Préstamos contratados por 50% del \$25M disponible</p>	<p>Archivos de la AID</p>	
Mejoramiento de la capacidad de las instituciones financieras para servir al sector de reforma agraria	<p>Se concluyen y se aprueban 252 proyectos de producción</p> <p>Se concluyen y se aprueban 252 proyectos de inversión</p>		
Mejoramiento de las operaciones del BFA mediante:			
a. reorganización, los indicadores combinados financieros alcanzan	<p>a. coeficiente de liquidez más de 4.0, con razón disponible más de 1.0, capital de explotación más de \$90M, y recuperación de préstamos más de 80%</p>		

(continúa)

Cuadro 1.3 Continúa

<u>Relato</u>	<u>Indicadores</u>	<u>Pruebas</u>	<u>Supuestos</u>
b. fortalecimiento de las operaciones de campo	b. se emplea nuevo personal de campo		
c. expansión del programa interno de capacitación	c. se realiza un nuevo programa de capacitación con 50% del personal de BFA adiestrados		
d. mejoramiento de la coordinación entre el BFA y las otras insituciones de la reforma agraria	d. se tendrán reuniones trimestrales entre BFA/FINATA/ISTA/MAG, y se realizarán sub-acuerdos formales entre BFA/ISTA, BFA/MAG		
e. mejoramiento de la administración de los archivos financieros y la capacidad de presentar informes	Se colocará y se efectuará un sistema de computadora, Informes oportunos sobre BFA		
Prórroga de investigaciones de campo de IPM	De 7,000 - 11,000 mz.		
Insumos:			
1980			
<u>AID</u> Línea de Crédito de Capital para Asistencia Técnica Especial			
<u>GOES</u> Capital para Línea de Crédito Especial			
1983			
<u>AID</u>	<u>Suplementos LOPO</u>		
Crédito del BFA (DL)		Archivos e informes del BFA y la AID	
Vehículos y Equipaje(DL)			
Control Integrado de Insectos Nicivos(DL)			

Cuadro 1.3 Continúa

Asistencia Técnica(DG)

Imprevistos

TOTAL

Archivos e Informes del BFA y la AID

c. expansión del programa interno de capacitación. Se realiza un nuevo programa de capacitación con 50% del personal de BFA adiestrados

GOES

Crédito del BFA

Crédito de Inversión del BCR

Apoyo por Operaciones del BFA

Control Integrado de Insectos
Nocivos(DL)

TOTAL

1984

AID

Suplementos LOP

Crédito del BFA (DL)

Vehículos y Equipaje(DL)

Control Integrado de Insectos
Nocivos(DL)

Capacitación(DG)

Asistencia Técnica(DG)

Imprevistos

TOTAL

(continúa)

Cuadro 1.3 Continúa

GOES

Crédito del BFA

Crédito de Inversión del BCR

Apoyo por Operaciones

Control Integrado de Insectos
Nocivos(DL)

Refinanciamiento

Capacitación

TOTAL

Reiterando, se considera que el cumplimiento de estas hipótesis explícitas es crucial para el éxito de las metas y objetivos del proyecto. Además, se hicieron varias hipótesis implícitas cuando se preparó el diseño del proyecto. Las tres más importantes fueron que BFA mantendría una cartera de préstamos razonablemente saludable, que todos o casi todos los agricultores reembolsarían sus préstamos, y que el gobierno, a través del Ministerio de Agricultura e ISTA proporcionaría servicios de extensión adecuados a los agricultores.

El Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria fue diseñado dentro de un marco de condiciones políticas y económicas frágiles en El Salvador. El diseño del proyecto reconoció que la realización con éxito o por lo menos el inicio con éxito, de la reforma agraria era el factor político más importante para legitimizar al gobierno que llegó al poder en octubre de 1979. Además, el fracaso en la ejecución de la reforma agraria conduciría a un futuro político radical.

La situación económica del país era tirante y se estaba deteriorando rápidamente. En 1979, el PIB había declinado un 1.5% y se anticipaba que declinaría otro 5% en 1980. Existían muchas causas tradicionales de tensión económica, por ejemplo una población en rápido crecimiento relativa a la poca tierra disponible, continua expatriación de la riqueza del país por la elite, y altos niveles de desempleo por varios años. En consecuencia, la decreciente confianza en la economía estaba causando una disminución de la inversión privada y producción, fuga de capitales, disminución de las reservas de divisas extranjeras, y un aumento del déficit del sector público y de las presiones de la balanza de pagos.

En 1985 en el tiempo del acuerdo final de las enmiendas, las condiciones económicas se encontraban muy debilitadas, y en relación a ciertos aspectos, peor que antes del acuerdo. Entre 1979 y 1983, el PIB real había declinado 22 por ciento, y en 1984 había mostrado sólo una pequeña mejora. Además entre 1980 y 1984, los precios habían aumentado un 90% mientras que los salarios habían subido mucho más lentamente. La producción agrícola, todavía la piedra angular de la economía, había disminuido considerablemente hasta 1983, pero en 1984 había mostrado una recuperación modesta. La reforma agraria que comenzó en 1980 había tenido inicialmente un impacto negativo sobre la producción. Además en 1982, las condiciones del tiempo adversas aumentaron la incidencia de las pestes en los cultivos y resultaron en rendimientos no lucrativos para los productores que significaron un aumento de los costos de producción. La situación se agravó más aún debido a precios de exportación deprimidos y el mantenimiento de un tipo cambiario tan sobrevaluado que afectó a la producción agrícola considerablemente.

Realización del Proyecto

El proyecto de crédito contenía cuatro componentes separados: una línea de crédito integral; una línea de crédito de refinanciamiento; fortalecimiento institucional; y control integrado de pestes. Tres organismos salvadoreños estuvieron a cargo de realizar estos componentes del proyecto.

- El BFA administró los US\$ 77,8 millones de la línea de crédito general financiada por el préstamo; otorgó líneas de crédito para la producción a corto plazo y crédito a mediano y largo plazo para la inversión en cultivos y ganado de beneficiarios del programa de reforma agraria en las Fases I y III, así como para los agricultores tradicionales. Se capacitó al personal de BFA y se tomaron medidas para mejorar la capacidad institucional de BFA. El BFA también ayudó asimismo a facilitar la asistencia técnica para las cooperativas en la Fase I.
- El Banco Central de Reservas (BCR) salvadoreño administró la línea de refinanciamiento del crédito otorgando refinanciamiento a largo plazo para las cooperativas en la Fase I y además capacitó a representantes crediticios para estas cooperativas. Se encauzó la mayor parte del refinanciamiento a través de los bancos comerciales de El Salvador.
- El Centro de Tecnología Agrícola (CENTA) estuvo a cargo del componente de lucha contra las pestes.

Además, USAID contrató los servicios de una firma de consultores puertorriqueños, Servicios Técnicos del Caribe (STC), para proporcionar la mayoría de la asistencia técnica a BFA. STC ofreció asistencia en la administración del crédito para cooperativas de la Fase I en contaduría, auditorías internas, capacitación, administración del personal, finanzas y administración y sistemas computarizados de datos y procesamiento electrónico de datos. Además se otorgó asistencia técnica para el diseño e instalación de un sistema automatizado (MIS) para el banco y para adiestrar a los empleados del banco en su uso.

Evaluación Previa

Se han realizado dos importantes evaluaciones externas del Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria desde el comienzo del proyecto en julio de 1980. La primera fue realizada por Contracting Corporation of America en septiembre de 1982. La más reciente estuvo a cargo de Checchi and

Company en septiembre de 1985. En el momento de la evaluación de Checchi and Company, los compromisos de la A.I.D. totalizaban US\$ 2,625 millones en fondos de donaciones y US\$ 73,4 millones en préstamos y el compromiso del GOES totalizaba US\$ 36,1 millones.

El estudio de Checchi and Company examinó el proyecto y su progreso durante un periodo de cinco años mediante la evaluación de la actuación del BFA y el examen de varios aspectos macroeconómicos que afectan a El Salvador. No se consideraron la producción agrícola y el empleo. La conclusión general del estudio fue que el proyecto había tenido éxito en lograr los objetivos básicos hasta cierto punto. No habían dudas sobre su impacto beneficioso sobre la economía en general y su contribución a la circulación de crédito tanto para los agricultores del sector de reforma agraria como para los pequeños agricultores tradicionales, empero hubo algunas decepciones importantes. Entre éstas se encuentran el grado de morosidad en el reembolso de los préstamos de las cooperativas de Fase I. Además, aunque se habían logrado progresos en la capacidad institucional de BFA, todavía se precisaban grandes mejoras.

El informe de la compañía Checchi & Company comienza con una presentación de algunas de las políticas macroeconómicas que afectan la agricultura y a los beneficiarios de la reforma agraria y una identificación de las opciones normativas a disposición del GOES. Se encontró que la disponibilidad de recursos para el sector agrícola estaba sujeta a restricciones severas tanto domésticas como externas atribuibles al conflicto civil y a la persistencia de una alta tasa de inflación y a grandes déficits presupuestarios y de la balanza de pagos. Estos problemas se veían exacerbados por políticas macroeconómicas injustas que no proporcionaban incentivos para el ahorro financiero privado y que mantenían tipos de cambio ficticios. Checchi & Company encontró que se precisaba progresar en estos sectores para producir aumentos en los recursos disponibles para el crédito al sector agrícola.

Checchi & Company propuso una variedad de recomendaciones dirigidas a fortalecer el BFA como institución bancaria. Encontraron que el BFA estaba plagado de ciertas debilidades operativas y enfatizaron la necesidad del BFA para concentrarse en minimizar los costos administrativos y maximizar los reembolsos de los préstamos. Entre los problemas principales del BFA mencionados en la evaluación están los siguientes:

- Problemas con la circulación de la información, que resultan en lagunas en la disponibilidad de datos importantes
- Divergencia en las sumas de cuentas en suspenso y de la duración de las entradas pendientes para una práctica bancaria juiciosa

- Retrasos considerables en la preparación de los estados financieros
- Falta de datos detallados, precisos y oportunos sobre los préstamos en mora
- Procesamiento de las solicitudes de préstamos ineficaz y lento
- Dependencia excesiva y continua en la Junta Directiva en el proceso de aprobación de préstamos
- Falla frecuente en anticipar los préstamos con problemas para que se pueda iniciar prontamente una acción correctiva
- Dificultades para recuperar préstamos

Se consideró que un ingrediente clave en el desarrollo del banco sería la separación cuidadosa del crédito bancario y de los elementos de subsidio, la función de subsidio fue asumida por un departamento totalmente separado del BFA. Este departamento tendría su propio personal y contabilidad separada, que sería más similar a un presupuesto que a un balance.

Además de tener que aplicar grandes reservas acumuladas para cancelar préstamos incobrables, Checchi & Company recomendó que el BFA explore varios tipos de seguro, incluyendo seguro ordinario para cultivos y seguro del crédito, así como un seguro subsidiado contra riesgos de cuasiguerra, para reducir la alta tasa de mora de los préstamos.

El estudio también examinó las operaciones de abastecimiento de insumos; por ejemplo, el abastecimiento de fertilizantes a los agricultores. Se encontró que estas actividades eran lucrativas para el banco; sin embargo, la asistencia técnica que BFA proporcionaba a los agricultores en la planificación rural y prácticas administrativas produjo pocos beneficios significativos para los agricultores en relación al costo de BFA, especialmente dado que en algunos casos hay otros organismos del gobierno con las mismas o responsabilidades similares.

Luego, el estudio realizó recomendaciones sobre la tramitación de solicitudes de crédito y los procedimientos para procesarlas. Se determinó que se debe eliminar la cantidad de papeleo y para hacerlo, el banco debe diseñar un formulario para prestatarios que contendría la información básica de naturaleza más o menos permanente, para programarse en computador (EDP) y luego poder actualizarla simplemente. Además, el banco debería regularmente verificar que el solicitante no tenga ningún préstamo moroso con otro banco, y si lo tiene, se debe negar el crédito al prestatario, con excepción de casos excepcionales. Se propuso una supervisión mínima para

los préstamos pequeños, pero debería ser más estricto el examen de los requerimientos de garantías para los préstamos más grandes. Se sugirió establecer líneas automáticas de crédito para clientes con capacidad crediticia. Por último, para aumentar la capacidad del banco para reducir las moras de los préstamos, se recomendó que la cartera de préstamos morosos se clasificara por sector social, edad, y cultivo. Se encontró que era necesario ejercer una mayor atención al análisis de datos para los préstamos morosos por cultivo.

La evaluación de septiembre de 1985 realizó un buen trabajo de evaluación del propósito del proyecto; estudió principalmente el desarrollo institucional que había tenido lugar en el BFA y propuso recomendaciones para ayudar a su desarrollo posterior. El estudio no evaluó las metas del proyecto, probablemente porque el proyecto no había estado en operación por un periodo de tiempo lo suficientemente largo para proporcionar resultados significativos sobre la producción agrícola y el empleo generado por el proyecto.

El estudio examinó superficialmente el asunto del autosostenimiento financiero del BFA. El informe observó que BFA necesitará apoyo financiero externo continuo, posiblemente del GOES; no analizó el nivel de este apoyo. En la actualidad, el costo del dinero del BFA es muy bajo, un promedio del 2 por ciento. Por lo tanto, BFA puede prestar a los agricultores a tasas de interés esencialmente subsidiadas, o por debajo de la inflación. Sin la financiación externa que BFA recibe, no podría sostenerse como institución y a la vez proporcionar estas tasas de interés subsidiadas para los agricultores. El nivel de apoyo financiero externo necesario para este proyecto es por lo tanto muy elevado.

En esta evaluación, se examinará el Proyecto de Crédito de la Reforma Agraria a profundidad en cuanto a sus metas y objetivos. Se considerará el progreso realizado desde la evaluación de 1985 en el desarrollo institucional del BFA, así como la producción agrícola y los beneficios de empleos que han resultado del proyecto.

Propósito de Esta Evaluación

USAID/El Salvador ha solicitado esta evaluación para determinar el progreso e impacto del Proyecto de Crédito de la Reforma Agraria desde la evaluación de 1985. En ese momento, acababan de ponerse en marcha los esfuerzos para mejorar la capacidad del sistema financiero nacional para apoyar este proyecto. Desde entonces, se han distribuido unos US\$ 21 millones en créditos para los beneficiarios del proyecto. USAID espera obtener información que le será útil para guiar la realización de otras actividades de crédito en El Salvador, en particular el Proyecto de Financiamiento de la Reforma Agraria No. 519-0307. Además, USAID espera

que el mismo proceso de evaluación, así como sus resultados facilitarán el diálogo sobre las normas relacionadas con el rol general del BFA para proporcionar estos servicios al sector agrícola y específicamente su rol en las actividades de crédito patrocinadas por USAID.

La evaluación tratará de determinar el impacto al finalizar el proyecto en términos de las metas y objetivos especificados en la estructura lógica presentada más adelante. Evaluará cómo y hasta qué nivel el proyecto ha mejorado el bienestar socioeconómico del sector de reforma agraria y otros pequeños agricultores tradicionales, mediante el análisis de la producción agrícola, ingreso y empleo. En la medida posible, se realizará una determinación del efecto del mismo proyecto de crédito sobre estos indicadores. Además, la evaluación tratará en qué medida el proyecto ha contribuido a fortalecer la capacidad del sistema financiero nacional para entregar este crédito. El BFA recibirá especial atención; y se analizarán sus puntos fuertes y débiles institucionales, gerenciales, financieros y técnicos. Por último, este informe proporcionará recomendaciones tanto sobre las cuestiones de la estrategia crediticia del sector agrícola a los que debe enfrentarse el GOES y USAID/El Salvador como las medidas para continuar el proceso de afianzamiento del BFA.

Metodología

La metodología general que se usa en este informe es bastante directa. La evaluación comienza con la cuantificación de la producción agrícola de los diversos cultivos que financia el proyecto de USAID. Se decidió que se precisaban varios estimados para realizar esta determinación, empero fueron hechos con información disponible del BFA, del Ministerio de Agricultura y el Banco Central. El proceso específico por el cual se obtuvieron estos estimados se describe en el Capítulo II. En base a la cantidad de tierra que se determinó estaba financiada por los fondos del proyecto USAID, se puede realizar un estimado del número de empleos que se generaron gracias al proyecto tanto en términos de días hombre como en salario (o salario implícito).

Luego, se examina el BFA. Se evalúa el progreso que ha realizado el banco al aumentar su capacidad para otorgar créditos al sector agrícola en base a la cantidad de crédito que ha podido desembolsar desde el comienzo del proyecto. Además se examina la eficacia del banco en desembolsar este crédito. Por último, en relación con "el estado de ejecución del proyecto" se lleva a cabo una evaluación cualitativa del progreso que el BFA ha realizado para fortalecerse como institución.

El Capítulo III examina las restricciones con las que tuvo que enfrentarse el proyecto. Básicamente se examinarán todos los factores que han afectado significativamente el éxito del proyecto. Estos factores incluyen

la lucratividad de la producción de cultivos en El Salvador, inflación, el costo de las importaciones agrícolas, la declinación del ingreso per capita, las luchas civiles, y cuestiones relacionadas con el sistema bancario de la nación fuera del BFA. Se examinan también los problemas internos con los cuales tuvo que enfrentarse el BFA. De nuevo, se describe la metodología básica utilizada para evaluar cada uno de estos factores en el mismo capítulo.

Por último, de los resultados obtenidos en los capítulos II y III, se analizan las "lecciones aprendidas" y las conclusiones y recomendaciones del equipo. Estos temas se presentan en los capítulos IV y V, respectivamente.

Términos de Referencia

Propósito de La Evaluación

La evaluación proporcionará a la Misión una evaluación independiente del progreso e impacto desde la última evaluación formal realizada hace más de tres años atrás. Durante este periodo, se han desembolsado más de US\$ 21 millones para créditos aprobados para los beneficiarios del proyecto. Cuando se realizó la última evaluación, acababan de comenzar los esfuerzos para mejorar la capacidad del sistema financiero nacional, y en particular BFA, para desembolsar este crédito. Desde entonces, se puso en efecto un gran esfuerzo en términos de la administración del proyecto, actividades, recursos financieros y humanos para lograr estos elementos del objetivo del proyecto. Se evaluarán estos esfuerzos y su resultado para proporcionar a la Misión con información que le será útil para guiar la ejecución de otras actividades de crédito en proceso de ejecución, especialmente el Proyecto de Financiación de la Reforma Agraria, No. 519-0307. Además, el mismo proceso de evaluación, así como los resultados, facilitarán el diálogo normativo referente a la definición del rol general del BFA para proporcionar servicios al sector y específicamente su rol en las actividades crediticias patrocinadas por A.I.D.

El objetivo de la evaluación será determinar el impacto al finalizar el proyecto en cuanto a sus metas y objetivos. A nivel de su meta, se evaluará cómo y hasta qué punto el proyecto ha contribuido a mejorar el bienestar socio-económico de los beneficiarios de la reforma agraria y de otros pequeños agricultores a través de un aumento de la producción agrícola, ingreso, y empleo resultado del uso de crédito puesto a disposición a través del proyecto. A nivel de objetivos, se evaluará (1) el grado y significado de un aumento en la disponibilidad y uso productivo del crédito en los sectores de reforma y tradicional y (2) el grado en el cual el proyecto ha contribuido a mejorar la capacidad del sistema financiero nacional, en particular el de BFA, para entregar este crédito. Se incluirá un análisis de los puntos fuertes y débiles institucionales, administrativos, financieros y técnicos de BFA para servir a la clientela seleccionada.

Antecedentes

Ambiente

En marzo de 1980, el Gobierno de El Salvador (GOES) instituyó reformas sociales y económicas radicales en el país para transferir la propiedad de la tierra rural de grandes terratenientes a aquellos que la trabajan. El cambio de propiedad de más del 20 por ciento de la tierra agrícola de El Salvador con el programa de reforma agraria aumentó la demanda de créditos agrícolas de sus beneficiarios. Se consideró que la necesidad de los beneficiarios del programa para obtener crédito sería inmediata y crucial a la ejecución con éxito de la reforma. Con el objeto de ayudar a satisfacer este aumento de la demanda, USAID/El Salvador preparó el Programa de Crédito para la Reforma Agraria.

Historia

El 7 de julio de 1980 se autorizó y firmó el Programa de Crédito de la Reforma Agraria, Proyecto No. 5198-0263. El acuerdo combinado de préstamo/subsidio (519-T-028) fue por US\$ 10 millones para "... aumentar la disponibilidad de crédito al sector de la reforma agraria y la capacidad del Banco de Fomento Agrícola (BFA) para proporcionar dicho crédito". De los US\$ 100 millones otorgados, US\$ 9,5 millones fueron en préstamos para proporcionar capital al BFA y US\$ 500.000 fue un subsidio para proporcionar asistencia técnica.

El acuerdo fue enmendado nueve veces, aumentándose la asistencia a US\$ 85,8 millones, de los cuales US\$ 81,5 millones fueron fondos de subsidio. El GOES proporcionaría el equivalente de US\$ 33,1 millones en moneda local, lo cual subiría el monto total del proyecto a US\$ 129,9 millones. El objetivo del proyecto, aunque ampliado, siguió siendo básicamente el mismo "...aumentar la disponibilidad de crédito para la reforma agraria y sectores agrícolas tradicionales y mejorar la capacidad del sistema financiero nacional para otorgar este crédito" (lo subrayado indica los objetivos ampliados del proyecto). La fecha de cumplimiento original del proyecto de asistencia del 30 de septiembre de 1982 fue revisada cuatro veces hasta la actual fecha del 30 de junio de 1988.

Diseño y Ejecución del Proyecto

El proyecto estaba compuesto por cuatro componentes separados: una línea de crédito general, una línea de crédito de refinanciamiento, fortalecimiento de la institución (se incluye el programa del representante de crédito en bancos mixtos) y coordinación de la lucha contra las plagas. Tres organismos salvadoreños estuvieron a cargo de realizar estos componentes del proyecto.

- El BFA administró los US\$ 77,8 millones de la línea de crédito general financiada por el préstamos, otorgando líneas de crédito para la producción a corto plazo y crédito a mediano y largo plazo para la inversión en cultivos y ganado de beneficiarios del programa de reforma agraria en las Fase I y III, así como para los agricultores tradicionales. Se capacitó al personal del BFA y se tomaron medidas para mejorar la capacidad institucional del BFA. El BFA ayudó asimismo a facilitar la asistencia técnica para las cooperativas en la Fase I.
- El Banco Central de Reservas (BCR) salvadoreño administró la línea de refinanciamiento del crédito otorgando refinanciamiento a largo plazo para las cooperativas en la Fase I y además capacitó a los representantes crediticios para estas cooperativas. Se encauzó la mayor parte del refinanciamiento a través de los bancos comerciales de El Salvador.
- El Centro de Tecnología Agrícola (CENTA) estuvo a cargo del componente de lucha contra las plagas.

Según la evaluación de 1985, el proyecto fue un éxito condicionado en términos del logro de los objetivos básicos. Se encontró que no había duda del impacto beneficioso sobre la economía en general y su contribución a la circulación de crédito al sector de la reforma y de los pequeños agricultores tradicionales. La asistencia financiera y técnica proporcionada por el BFA también llevó a una mejora considerable de la factibilidad financiera del banco y de su capacidad institucional. Sin embargo, los factores que se habían anticipado en el diseño del proyecto, por ejemplo cambios en el liderazgo de BFA, problemas con la asistencia técnica contratada para asistir a la automatización de los sistemas de contabilidad, administración financiera y de presentación de informes del BFA, así como un número más alto de clientes de la reforma agraria de lo que originalmente se proyectara causaron que no se alcanzaran los logros esperados en términos del fortalecimiento de la capacidad institucional del BFA. El BFA realizó extensos programas de capacitación para su personal en las actividades de supervisión de créditos y control de préstamos que resultaron en mejoras considerables en estos aspectos de la labor del banco. Sin embargo, el crecimiento masivo en el número y volumen de las transacciones prestatarias ejerció demasiadas presiones en la capacidad operativa del BFA en otras etapas del ciclo de préstamos, por ejemplo el procesamiento de préstamos, reconocimiento inicial de préstamos con problemas, y el comienzo de acciones correctivas para recuperar fondos de préstamos y reducir la morosidad de los mismos.

Dados estos puntos débiles, la última enmienda del proyecto agregó el financiamiento para la compra de equipo de computación para el BFA y para obtener asistencia técnica en el diseño e instalación de un sistema de

información administrativa automatizada. Se prolongó además la fecha de culminación del proyecto, primero por dos años y luego de nuevo por seis meses, para dar el tiempo necesario para poner en ejecución el sistema de información mencionado.

Situación Actual

Se completaron la mayoría de los componentes principales del proyecto para la fecha de culminación del proyecto así como las actividades de refinanciamiento y lucha contra pestes. La actividad del representante crediticio fue incorporada en el Proyecto de Financiamiento de la Reforma Agraria No. 519-0307 como fuera planificado. Sin embargo, el componente de fortalecimiento de la institución no se completó al término como fuera planificado porque una mejora significativa en la mayoría de los aspectos de capacitación institucional del BFA, por ejemplo contabilidad e informes financieros y reducciones en la morosidad y los costos administrativos, dependían principalmente de la implementación del sistema de información automatizado. La ejecución de este sistema que inicialmente se esperó requeriría dos años, fue lenta en sus comienzos y se retrasó más tarde cuando el BFA decidió cancelar al contratista inicial de asistencia técnica por excesos de gastos y actuación deficiente. El terremoto de octubre de 1986 retrasó aún más la ejecución del sistema automatizado cuando el BFA tuvo que trasladarse de sus instalaciones dañadas. No obstante los muchos problemas y retrasos, se logró considerable progreso en establecer un nuevo y eficiente sistema automatizado para la fecha de la culminación del contrato. A.I.D. continúa su apoyo para su terminación con otras fuentes de financiamiento y cree que el sistema puede completarse satisfactoriamente en un futuro cercano.

Queda un balance de US\$ 4 millones de la línea de crédito general. Los reembolsos para esta actividad fueron suspendidos durante los últimos 12 meses del proyecto pendiente del progreso satisfactorio en las mejoras de la capacidad institucional de BFA.

Declaración de Trabajo

El contratista trabajará bajo la dirección de la Oficina de Desarrollo Rural de USAID/El Salvador y preparará y presentará un informe de evaluación que:

- Proporcionará un resumen del desarrollo del Proyecto de Crédito de Reforma Agraria desde sus comienzos en 1980 y la contribución de A.I.D. desde entonces. Esta sección incluirá una descripción detallada de los compromisos claves asumidos por el GOES para el programa. De igual manera, describirá la inversión de A.I.D. en el Proyecto No. 519-0263 incluyendo sus varias enmiendas. El último

informe de evaluación, los documentos del GOES, los registros de BFA, los documentos del proyecto de A.I.D., y otras fuentes secundarias incluyendo entrevistadores, servirán de fuentes de información para este resumen.

- Describirá los aportes de A.I.D. incluyendo transferencias ESF, Ley Pública 480 generación de divisas locales y asistencia con capital al BCR que están unidas directa o indirectamente con el programa de crédito para la reforma agraria.
- Cuantificará los productos logrados para la fecha del cumplimiento del contrato en relación a los objetivos seleccionados. La cuantificación incluirá el número y monto de los préstamos otorgados, el propósito de los préstamos, número de agricultores que se benefician directamente o indirectamente y tipo de prestatarios (beneficiarios de cooperativa del sector reforma, Decreto 207, o pequeños agricultores tradicionales.
- Evaluará el grado en el cual el logro del propósito contribuyó al logro de la meta. Los indicadores empleados del logro de la meta incluirán estimados del valor de la producción, número de empleos generados, e ingreso producido a través de las actividades financiadas con los fondos del proyecto. También se estimará el número de beneficiarios directos e indirectos del proyecto junto con cualquier otro indicador apropiado del logro de la meta.
- Evaluará el impacto del proyecto para la mejora de la capacidad institucional de BFA para proporcionar crédito al sector de reforma agraria y a otros clientes seleccionados. El contratista específicamente (1) analizará activos y pasivos de BFA, incluyendo un análisis completo de la cartera general de préstamos para determinar su liquidez y la condición financiera actual del Banco y su valor, incluyendo un análisis por separado de la línea de crédito general, (2) evaluará la contribución del proyecto para mejorar la capacidad gerencial y administrativa del BFA con énfasis en su eficacia para controlar moras y costos administrativos; y (3) evaluará el progreso para mejorar la contabilidad y capacidad de la información mediante la instalación de un nuevo sistema de administración de datos. Se deberán realizar observaciones esenciales sobre la habilidad del GOES, a través del BFA, para responder oportunamente y eficazmente a las necesidades de crédito para la producción e inversión agrícola de los beneficiarios de la reforma agraria así como la capacidad de A.I.D. para

programar recursos del proyecto que apoyen estos esfuerzos.

- Evaluará el grado de adecuación de las hipótesis (según el esquema logarítmico) del diseño del proyecto y determinará el grado del impacto de los factores exógenos por ejemplo lucha civil, precios agrícolas, y devaluación sobre los logros del proyecto (condición de realización actual vs. hipótesis).
- Incluirá un resumen con las conclusiones y recomendaciones específicas sobre cómo el proyecto podría mejorarse (lecciones aprendidas). Este resumen incluirá recomendaciones para guiar a la Misión en el diseño y ejecución de actividades crediticias actuales y futuras, especialmente el Proyecto de Financiamiento de la Reforma Agraria, así como la definición del rol del BFA en estas actividades. El equipo de evaluación completará el abstracto y porción del resumen titulada "Resumen Sumario de la Evaluación de A.I.D." La oficina de USAID/El Salvador proporcionará al equipo con formularios adecuados.

Requerimientos de la Información

El contratista proporcionará a A.I.D. y al GOES con los siguientes informes:

- Dentro de los 10 días de llegada, el equipo presentará para la aprobación de A.I.D. un plan de trabajo detallado y un bosquejo del trabajo para el primer borrador del informe del proyecto.
- El equipo dará la lista de los lugares a donde realizarán viajes a A.I.D. para su aprobación, por lo menos 48 horas por adelantado, antes de realizar el viaje programado.
- Por lo menos seis días antes de partir de El Salvador, el jefe del equipo entregará a A.I.D. una copia del informe borrador en inglés y en español, el cual contendrá las mismas secciones descritas y aprobadas al comienzo del asesoramiento. Este borrador será examinado por A.I.D. y devuelto al jefe del equipo con los comentarios y recomendaciones correspondientes.
- El contratista incorporará los comentarios y recomendaciones sugeridas por A.I.D. en el informe final. Se hará entrega antes de la partida de un borrador del informe final en inglés y español a A.I.D. Este informe

contendrá las mismas secciones que se incluirán en el informe de evaluación final como se describe a continuación.

- Dentro de las tres semanas de haber partido del país, el contratista enviará 10 copias del informe final, 5 en inglés y 5 en español a A.I.D. El informe de evaluación incluirá (1) un resumen ejecutivo, que incluya el propósito de la evaluación, metodología utilizada, hallazgos, conclusiones y recomendaciones. Deberá también incluir comentarios sobre el impacto causado en el desarrollo y las lecciones aprendidas. Deberá ser lo suficientemente completo como para que el lector pueda entender la evaluación sin haber leído todo el documento. El resumen deberá ser un documento separado. (2) Una copia del alcance del trabajo con el cual se realizó la evaluación. La metodología utilizada deberá describirse explícitamente y cada alcance deberá contener el requerimiento de evaluar cómo (y con cuánto éxito) se adapta el proyecto o programa que se están evaluando a la estrategia general de la misión. Deberá explicarse cualquier desviación del mismo. (3) Una lista del equipo de evaluación, que incluya el personal del país anfitrión, su campo de especialización y el rol que tuvieron en el equipo. (4) Una presentación clara de las recomendaciones de la evaluación, en una sección separada del informe, de ser conveniente, para que el lector puede ubicarlas fácilmente. (5) Un análisis de cualquier evaluación previa examinada con una breve descripción de las conclusiones y recomendaciones hechas en el informe anterior. Los evaluadores presentarán brevemente el uso que le dieron a la evaluación previa cuando examinaron el proyecto. (6) Las lecciones que se han aprendido del proyecto deben presentarse claramente. Estas deben describir los factores fortuitos que probaron ser esenciales al éxito o fracaso del proyecto, incluyendo las precondiciones políticas, normativas, económicas, sociales y burocráticas necesarias en el país anfitrión y A.I.D. Estas deberán incluir también un análisis de las técnicas o enfoques que fueron más eficaces o que debieron cambiarse y las razones detrás del cambio. Se deberán analizar las lecciones relacionadas con la aplicabilidad y sostenibilidad. (7) Un índice de materias paginado.

Metodología

El contratista trabajará bajo la supervisión directa del funcionario de desarrollo rural de USAID/El Salvador. Este estudio deberá realizarse en El Salvador.

El jefe del equipo iniciará la evaluación con una visita de un día en las oficinas de A.I.D. en Washington, D.C. para entrevistarse con los funcionarios de A.I.D. designados por la misión.

El trabajo práctico que fuera preciso realizar y la preparación del borrador del informe y una conferencia final tendrán lugar en El Salvador. A.I.D. facilitará el acceso a las fuentes secundarias de datos y contactos necesarios para reunir información principal y para entrevistarse con funcionarios del GOES y BFA o BCR.

El contratista certificará que según el Procedimiento de Privilegio Ejecutivo de USG, no se podrá dar a conocer a ninguna persona(s) o institución(es) ninguna copia de cualquier documento preparado y/o obtenido durante el transcurso de esta labor sin contar con el consentimiento por escrito de USAID/El Salvador.

Nivel de Esfuerzo

Se estima que la ejecución de las tareas descritas anteriormente llevará 136 días de trabajo. Dos consultores de alto nivel con experiencia en el campo trabajarán ochenta y cuatro días y el balance de 52 días estará a cargo de uno o dos profesionales subalternos contratados localmente. La mayoría de las actividades se realizarán simultáneamente. Se autoriza una semana de trabajo de seis días. El horario de trabajo puede variar para los consultores pero la duración total del trabajo no excederá de cinco meses hombre. (Se obtuvieron las cifras para el nivel de esfuerzo del acuerdo de compra para esta misión.)

Composición del Equipo

- Economista Principal (Política de Crédito Agrícola y Análisis). Duración del trabajo será a partir del 4 de enero de 1989 para terminar alrededor del 15 de marzo de 1989.
- Analista financiero. Este especialista debe tener experiencia en operaciones crediticias a nivel bancario. Debe contar con conocimientos sobre América Central y experiencia bancaria en países en desarrollo. La duración del trabajo será a partir del 4 de enero de 1989 para terminar alrededor del 15 de marzo de 1989.

- **Especialista Auxiliar de crédito.** El contratista empleará uno o dos investigadores con capacitación y experiencia local en crédito agrícola y banca mediante contratos individuales o subcontratos con una firma local. Se contemplan sesenta días hombres para los servicios profesionales de estos especialistas. Su labor comenzará cuando A.I.D. acepte el plan de trabajo detallado del equipo contratado acompañado por un calendario de trabajo.

Equipo de Evaluación

El equipo de evaluación proporcionado por RRNA comprende tres miembros del personal de la firma y un consultor salvadoreño contratado por la firma.

Gustavo Gómez, especialista en instituciones financieras y crédito, fue el jefe del equipo y llevó a cabo la evaluación a nivel del propósito del proyecto. La evaluación abarcó el impacto del proyecto en la disponibilidad de crédito y el progreso institucional alcanzado por el Banco de Fomento Agrícola. También analizó la capacidad y limitaciones del BFA y el potencial de la banca comercial para expandir su cartera de préstamos agrícolas. Estos últimos aspectos fueron analizados en el capítulo de las restricciones del proyecto. Además, preparó los capítulos sobre las lecciones aprendidas y las últimas recomendaciones.

Edgar Ariza-Niño, economista agrícola principal, analizó la rentabilidad de la producción de cultivos y el efecto de los factores externos sobre el proyecto. Documentó además los arreglos de coordinación entre el BFA, FINATA, e ISTA. Asimismo, preparó un documento separado con los apéndices que cubren los siguientes temas:

- **Panorama general del sector agrícola**
- **Rentabilidad de los cultivos y expectativas para el reembolso de préstamos**

Kimberly Katz, economista auxiliar, llevó a cabo la evaluación al final del proyecto a nivel de los objetivos globales y preparó el capítulo de introducción al informe. Además asistió a los otros dos miembros del personal de RRNA del equipo de consultoría. A nivel de los objetivos, se analizaron las siguientes variables: producción agrícola, empleo, y valor agregado a la economía.

Jenaro Martínez, analista financiero e institucional salvadoreño, proporcionó apoyo al jefe del equipo en la preparación de los aspectos financiero e institucionales de la evaluación.

II. SITUACION AL FINAL DEL PROYECTO

Producción, Empleo y Valor Agregado

Este capítulo proporciona las medidas cuantitativas y cualitativas del estado de ejecución del proyecto a fines de 1988. Primero, el proyecto se examina cuantitativamente a nivel del objetivo original del proyecto, que era aumentar la producción agrícola, empleo e ingreso. Se precisaron varios estimados para cuantificar hasta los beneficios financieros del proyecto, pero se explicará a fondo la metodología usada para obtener estos estimados.

Luego que se examine el sector agrícola como tal, se analizará el progreso realizado para aumentar la capacidad del BFA para otorgar crédito a los beneficiarios de la reforma agraria y a los pequeños agricultores, mediante el uso de medidas cuantitativas y cualitativas. El punto central de este capítulo será el BFA, en tanto que ha desempeñado un rol principal para encauzar el crédito agrícola de USAID desde el comienzo del proyecto.

Producción de Cultivos Agrícolas Financiados por El Proyecto

En esta sección, se mide el aumento de la producción agrícola que ha tenido lugar como resultado del Proyecto de Crédito de la Reforma Agraria. Se financió esta producción a través de la línea de crédito del BFA, para la cual Estados Unidos autorizó aproximadamente US\$77,8 millones y el GOES US\$16,7 millones.

Se asume aquí que los agricultores que solicitan crédito del BFA con este proyecto lo hacen porque necesitan crédito y que sin éste, producirían considerablemente menos, posiblemente solo lo suficiente para satisfacer sus necesidades de subsistencia. En su mayor parte, esta producción no contaría con las ventajas de semillas mejoradas, fertilizantes o pesticidas. Por esta razón, el aumento en la producción agrícola nacional atribuida al proyecto de Crédito Agrícola de la Reforma Agraria se basa inicialmente en la ausencia de producción agrícola de los agricultores que recibieron crédito si no hubiera habido crédito. Otra forma de analizarlo sería decir que el BFA presta para cubrir todo o casi todos los costos de producción de los agricultores. También se analiza el aumento de la producción que resulta del proyecto, si

se asumen otros niveles de producción en base a porcentajes variables de los costos de producción que el crédito de USAID podría haber cubierto. Es imposible medir acertadamente o aún estimar la cantidad exacta de la producción que hubiera tenido lugar en ausencia del proyecto.

El BFA pudo proporcionar algunos registros sobre la cantidad de tierra financiada, por cultivo, con los fondos del proyecto USAID para el periodo 1980-1988. Sin embargo, debido a la forma en que aparecían estos datos, fue imposible incorporarlos a este estudio. Además, las cifras mantenidas por BFA tendían a exagerar la cantidad de tierra realmente financiada con los fondos del proyecto USAID porque no toman en consideración la cantidad de tierra que realmente pudo haberse cultivado con la suma desembolsada a los agricultores cada año. En su lugar, parecen proporcionar un estimado más razonable de la cantidad de tierra total trabajada o hasta la cantidad total de tierra propiedad de los agricultores que usan crédito del BFA. Dado que a menudo los agricultores no piden préstamos del BFA para toda el área de tierra que poseen, las cifras del BFA no son apropiadas para determinar los montos reales de la producción agrícola que resultaron de este proyecto. Por lo tanto, se estiman las cantidades de tierra financiada mediante los fondos de USAID para el proyecto en base a las estadísticas del BFA y varias otras suposiciones que se pensó eran razonables.

Con los fondos de USAID para el proyecto, se proporcionó crédito para la producción de los beneficiarios de la Fase I y III de la reforma agraria y a los pequeños agricultores tradicionales para la producción de cereales básicos y cultivos de exportación. Los cereales básicos financiados son el maíz, sorgo, frijoles y arroz; los cultivos de exportación son el café, algodón, y azúcar de caña. Una pequeña cantidad de los fondos, menos del 5 por ciento, se usó para la producción de varias frutas y vegetales. El BFA también otorga crédito para la producción de ganado, pero la presentación inicial se limitará a los cultivos. El ganado se considerará por separado en esta sección.

Para estimar el número de manzanas de cada cultivo que el BFA financia con fondos del proyecto de USAID, es útil examinar la modalidad general de préstamos del BFA. Se dispone de registros para los años 1980-1988 que especifican el número total de manzanas para cada cultivo en los que el BFA autorizó crédito. Esta información también aparece por sector, o de hecho, por tipo de beneficiario. Con el objeto de ilustrar este punto, refiérase al Cuadro 2.1 donde aparece la información para 1987. Durante la preparación de este informe, no se contó con información similar sobre la cantidad de crédito que el BFA desembolsó realmente a los agricultores.

En el Cuadro 2.1 aparece el valor total del crédito autorizado para estos cultivos, en colones. Esto, cuando se correlaciona con el monto de crédito autorizado por el BFA con fondos de USAID para el proyecto, da un estimado del porcentaje de tierra financiada por el BFA como resultado del Proyecto de Crédito.

Tabla 2.1 Credito del BFA Autorizado en 1987 para Cultivos Agrícolas
(en colones)

	Sector Tradicional		Sector de la Fase I		Sector del Decreto 207		Total	
	Numero de Manzanas	Suma	Numero de Manzanas	Suma	Numero de Manzanas	Suma	Numero de Manzanas	Suma
Granos Basicos	135,273	107,195	12,710	17,445	30,857	23,857	178,840	148,497
Maíz	87,773	76,922	6,467	8,500	17,679	15,958	111,919	101,380
Sorgo	20,606	6,888	2,178	1,656	5,670	1,698	28,454	10,242
Frijoles	21,898	14,591	1,888	2,064	6,184	3,573	29,970	20,228
Arroz	4,996	8,794	2,177	5,225	1,324	2,628	8,497	16,647
Frutas y Legumbres	2,017	3,724	1,525	4,468	620	1,125	4,162	9,317
Frutas	367	614	537	1,433	46	170	950	2,217
Legumbres	1,650	3,110	988	3,035	574	955	3,212	7,100
Cultivos de Exportacion	15,986	47,917	21,882	38,378	2,044	2,660	39,912	88,955
Algodon	1,510	6,625	1,814	7,313	186	717	3,510	14,655
Cana De Azucar	5,254	5,263	7,715	9,706	484	493	13,453	15,462
Cafe	9,222	36,029	12,353	21,359	1,374	1,450	22,949	58,838
Subtotal - cultivos	153,276	158,836	36,117	60,291	33,521	27,642	222,914	246,769
Ganado	29,506	46,863	14,967	17,515	2,316	2,650	46,789	67,028
TOTAL - cultivos y ganado	182,782	205,699	51,084	77,806	35,837	30,292	269,703	313,797

Fuente: Memoria del BFA 1987.

El BFA también publica la información anual del monto de crédito autorizado y desembolsado de los fondos de USAID para el proyecto. Esta información aparece en el Cuadro 2.2.

El porcentaje de los fondos totales autorizados del BFA que cada año utilizan fondos de la USAID para el proyecto puede determinarse dividiendo el monto autorizado con fondos del proyecto USAID por año por el monto total autorizado por el BFA para esos cultivos. De esta información, se puede también obtener el porcentaje de fondos autorizados de USAID que fueron desembolsados en realidad en cada año.

Por último, se puede combinar toda esta información. Para determinar el monto del área de tierra financiada con fondos del BFA, se precisa asumir algunas hipótesis. Primero, se asume que la estructura de préstamos del BFA con los fondos de USAID (por cultivo, por sector) ha sido la misma que para todo el BFA. Por lo tanto, si un 30 por ciento de los préstamos autorizados del BFA para los pequeños agricultores tradicionales (en manzanas) es para el maíz, se asume que el 30 por ciento de las autorizaciones del proyecto de USAID para pequeños agricultores es también para maíz. Además, el porcentaje de los préstamos totales para cultivos y ganado que se usa para cultivos se presume será la misma para los fondos de USAID que para los préstamos generales del BFA.

También se asume que un estimado razonable del número de manzanas que en realidad el proyecto de USAID financia puede obtenerse examinando el porcentaje de fondos autorizados de USAID que se desembolsan realmente. Este es un buen estimado del porcentaje de tierra para el cual se autorizaron fondos de USAID que se financiaron en realidad. En efecto, si se autorizan fondos de USAID para 10 manzanas de frijoles, pero sólo se desembolsan fondos autorizados por un 75 por ciento, se asume que los fondos del proyecto USAID solo financiaron 7.5 manzanas de frijoles.

Como se muestra en el Cuadro 2.3, al combinar los datos de BFA con las suposiciones descritas anteriormente, el número total estimado de manzanas para cereales básicos que el proyecto ha financiado es 498.868. Además, se financiaron unas 156.742 manzanas de cultivos de exportación y unas 14.894 de frutas y vegetales.

(A partir de este punto, debido a la variedad de cultivos en la categoría de "frutas y vegetales", se discontinuara el análisis de las frutas y vegetales. Dado que estos cultivos abarcan menos del 5 por ciento de la tierra cultivada para la cual los agricultores reciben financiación del proyecto de USAID, el impacto de no contarlos en los estimados es relativamente insignificante.)

Tabla 2.2. Realización por el BFA del Proyecto Fondos Crediticia De Línea Integro 519-0263 de la AID
(en colones)

	1980/81	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (b)	Total
Fase I Sector de Reforma									
Fondos nuevos de la USAID contratados (a)	30,649,964	27,849,839	39,519,017	49,915,635	21,026,720	56,728,449	13,894,420	54,358,567	293,942,611
Fondos reutilizados de la USAID contratados	0	1,637,968	1,999,198	3,035,944	40,802,521	17,540,032	63,633,498	918,160	129,567,321
Total de los fondos del USAID contratados	30,649,964	29,487,807	41,518,215	52,951,579	61,829,241	74,268,481	77,527,918	55,276,727	423,509,932
Fondos nuevos de la USAID desembolsados	26,707,506	20,951,485	30,218,796	39,390,460	16,360,791	42,772,210	10,373,211	25,489,475	212,263,934
Fondos reutilizados de la USAID desembolsados	0	846,324	1,953,861	2,066,768	31,260,360	13,453,147	39,514,125	392,710	89,487,295
Total de los fondos del USAID desembolsados	26,707,506	21,797,809	32,172,657	41,457,228	47,621,151	56,225,357	49,887,336	25,882,185	301,751,229
Decreto 207 (Fase II) Sector de Reforma									
Fondos nuevos de la USAID contratados (a)	0	3,255,043	9,187,178	19,495,279	11,623,965	202,263	11,487,848	22,107,907	77,359,483
Fondos reutilizados de la USAID contratados	0	1,775,091	844,294	2,343,833	6,706,475	22,745,151	21,199,550	413,260	56,027,654
Total de los fondos del USAID contratados	0	5,030,134	10,031,472	21,839,112	18,330,440	22,947,414	32,687,398	22,521,167	133,387,137
Fondos nuevos de la USAID desembolsados	0	2,111,352	6,619,581	15,152,208	8,965,594	180,835	8,451,153	13,463,546	54,944,269
Fondos reutilizados de la USAID desembolsados	0	1,367,991	752,414	1,710,533	5,598,053	16,649,025	14,419,717	93,429	40,591,162
Total de los fondos del USAID desembolsados	0	3,479,343	7,371,995	16,862,741	14,563,647	16,829,860	22,870,870	13,556,975	95,535,431
Sector de las Haciendas Pequeñas Tradicionales									
Fondos nuevos de la USAID contratados (a)	49,215	47,462,739	67,088,930	5,567,559	12,732,940	857,665	5,187,447	2,418,698	141,365,193
Fondos reutilizados de la USAID contratados	4,260	8,512,478	5,653,138	54,378,960	44,421,605	95,763,614	51,439,202	38,288,346	298,461,603
Total de los fondos del USAID contratados	53,475	55,975,217	72,742,068	59,946,519	57,154,545	96,621,279	56,626,649	40,707,044	439,826,796
Fondos nuevos de la USAID desembolsados	29,148	35,376,630	51,271,443	3,433,363	10,343,282	187,578	5,152,992	1,195,237	106,989,673
Fondos reutilizados de la USAID desembolsados	3,580	7,353,998	5,252,307	41,652,959	35,231,986	72,971,442	38,240,170	25,247,634	225,954,076
Total de los fondos del USAID desembolsados	32,728	42,730,628	56,523,750	45,086,322	45,575,268	73,159,020	43,393,162	26,442,871	332,943,749
Total - Todos los Sectores USAID 519-0263									
Total de los fondos del USAID contratados	30,703,439	90,493,158	124,291,755	134,737,210	137,314,226	193,837,174	166,841,965	118,504,938	996,723,865
Total de los fondos del USAID desembolsados	26,740,234	68,007,780	96,068,402	103,406,291	107,760,066	146,214,237	116,151,368	65,882,031	730,230,409
Porcentaje de los fondos del USAID desembolsados	87.1%	75.2%	77.3%	76.7%	78.5%	75.4%	69.6%	55.6%	73.3%

(*) Las Cifras en esta tabla representan el monto de crédito proveído por el BFA directamente a los agricultores.

No incluyen los fondos del proyecto canalizados por la banca mixta. Todos los fondos contratados y desembolsados montan a C. 1,003,892,398 y C. 734,630,074 respectivamente, incluyendo la banca mixta.

(a) Incluye todos los fondos, UB y GOEB, proveído al BFA mediante AID-519-0263

(b) Enero a fines de septiembre 1988

Fuente: BFA Unidad de Administración de Operaciones

Tabla 2.3. Numero Estimado de Manzanas Financiadas por el Proyecto de Credito de la AID, por Cultivo, 1980-1988 (en manzanas)

	1980/81			1982			1983			1984		
	Fase I	Fase III	Trad	Fase I	Fase III	Trad	Fase I	Fase III	Trad	Fase I	Fase III	Trad
Granos Basicos												
Maiz	5,913	0	29	4,326	4,517	33,699	3,033	8,231	40,601	3,696	18,779	31,046
Sorgo	1,110	0	13	755	1,650	8,855	830	2,293	10,078	930	5,571	7,138
Frijoles	851	0	7	2,027	1,769	8,411	516	2,426	7,225	720	5,023	6,201
Arroz	1,382	0	3	1,613	148	3,294	2,273	779	4,071	2,433	1,920	2,910
Total	9,256	0	51	8,721	8,084	54,259	6,653	13,729	61,975	7,778	31,293	47,295
Frutas y Legumbres												
Frutas	259	0	0	65	0	38	196	1	114	273	52	82
Legumbres	85	0	1	516	65	669	779	304	974	815	770	508
Total	345	0	1	581	65	708	975	305	1,087	1,088	822	590
Cultivos de Exportacion												
Algodon	1,476	0	2	3,298	0	3,282	4,593	270	3,251	5,197	549	3,015
Cana de Azucar	4,490	0	2	3,444	64	2,734	4,413	159	3,146	5,470	259	2,943
Cafe	6,575	0	1	2,066	224	2,158	3,239	208	3,021	5,751	1,892	2,227
Total	12,540	0	6	8,807	289	8,173	12,245	636	9,418	16,418	2,701	8,185

23

Cuadro 2.3 (continuación)

	1985			1986			1987			1988 (a)		
	Fase I	Fase III	Trad	Fase I	Fase III	Trad	Fase I	Fase III	Trad	Fase I	Fase III	Trad
Granos Basicos												
Maíz	4,285	14,486	34,132	5,407	9,947	28,819	4,146	13,348	18,516	1,962	6,758	10,938
Sorgo	1,015	3,766	7,090	1,248	2,450	6,281	1,396	4,281	4,347	611	2,334	2,554
Frijoles	903	4,467	7,572	1,139	3,501	7,477	1,211	4,669	4,619	458	2,734	3,044
Arroz	2,484	1,548	3,259	1,967	699	1,970	1,396	1,000	1,054	863	802	820
Total	8,687	24,266	52,053	9,761	16,597	44,547	8,149	23,297	28,536	3,894	12,628	17,356
Frutas y Legumbres												
Frutas	206	12	59	135	20	73	633	35	77	162	15	68
Legumbres	973	552	717	715	332	728	978	433	348	331	417	310
Total	1,179	564	775	851	352	801	1,611	468	425	493	432	378
Cultivos de Exportación												
Algodón	4,016	270	1,169	1,286	106	550	1,163	140	319	740	61	244
Cana de Azúcar	5,276	286	2,359	5,545	312	2,032	4,947	365	1,108	2,612	200	694
Café	7,738	713	993	9,448	575	4,931	7,920	1,037	2,116	4,056	995	1,003
Total	17,030	1,269	4,520	16,278	992	7,512	14,030	1,543	3,543	7,408	1,256	1,942

Cuadro 2.3 (continuación)

	Total			
	Fase I	Fase III	Trad	Total
Granos Basicos				
Maiz	32,768	76,067	197,780	306,615
Sorgo	7,897	22,344	46,355	76,596
Frijoles	7,825	24,588	44,556	76,969
Arroz	14,410	6,896	17,381	38,688
Total	62,900	129,895	306,073	498,868
Frutas y Legumbres				
Frutas	1,930	135	511	2,575
Legumbres	5,192	2,873	4,254	12,319
Total	7,122	3,008	4,765	14,894
Cultivos de Exportacion				
Algodon	21,770	1,396	11,832	34,998
Cana de Azucar	36,195	1,646	15,018	52,859
Cafe	46,792	5,644	16,449	68,885
Total	104,757	8,686	43,299	156,742

Para determinar el valor financiero de esta producción, se combinará la tierra, por cultivo, para obtener el número total de manzanas de cada cultivo que fueron financiadas con fondos del proyecto USAID. Luego, se precisa una medida del rendimiento promedio por manzana por cada cultivo, precio promedio en que el cultivo se vende cada año, y el costo de producción promedio por unidad por año. La cifra del rendimiento promedio seleccionada con el propósito de este análisis es el rendimiento promedio nacional. Esta cifra es en realidad algo baja, ya que las cooperativas de la Fase I han tenido rendimiento consistentemente más elevados que el resto de las fincas agrícolas generales debido a una mecanización más avanzada, y a que el BFA otorga préstamos a la mayoría de las cooperativas de Fase I. Por lo tanto el rendimiento promedio para los beneficiarios del crédito del BFA será algo más alto. Sin embargo, en este análisis la diferencia será casi insignificante. El Cuadro 2.4 ofrece la información del rendimiento.

Los precios para los siete cultivos, en términos reales, aparecen en el Cuadro 2.5. Estos son los precios promedios que los agricultores recibieron en varios años.

Se combina la información sobre el número de manzanas financiadas, los rendimientos y los precios en el Cuadro 2.6 para derivar un estimado del valor total de la producción de cultivos que tuvo lugar en la tierra financiada con los fondos de USAID. Durante el periodo de 1980-88, el proyecto de USAID produjo básicamente hasta 1,46 mil millones de colones de cereales básicos y cultivos de exportación. Esto equivale a 730 millones de colones a precios de 1980 o 2.855 millones de colones a precios de 1988.

Por último, para calcular la ganancia recibida por agricultor por manzana, y por lo tanto la ganancia que resulta de los fondos del proyecto USAID, se consideró el costo de la producción para varios cultivos. El BFA publica anualmente un manual de costos de la producción, el cual se usa para determinar la cantidad máxima que prestarán a un agricultor por cada manzana de tierra que tenga (por cultivo). Desafortunadamente, sólo se disponía de las cifras de producción para todo el periodo proyectado para los cereales básicos, y sólo estaba completo el manual anual para cultivos de 1988/89. Por lo tanto, se basan las cifras totales para el costo de producción para los cultivos de exportación para los años 1980-88 en las cifras de 1988/89 y se deflactaron por el IPC general para El Salvador.

Los costos de producción establecidos en el manual del BFA son a menudo más altos que los que incurren realmente los agricultores que usan los fondos del proyecto de USAID, especialmente para la producción de cereales básicos. Esto se debe en parte porque los agricultores no realizan desembolsos financieros por la labor que realizan ellos mismos o sus familias. Además dado que la mayoría de estos agricultores, excluyendo las

Tabla 2.4. Resultados Agrícolas Medidos por Cosecha, 1980-1988
(quintales/manzana)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Promedio Nacional									
Maiz	27.50	27.50	26.40	27.90	33.00	29.70	25.80	31.60	32.17
Sorgo	17.80	17.90	15.90	14.50	18.40	17.60	18.70	3.20	19.13
Frijoles	11.60	11.70	10.50	11.40	12.80	9.00	12.60	5.90	12.90
Arroz	55.00	55.00	48.10	52.20	62.90	60.60	59.30	54.80	63.20
Cafe	14.69	14.81	16.37	14.13	14.67	14.13	12.77	12.13	7.20
Algodon	30.60	32.90	34.00	32.00	32.60	30.80	35.10	29.00	35.11
Cana de Azucar	52.19	54.29	60.24	63.65	61.79	64.04	53.28	50.38	n.a.

Fuente: Banco Central de Reserva

Tabla 2.5. Precios Agrícolas al Productor, 1980-1988 (a)
(colones/quintales)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Maiz	17.41	18.49	21.35	26.33	25.00	23.46	36.50	40.33	48.19
Surgo	19.66	21.39	21.58	26.50	21.00	22.71	30.00	38.30	45.77
Frijoles	73.36	88.97	74.10	60.35	63.70	78.16	100.00	103.92	124.18
Arroz	30.16	31.64	33.00	36.45	33.00	33.50	24.80	31.00	37.04
Cafe	384.86	292.29	289.84	301.11	341.93	410.99	891.59	1114.49	1331.80
Algodon	191.51	198.37	168.59	198.16	220.28	301.44	241.20	328.39	392.42
Cana de Azucar	40.39	46.16	49.21	50.01	50.00	50.00	52.00	65.00	77.67

(a) Los precios del 1987 para arroz, cafe y cana de azucar se basan en los precios de 1986 y las cifras del CPI para los años pertinentes. Todos los precios del 1988 se basan en los precios del 1987 y las cifras del CPI.

Fuente: Banco Central de Reserva

Tabla 2.6. Valor Estimado de la Producción Agrícola como resultado del Proyecto de Crédito para Reforma Agraria de la AID, 1980-1988
(en colones)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Maiz	1,422,441	1,510,679	23,978,373	38,100,392	44,171,325	36,860,800	41,597,714	45,892,152	31,315,882	264,849,758
Sorgo	196,496	214,988	3,863,554	5,072,484	5,270,110	4,744,791	5,598,219	1,228,541	842,447	27,031,670
Frijoles	365,069	446,567	9,497,656	6,994,794	9,738,660	9,103,920	15,267,420	6,116,980	4,541,562	62,072,629
Arroz	1,148,719	1,205,089	8,023,802	13,552,861	15,075,809	14,801,459	6,817,887	5,602,919	5,044,657	71,273,201
Cafe	18,583,953	14,235,065	21,099,183	27,525,141	49,515,786	54,855,679	170,233,661	143,116,628	97,808,641	596,973,737
Algodon	4,330,692	4,822,990	37,716,955	51,451,848	62,913,862	73,541,352	16,441,205	15,446,809	12,439,824	279,105,537
Cana de Azucar	4,734,011	5,628,017	18,504,464	24,567,833	26,791,710	25,361,458	21,858,589	20,097,911	13,719,485	161,263,479
TOTAL	30,781,381	28,063,395	122,683,987	167,265,353	213,477,262	219,269,460	277,814,695	237,501,940	165,712,497	1,462,569,970

Fuente: Tablas 2.1 - 2.6.

cooperativas de Fase I, son pequeños agricultores es poco probable que utilicen toda la tecnología y productos descritos en los presupuestos del BFA. (Se tratará este tema con más detalle en el Capítulo III.) Como resultado, las ganancias tienden a ser menores y las pérdidas más altas de lo que en realidad es el caso para la producción de cereales básicos; esto será evidente a continuación.

En base a las cifras mencionadas anteriormente, se puede estimar que la ganancia para los agricultores generada por el proyecto en términos de la producción rural ha sido aproximadamente 532 millones de colones antes de los costos del interés. La ecuación usada para obtener este resultado es la siguiente (véase el Cuadro 2.7):

(Número de manzanas estimadas financiadas con los fondos del proyecto de USAID) * [(Rendimiento promedio por manzana) * (Precio promedio por quintal recibido por el agricultor) - (Costo de la producción por manzana)]

El monto bruto de las ganancias fue 258 millones de colones a precios de 1980 y 1.010 millones de colones a precios de 1988. Las ganancias de los agricultores antes de los gastos del interés representan un 35 por ciento del valor de la producción.

Es evidente que la mayoría de las ganancias financieras derivadas del sector de cultivos agrícolas proviene de los cultivos de exportación. De hecho, tres de los cuatro cereales básicos registraron pérdidas netas. Es factible que estas pérdidas sean algo exageradas, por las razones que se explicarán en el Capítulo III. Sin embargo, para todos estos cultivos es importante observar que las cifras del costo de la producción incluyen el valor del trabajo, mientras que la mayoría de los agricultores que se benefician del proyecto de USAID, con excepción de los agricultores de las cooperativas de la Fase I, no pagan su propio trabajo ni el de sus familiares. Además, el monto de la mano de obra que contratan es relativamente pequeño. Por lo tanto, las cifras de empleo derivadas en la siguiente sección se estiman a partir de la cifra que debe agregarse de nuevo al costo de producción para obtener el beneficio completo para el sector agrícola.

Se reitera que no es posible determinar exactamente qué porcentaje de esta producción es directamente atribuible al proyecto de crédito porque es imposible calcular la producción que hubiera tenido lugar en ausencia del proyecto. Se puede en su lugar determinar una posible escala dentro de la cual hubiera estado la producción del proyecto. En el Cuadro 2.8, se ofrecen estimados del monto de la producción que puede atribuirse al proyecto en base a varias suposiciones diferentes. Se considera una escala razonable la que comienza con la suposición de que no hubiera habido ninguna producción agrícola en las manzanas de tierra "financiadas por el proyecto" sin éste y

Tabla 2.7. Beneficios Estimados de la Producción Agrícola como resultado del Proyecto de Crédito para la Reforma Agraria de la AiD, 1980-1988 (en colones)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total
Maíz	(1,545,678)	(1,692,712)	(21,323,752)	(13,542,107)	(20,135,164)	(26,282,634)	(33,581,640)	(15,510,299)	(3,714,674)	(137,328,660)
Sorgo	(118,657)	(352,655)	(7,417,052)	(8,357,025)	(8,469,001)	(8,033,865)	(9,395,229)	(11,488,241)	(7,494,037)	(61,125,763)
Frijoles	(108,513)	(67,439)	(5,128,161)	(5,062,149)	(478,716)	(2,332,925)	(304,743)	(6,331,159)	(4,001,758)	(23,815,563)
Arroz	133,472	103,730	164,793	3,496,681	4,898,894	3,899,518	(5,342,851)	(2,730,384)	(2,149,418)	2,474,435
Café	16,991,636	12,406,910	18,336,481	22,980,287	41,768,113	45,788,955	151,282,537	125,575,686	86,348,419	521,479,023
Algodón	3,546,297	3,922,417	28,759,430	38,955,654	47,840,830	56,873,976	11,047,097	9,815,216	8,104,119	208,865,036
Cana de Azúcar	1,857,046	2,324,944	8,249,833	10,223,457	8,786,410	5,247,322	(4,585,374)	(6,801,924)	(3,835,057)	21,466,658
TOTAL	20,755,603	16,645,194	21,641,572	48,694,797	74,211,367	75,160,348	109,119,798	92,528,894	73,257,593	532,015,167

Fuentes: Tabla 2.1 - 2.5 y Cifras del Costo de Producción del BFA.

Cuadro 2.8 Valor de la Producción y Niveles de Ganancia Obtenidas del Proyecto de Crédito de la USAID, Según Diferentes Supuestos Sobre Porcentajes de la Totalidad de Costos Financiados

(En miles de colones)

Porcentaje de los totales de costos incurridos por agricultores financiados por el proyecto	Total del valor de la producción que se podría atribuir al proyecto	Total del nivel del beneficio que se podría atribuir al proyecto
20	5,307	1,931
30	26,537	9,653
40	88,456	32,176
50	221,141	80,441
60	442,281	160,881
70	737,135	268,136
80	1,053,050	383,051
90	1,316,313	478,814
100	1,462,570	532,015

que termina con la suposición de que el 50 por ciento de la producción agrícola que tienen lugar todavía hubiera tenido lugar sin el proyecto. Básicamente lo que se dice es que el BFA financió con los fondos de USAID, entre el 50 y el 100 por ciento de los costos totales de producción incurridos por el agricultor. Es más factible que la producción hubiera estado alrededor del 25 por ciento de su valor actual, porque en promedio, el BFA presta un 75 por ciento de los costos totales de producción (excluyendo los de trabajo) a la reforma agraria y a los pequeños agricultores tradicionales. Debido a los rendimientos a escala, esta cifra podría reducirse aún más a un 20 por ciento, pero se debe considerar razonable el 25 por ciento.

Empleo Generado por El Proyecto en Las Tierras de Cultivo

De nuevo surge el problema de cómo se estima la situación en ausencia del proyecto de crédito. No hay forma alguna para determinar el nivel de empleo que hubiera tenido lugar en la tierra financiada por el BFA de no haber existido el proyecto. Por lo tanto, se puede estimar solamente el nivel de empleo que se necesitaba para cultivar el número de manzanas financiadas por el proyecto.

Es razonable suponer que el monto de trabajo requerido para cultivar una manzana de cualquier cultivo no ha cambiado significativamente entre 1980 y 1988. Para los cereales básicos — maíz, sorgo, porotos y arroz — el Ministerio de Agricultura estima un promedio de 49 días hombre por manzana por año.¹ Al multiplicar esto por el número total de manzanas financiadas para la producción de cereales básicos entre 1980 y 1988 (498.868 manzanas), se puede estimar que el número total de días hombre necesario para cultivar la tierra financiada por USAID es un poco menos de 24.5 millones de días hombre. Si se usa el salario mínimo obligatorio establecido por el gobierno para el área rural en 1988 de 14,27 colones por día y se lo ajusta al IPC para obtener un estimado razonable de los jornales pagados en 1980-1987, se llega a un ingreso de aproximadamente 186,6 millones de colones.

Se puede realizar un cálculo similar para el empleo generado por el financiamiento de los cultivos de exportación. Las estadísticas del BFA muestran que se precisan un estimado de 81 días hombres para cultivar una manzana de algodón. La producción de café requiere 109 días hombre y la de caña de azúcar 86. Al multiplicar estos requisitos por el número de manzanas financiadas por cada uno de estos cultivos se obtiene 16,1 millones de días hombres adicionales de empleo generado. Esto significa aproximadamente 65,7 millones de colones de empleo, de nuevo al jornal rural mínimo. Esta cantidad de salarios pagados por la producción de cereal

1. El BFA proporcionó esta cifra en "Estadísticas de Servicio" publicado en 1987, pero la cifra se origina en el Ministerio de Agricultura.

básico y cultivos de exportación equivale a 580 millones de colones a precios de 1988.

Como resultado, se puede decir que aunque algunos cultivos financiados por el proyecto no son lucrativos financieramente, el impacto del proyecto ha sido significativo. Las consecuencias de una reducción en el empleo de más de 40 millones de días hombre en un país con un alto desempleo podrían ser severas.

Valor Agregado Total a La Economía Proveniente de La Producción de Cultivos

Para obtener un estimado del valor agregado a la economía como resultado del proyecto de USAID, se pueden agregar las ganancias totales obtenidas por los agricultores de la producción agrícola financiada por el proyecto, el valor del empleo rural generado como resultado del proyecto, y los intereses pagados por los agricultores al banco. Los resultados de este cálculo aparecen en el Cuadro 2.9. Se deriva un beneficio total de valor agregado a la economía de 1,7 mil millones de colones durante el periodo del proyecto. Esto presume que todo el interés debido al banco se paga a una tasa del 13 por ciento por un periodo promedio del préstamo de 9 meses.

Esta cifra de 1,7 mil millones de colones puede ser algo menor porque las pérdidas que aparecen en la producción de cereales básicos (véase el Cuadro 2.6) pueden estar algo exageradas. Sin embargo, según este estimado, el proyecto de USAID financió aproximadamente un 10% del valor agregado total a la economía por la producción agrícola, como lo publica anualmente el Banco Central. Aún si se realiza un ajuste por las pérdidas del grupo de cereales básicos como se presentara anteriormente, no es probable que este porcentaje variara significativamente.

Producción Ganadera Resultante de Los Fondos de USAID

Como se presentó en la sección anterior, los fondos de USAID también se usaron para las actividades ganaderas. En este caso, la mayoría de los fondos se prestaron para la producción de carne, en lugar de producción láctea. Estos fondos se usan para la compra de ganado y para forraje. Por lo tanto, se supondrá que todos los fondos de USAID que se prestan para actividades ganaderas tienen este propósito.

A lo largo de la duración del proyecto, se estima que unos 124,8 millones de colones de los fondos de USAID se prestaron para la producción ganadera. En base al presupuesto tentativo que se presenta más abajo para la compra y alimentación de novillos, se puede asumir que el préstamo

Tabla 2.9. Total del Beneficio Financiero Estimado como resultado del Proyecto de
Credito para la Reforma Agraria de la AID, 1980-1988
(en miles de colones)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (a)	Total
Granos Basicos										
Beneficio	(1,639)	(2,009)	(33,704)	(23,465)	(24,184)	(32,750)	(48,624)	(36,060)	(17,360)	(219,796)
Empleo	832	956	16,304	21,376	25,042	30,145	33,191	35,098	23,689	186,632
Total	(807)	(1,053)	(17,400)	(2,089)	858	(2,605)	(15,433)	(962)	6,329	(33,166)
Cultivos de Exportacion										
Beneficio	87,539	63,511	168,681	194,399	237,285	212,774	235,628	153,662	90,617	1,444,097
Empleo	1,373	1,576	2,621	4,225	6,970	8,019	16,131	14,985	9,803	65,703
Total	88,912	65,087	171,302	198,624	244,255	220,794	251,759	168,647	100,420	1,509,800
Interes	10,191	22,575	28,547	27,161	25,337	28,109	16,916	7,676	71,197	237,711
TOTAL	98,297	86,609	182,449	223,696	270,450	246,298	253,242	175,361	177,946	1,716,347

(a) Primeros nueve meses del 1988.

necesario es aproximadamente 1.200 colones por cabeza y por lo tanto que se financiaron 104.000 cabezas de ganado durante el periodo del proyecto. Debido a la falta de información correcta para los años 1980-86, se usarán las cifras de 1987 sólo con el propósito de esta presentación. Esto proporcionará un estimado de los beneficios derivados del proyecto de crédito para la producción ganadera solamente, lo que se considera razonable dado que se prestó una cantidad mayor de fondos del proyecto para esta actividad ganadera en los años posteriores del mismo.

Se supone que se compró ganado al fin de la estación de crecimiento y que se los mantuvo cinco meses. Además, se asume que los animales se alimentan con una ración a base de cereales suplementada con pastoreo en los pastizales secos. El sorgo es el componente principal de la ración.

Además se supone que se compró el novillo cuando pesaba un promedio de 500 libras (226,500 kg.) y se lo vende cinco meses más tarde cuando pesaba 650 libras (271,180 kg.). La ganancia de 150 libras durante 150 días es equivalente a 450 gramos (1 kg) por día, lo cual es razonable para el ganado adulto que pastorea con un suplemento nutritivo.

Los precios del ganado para el matadero promedian 2,30 colones por libra en 1987 (MAG, Libro Anual de Estadísticas Agrícolas). Se supone que los granjeros pagan un 10 por ciento por debajo del precio o 2,07 colones por libra. Por lo tanto, el precio promedio para un novillo de 500 libras es de 1.035 colones, y el precio de venta para el mismo novillo de 650 libras cinco meses más tarde es 1.495 colones. El ingreso bruto por cabeza es por lo tanto de 460 colones. Parte de este ingreso debe pagar por el forraje y otros gastos.

Los gastos de forraje se computan aquí teniendo en cuenta que se precisan cuatro libras de cereal para producir una ganancia de una libra en el peso del animal. Esto se considera una tasa aproximada para rumiantes que crecen a una libra por día a esta edad. El precio del sorgo en 1987 promediaba 38 colones por quintal, y se usará esta cifra de .38 colones por libra como el precio del forraje para novillos. En consecuencia, podemos decir que los ganaderos gastaron 228 colones en forraje para producir una ganancia de 150 libras en el peso.

Otros costos en el presupuesto para forraje del ganado son el interés sobre el capital, labor, administración, atención del veterinario, y transporte, los que contribuyen un 25% del costo total para la producción de carne. Por lo tanto, se estima que el costo por cabeza totaliza 304 colones. Como se expresara anteriormente, el ingreso bruto por cabeza es 460 colones por cabeza. Por lo tanto, el ingreso neto por agricultor es 156 colones por cabeza. Si se usa el estimado de 104.000 cabezas de novillos financiados con fondos de USAID, se puede deducir que el crédito produjo ganancias en la producción de carne del 16,2 millones de colones (en términos de 1987) sobre la vida del proyecto.

Se reitera que debido a que la mayoría del dinero prestado para el ganado se hizo en los últimos años del proyecto, nuestra estimación puede considerarse razonable. Además, aunque 1.200 colones probablemente podrían haber financiado más de un novillo al principio del proyecto, la ganancia de la producción de carne en esos años fue menor debido a precios de carne estables y a una disminución en el precio del sorgo; como resultado, la ganancia se equilibraría.

Por último, aunque existe mano de obra en la producción de la carne, generalmente no es muy intensiva. Por lo tanto, el empleo generado por las actividades ganaderas es también relativamente pequeño. Es difícil cuantificarlo debido a las grandes variaciones en la cantidad de la mano de obra usada en diferentes sectores, especialmente por cabeza, por lo tanto no se intenta asignar una cifra al empleo generado.

Incremento en La Disponibilidad del Crédito

El proyecto de crédito aumentó considerablemente la disponibilidad del crédito para los grupos seleccionados por el proyecto, el sector de reforma agraria y los pequeños agricultores tradicionales. El monto de crédito agregado desembolsado desde el comienzo del proyecto es sin embargo mucho menor que la corriente de crédito que pudo haber resultado de los fondos iniciales.

El monto de dinero combinado invertido por USAID y el GOES en el componente de crédito del proyecto es mucho mayor que el presupuesto general originalmente marcado para esto. Los registros del BFA muestran que los montos cumulativos de subpréstamos financiados para los clientes crediticios al por menor del BFA con fondos del proyecto suman 374 millones de colones. Sin embargo, el proyecto ha obtenido solamente 250 millones de colones del presupuesto original del proyecto, de los cuales 3.6 millones de colones fueron encauzados a través de los bancos nacionalizados.

La diferencia entre estas cifras representa financiamiento proporcionado por el BFA en adición del monto del financiamiento de contrapartida requerido por el contrato del proyecto. La deficiencia en clasificar ciertas transacciones dio pie a esta situación. Las observaciones siguientes ilustran lo sucedido:

- USAID no autorizó varios reclamos de reembolso por subpréstamos otorgados por el BFA. Sin embargo, el BFA no eliminó estas transacciones del registro de préstamos financiados por el Proyecto 0263. El resultado fue un aumento accidental del presupuesto y cartera del proyecto.

- El BFA refinanció algunos subpréstamos del proyecto con nuevo financiamiento otorgado por el Banco Central. Los nuevos subpréstamos financiados por el BFA con esta fuente de fondos fueron clasificados bajo el Proyecto 0263, mientras que los préstamos refinanciados fueron reclasificados como préstamos no 0263. El resultado neto fue un aumento del presupuesto del proyecto sin impacto en la cartera real del proyecto.

Creemos que es apropiado evaluar el proyecto en base al financiamiento realmente usado en lugar del financiamiento desembolsado del presupuesto del proyecto, porque todos los subpréstamos fueron otorgados a los beneficiarios presuntos del proyecto. Además sería extremadamente difícil o imposible desglosar los subpréstamos desembolsados cada año según la fuente original de fondos.

El monto total de crédito otorgado por el proyecto entre 1980 y septiembre de 1988 es significativamente menor que el flujo de desembolso crediticio que pudo haberse generado de los 374 millones de colones en nuevos fondos. El monto agregado del crédito desembolsado durante el periodo fue solo de 730 millones de colones, mientras que el desembolso teórico con 100% de eficiencia es 1.557 millones de colones (véase el Cuadro 2.10). La cifra real de rotación de los 374 millones de colones fue solo 1.95, en comparación con la cifra teórica de 4.2 con un 100% de eficiencia. Básicamente, con una eficiencia del 100%, los fondos hubieran estado totalmente invertidos todo el tiempo, y no hubieran habido subpréstamos en mora. Aún si los desembolsos totales de los créditos hubieran representado solo 90% del monto teórico de fondos disponibles cada año, se podría haber proporcionado 1.178 millones de colones. Al analizar esta situación desde una perspectiva diferente, se puede decir que el monto de financiamiento nuevo requerido para proporcionar 730 millones de colones en créditos a 90% de eficiencia hubiera sido 232 millones de colones en lugar de 374 millones. El índice de rotación para lograr este volumen de préstamos debería haber sido 3.15 a 90% de eficiencia.

El bajo índice de rotación de los 374 millones de colones otorgados para desembolsos de créditos se debe a una combinación de los siguientes factores:

- Existe una alta tasa de morosidad en la cartera a lo largo de toda la duración del proyecto. Los préstamos que tenían su balance total en mora al finalizar septiembre de 1988 representaban 82 millones de colones, o 40% de la cartera del proyecto, de 206 millones de colones.
- El monto de las recuperaciones de la cartera no ha estado invertido totalmente todo el tiempo en cartera.

Tabla 2.10 Desembolsos de la Línea Integral Crediticia Agrícola
(en miles)

Año	81	82	83	84	85	86	87	88	Totale
FONDOS NUEVOS									
Reforma, Fase I	26,707.5	20,951.5	30,218.8	39,390.5	16,360.8	42,772.2	10,373.2	25,489.4	212,263.9
Reforma, Fase III	0.0	2,111.3	6,619.6	15,152.2	8,965.6	180.9	8,451.1	13,463.6	54,944.3
Sector Tradicional	29.2	35,376.7	51,271.4	3,433.3	10,343.3	187.6	5,153.0	1,195.2	106,989.7
Subtotal	26,736.7	58,439.5	88,109.8	57,976.0	35,669.7	43,140.7	23,977.3	40,148.2	374,197.9
FONDOS REMBOLSOS									
Reforma, Fase I	0.0	846.3	1,953.9	2,066.7	31,260.3	13,453.1	39,514.1	392.7	89,487.1
Reforma, Fase III	0.0	1,368.0	752.4	1,710.6	5,598.0	16,649.0	14,419.7	93.4	40,591.1
Sector Tradicional	0.0	7,354.0	5,252.3	41,652.9	35,232.0	72,971.4	38,240.1	25,247.6	225,950.3
Subtotal	0.0	9,568.3	7,958.6	45,430.2	72,090.3	103,073.5	92,173.9	25,733.7	356,028.5
TOTAL TODAS FUENTES	26,736.7	68,007.8	96,068.4	103,406.2	107,760.0	146,214.2	116,151.2	65,881.9	730,226.4
Fondos Nuevos Acumulativos	26,736.7	85,176.2	173,286.0	231,262.0	266,931.7	310,072.4	334,049.7	374,197.9	
Credito Acumulativo Ortorgado	26,736.7	94,744.5	190,812.9	294,219.1	401,979.1	548,193.3	664,344.5	730,226.4	
Rotacion de Razon Efectivo	1.00	1.11	1.10	1.27	1.51	1.77	1.99	1.95	
Credito Potencial Acumulativo	26,736.7	82,502.5	163,030.5	207,434.4	229,167.4	261,384.0	276,276.3	310,322.2	
Rotacion de Razon Potencial	26,736.7	109,239.2	272,269.7	479,704.1	708,871.5	970,255.5	1,246,531.8	1,556,854.0	
Razon de comportamiento	1.0	1.3	1.6	2.1	2.7	3.1	3.7	4.2	
Porcentaje del potencial, anual	100.0	82.4	58.9	49.9	47.0	55.9	42.0	21.2	
Porcentaje del potencial, acumulativo	100.0	86.7	70.1	61.3	56.7	56.5	53.3	46.9	

Fuente: BFA, "Línea Integral de Crédito AID-519-0263, Situación al 30 septiembre del 1988".

40

- La situación del flujo de efectivo del banco (pérdidas de operación) ha forzado al banco a retirar fondos del proyecto para financiar los déficit de operación.

El fondo del proyecto está descapitalizado. Para el 30 de septiembre de 1988, el balance de la cartera del proyecto era solo 206 millones de colones, o 202,4 millones de colones excluyendo la cartera de los bancos nacionalizados. Esto es 171,6 millones de colones por debajo del financiamiento original de 374 millones de colones. El BFA indicó que mantenía en efectivo 44 millones de colones del fondo de crédito del proyecto. El monto supuestamente en mano en efectivo más la cartera de 206 millones de colones iguala a 250 millones de colones, la cual es la suma desembolsada por el proyecto del presupuesto establecido en el acuerdo del mismo.

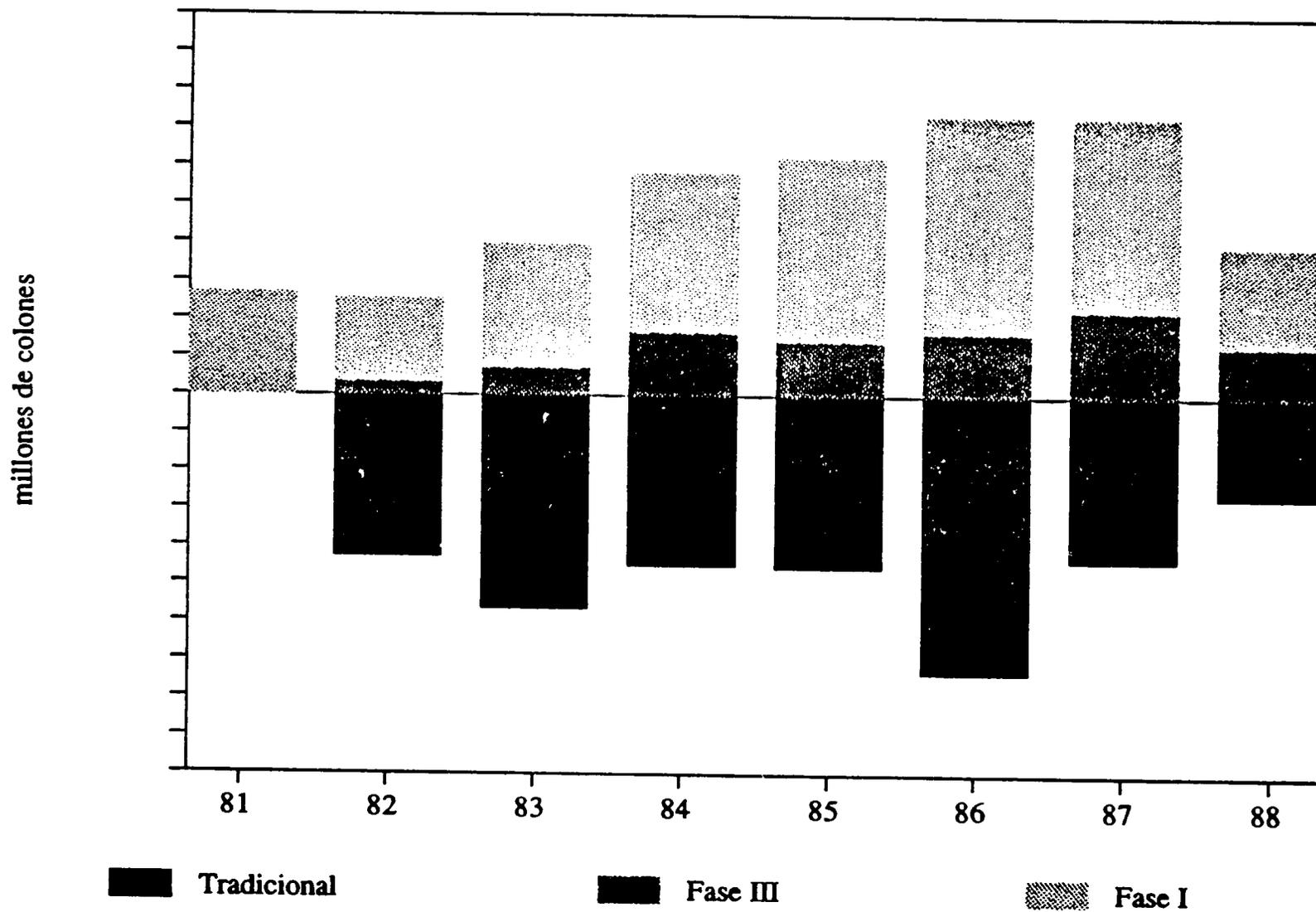
El proyecto ha realizado contribuciones significativas a los esfuerzos del BFA para proporcionar crédito al sector de reforma agraria y al sector tradicional. Entre 1980 y 1988, se estima que los desembolsos de crédito del proyecto de 730 millones de colones representaban más del 50 por ciento del monto total de crédito desembolsado por el banco a estos sectores. Para el 30 de septiembre de 1988, la cartera del proyecto representaba aproximadamente el 30% de la cartera de crédito general del banco para estos sectores. La participación del proyecto en la cartera general es elevada a pesar de que algunos préstamos en la cartera del banco fueron otorgados antes de que comenzara el proyecto.

Entre 1980 y 1986, el monto del crédito desembolsado anualmente a los beneficiarios del proyecto aumentó constantemente. En 1986, alcanzó 146 millones de colones. En 1987, decreció a 116 millones de colones y a solo 65 millones de colones para el 30 de septiembre de 1988. Véase Figura 2.1 para mayor claridad.

Los funcionarios del BFA señalan que ha habido una disminución significativa en la demanda de crédito como resultado de la sequía de 1986 y 1987. Indican que los agricultores no quieren aumentar su riesgo financiero mientras que están en mora por préstamos contraídos durante años anteriores. La oferta de crédito general del proyecto parece haber sido adecuada con respecto a la demanda de crédito, si se toma en consideración el financiamiento proporcionado por el BFA además del presupuesto del proyecto. Sin embargo, se nos informó que el proyecto sufrió restricciones provisionales en su liquidez de vez en cuando. En los últimos tiempos, el banco está aprobando entre un 98 y un 99 por ciento de las solicitudes de crédito presentadas por el grupo seleccionado, y durante la duración del proyecto ha aprobado generalmente nuevos préstamos hasta a clientes que cuentan con préstamos anteriores en mora.

Fue una buena idea incluir a los agricultores tradicionales en este proyecto de reforma agraria. Representan una porción importante de la

Figura 2.1: Desembolsos Crediticios del Proyecto por Sector



demanda general de crédito. Como se observa en el Cuadro 2.11 este sector obtuvo 219.000 préstamos del proyecto de un total de 275.009 durante la duración del proyecto y obtuvo el 46 por ciento del monto total de crédito desembolsado.

Cuadro 2.11 Crédito desembolsado
1 de enero de 1980 — 30 de septiembre de 1988
(Millones de colones)

	Desembolsos de Créditos ^a		
	Número	Cantidad	Porcentaje
Fase I	5,442	301	41
Fase II	50,407	96	13
Tradicional	219,160	333	46
Total	275,009	730	100

a. Datos del BFA.

El monto del crédito desembolsado para la inversión en activo fijo, como se muestra en el Cuadro 2.12, representa solo el 11 por ciento del total de desembolsos de los 730 millones de colones. Las cooperativas de Fase I usaron el 53 por ciento del crédito otorgado para esta inversión. Es importante tomar en consideración el desglose histórico de la demanda por crédito cuando se planifique nuevos programas de crédito para estos sectores.

Como se observó a comienzos del capítulo, el BFA financió considerablemente la producción de cereales básicos. Es probable que los beneficios del proyecto pudieran mejorarse significativamente si se pudiera fomentar que los agricultores diversificaran la producción rural gradualmente, por lo tanto reduciendo su dependencia de los cereales básicos. Reiterando, parecería que la producción de cereales básicos no es muy lucrativa.

La diversificación de la producción aumentaría probablemente la demanda de crédito para inversiones fijas. Sin embargo, los agricultores requerirían servicios de apoyo además del crédito para tener éxito en cualquier esfuerzo de diversificación.

**Cuadro 2.12 Crédito desembolsado y zonas de cultivos financiadas
Comienzo del proyecto-30 de septiembre de 1988
(Millones de colones)**

	Total	Inversión	Porcentaje del crédito total	Porcentaje del crédito de inversión
Fase I	301	42	16	53
Fase III	96	9	10	11
Tradicional	333	28	9	36
Total	730	79	11	100

El monto total del crédito para la producción fue 651 millones de colones.

Progreso Realizado en Fortalecer el BFA

Desde el comienzo del proyecto de crédito en 1980, han tenido lugar muchos cambios significativos en el BFA, y se ha logrado avanzar en los aspectos de desarrollo institucional que fueran contemplados en el diseño del proyecto. La ejecución de una línea del crédito integral ha forzado al banco a institucionalizar un programa de mejoras importantes en los últimos años. Un factor clave en el programa ha sido la computarización para mejorar los sistemas de información para la administración financiera y administración de la cartera de préstamos. Sin embargo, se deben hacer todavía muchas mejoras en los sistemas y en la institucionalización de los mismos. Además, el banco debería actualizar su manual de organización y procedimientos de operación para aprovechar las mejoras en la eficiencia que puede obtener usando el sistema computarizado de información de manera más generalizada.

Las innovaciones introducidas en el mecanismo de crédito han mejorado el servicio de crédito para los beneficiarios porque ahora pueden obtener los desembolsos del crédito oportunamente. Sin embargo, la recuperación de la cartera todavía es muy lenta.

Los gastos incurridos en el esfuerzo de desarrollo institucional han totalizado 37,5 millones de los cuales 13,5 millones de colones fueron usados para la asistencia técnica y 1,9 millones de colones fueron para el adiestramiento. El resto de la financiación, o 22,1 millones de colones, se usó para la compra de vehículos y equipo y otro apoyo al desarrollo institucional. El costo general parece alto cuando se lo compara con los logros obtenidos. El alto costo y lentitud de las mejoras se deben en parte al ambiente difícil

de El Salvador y posiblemente a la alta rotación de personal a cargo de los departamentos del BFA.

El Cuadro 2.13 presenta a continuación los gastos realizados por USAID y el GOES para afianzar institucionalmente al BFA.

Cuadro 2.13 Gastos para el desarrollo institucional

	Colones	Dolares de EE.UU.
Asistencia técnica	13,535,885	3,721,000
Apoyo institucional	6,562,500	2,625,000
Adiestramiento	1,953,000	400,000
Vehículos y equipo	15,010,705	4,081,036
Varios	422,000	145,000
Total	37,484,085	10,972,000

Observación: En 1986, el tipo de cambio varió de US\$1:2,50 colones a US\$1:5,0 colones.

Los productos del diseño del proyecto especificados en el marco lógico original se han dividido en seis sectores: crédito, finanzas, organización y personal, adiestramiento, sistemas de información, y coordinación entre las instituciones. El estado de ejecución del proyecto esperado para cada uno de estos productos se presenta en el Cuadro 2.14. Como se puede observar, la mayoría de los indicadores son cualitativos.

Mecanismos de Crédito

En 1980, el mecanismo de crédito mejorado propuesto en el diseño del proyecto se puso en efecto y desde entonces se ha ido mejorando periódicamente. La solicitud de préstamo, su aprobación, y procedimientos de desembolso son simples y bastante eficientes. Los agricultores obtienen los desembolsos de crédito oportunamente. Los oficiales de crédito visitan a los clientes de años anteriores con bastante anticipación al periodo de la siembra para la estación siguiente para llenar la solicitud de préstamo y preparar el presupuesto de crédito. Este enfoque ayuda al banco a procesar las solicitudes gradualmente durante un periodo de varios meses y a otorgar crédito a los agricultores en el momento oportuno antes de la estación de la siembra.

**Cuadro 2.14 Resultados del Fortalecimiento Institucional
Indicados en el Diseño del Proyecto**

Resultados	Situación al Final del Proyecto	Año en que el plan fue preparado
<u>Crédito</u>		
Examinar los mecanismos de crédito para los beneficiarios de la Fase I y la Fase III	Se inicia con el establecimiento de una Línea Especial en junio de 1980; continúa posteriormente	1980
<u>Finanzas</u>		
Situación financiera mejorada	Liquidez mayor al 4.0 Indíces de liquidez mayores a 1.0 Capital de trabajo mayor a los 90 millones de colones Recuperación de préstamos mayores al 80 por ciento	1984
Desarrollo e implementación de una política financiera	Problemas de recuperación de préstamos investigados; desarrollo del escrito y de la política de recuperación e implementación de procedimientos	1983

Cuadro 2.14 (continuación)

Resultados	Situación al Final del Proyecto	Año en que el plan fue preparado
<u>Organización y dotación de personal</u>		
Fortalecimiento de la operación de campo y de la administración de crédito, incluyendo la expansión del alcance del programa de crédito	Políticas de personal y procedimientos desarrollados e implementados Un mayor número de empleados del BFA asignados a las operaciones de crédito	1983
	Contratación de nuevo personal de campo	1984
Reorganización de la estructura de administración	Reorganización completada para septiembre de 1983	1983
<u>Entrenamiento</u>		
Expansión del programa de entrenamiento interno del BFA	El número de graduados del entrenamiento del BFA aumentará en un 20 durante 1983	1983
	Nuevo plan de entrenamiento finalizado, con 50 por ciento del personal del BFA entrenado	1984

Cuadro 2.14 (Continuación)

Resultados	Situación al Final del Proyecto	Año en que el plan fue preparado
<u>Sistema de Información</u>		
Capacidad de administración financiera de records y de información	Un sistema computarizado de informes financieros implementado; producción oportuna y precisa de informes sobre operaciones financieras por la administración del BFA	1983
	Nueva computadora instalada y en operación; informes sobre BFA oportunos y precisos	1984
	BFA proporciona personal que participa en la administración conjunta con todas las Cooperativas Regionales de ISTA	1983
<u>Coordinación inter-institucional</u>		
Participación del programa de co-administración de las cooperativas regionales de ISTA		
Coordinación mejorada del BFA con otras instituciones de reforma agraria	Celebración del reuniones trimestrales entre, BFA, FINATA, ISTA, MAG y establecimiento de sub-acuerdos realizados entre BFA/ISTA y BFA/MAG	1984

Fuente: Marco Lógico del Diseño del Proyecto

Se ha descentralizado la autorización del préstamo, en gran parte debido a que los comités de crédito de las agencias tienen un límite de autorización de crédito de 50.000 colones por cliente. El gerente de la agencia, el coordinador de crédito o el funcionario de crédito autoriza los préstamos por cantidades pequeñas, de acuerdo con el monto del préstamo. La Junta de Directores del BFA debe aprobar los préstamos por más de 500.000 colones. Parecería que por lo menos un 90 por ciento de los préstamos se autorizan a nivel de la agencia. Esta autoridad para aprobar créditos debe descentralizarse aun más mediante el aumento de los límites de la aprobación del crédito. La junta de directores aprueba probablemente más de 1.000 préstamos por año. Esto significa que la junta aprueba unos 20 préstamos en cada reunión semanal. No es posible que la junta examine un número tan elevado de préstamos de manera eficaz. Sería mejor disminuir el número de préstamos que deben examinar y mejorar la eficacia del proceso de revisión.

El banco introdujo también un sistema de clasificación de clientes. Este sistema representó una mejora significativa en el proceso de análisis de créditos y debería complementarse con la adopción de una metodología consistente de análisis del crédito basada en un sistema de puntaje. Este enfoque ayudaría a simplificar el proceso de aprobación de créditos, y lo haría más consistente y fácil de verificar.

En 1988, el mecanismo de crédito se mejoró aun más mediante la computarización de los registros de préstamos a nivel de la agencia y mediante la generación de informes con la situación del préstamo de cada cliente. La organización de la administración de la cartera es acertada en algunas secciones. Cada agente crediticio es responsable de la cartera de préstamos de cierto número de clientes. El número de clientes asignados para cada agente parece alto, considerando sus otras actividades y el gran número de préstamos con problemas. Se estima que cada agente es responsable de 150 a 250 clientes. En su lugar, debería ser responsable de unos 100 clientes, debido a que cada agente puede realizar sólo 300-400 visitas a los clientes en un año, para trabajo de recuperación del portafolio. Es necesario establecer un sistema eficiente para controlar el cumplimiento de los acuerdos verbales alcanzados con el banco para recuperar préstamos en mora.

Se recomienda que se establezca un sistema para registrar las causas de la morosidad. Cada préstamo que cae en mora deberá tener un código con la razón por la cual está retrasado. Este sistema proporcionaría información útil para la toma de decisiones normativas y de operación. No existen en la actualidad datos cuantitativos sobre las causas de la morosidad. Esta información sería útil para preparar planes para mejorar la calidad de la cartera en el futuro.

La política de recuperación de préstamos es débil principalmente porque el banco opera bajo la suposición de que la causa principal de los

préstamos con problemas es la guerra interna en el país. Por lo tanto, otorgan al cliente en mora el beneficio de la duda y le aprueban nuevos préstamos. Aunque el argumento de la guerra civil es válido, el banco ha estado financiando actividades agrícolas marginales de agricultores que no cuentan con otros servicios de apoyo necesarios para mejorar el desempeño económico de los agricultores. La calidad de la cartera continua siendo un problema de importancia para la viabilidad del banco, como se tratará a fondo en el próximo capítulo.

Finanzas

El diseño del proyecto estableció unas pocas metas de liquidez para el banco. No se cuenta con los datos desglosados que se necesitarían para calcular la posición de liquidez actual del banco, pero la situación de efectivo del banco a fines de 1988 era elevada - 77 millones de colones. Sin embargo, el aumento del nivel de obligaciones a pesar del nivel casi constante de haberes productivos es una señal negativa.

En 1988, el banco llevó a cabo una campaña con éxito para la movilización de depósitos. El balance de depósitos aumentó en 33 millones de colones, o un 63 por ciento. Este aumento representó un 33 por ciento del aumento de 98 millones de colones en obligaciones totales.

El proceso de reconciliación para cuentas sin documentación suficiente realizó progresos considerables en 1988. El balance de los reclamos no reconciliados del banco en contra de terceros disminuyó de 47,6 millones de colones a 24,3 millones de colones, y el balance de la deuda no reconciliada del banco disminuyó de 25,7 millones de colones a 10,7 millones de colones.

El banco también realizó progresos considerables en la evaluación de su cartera. El BFA evaluó 19.058 préstamos, de los cuales 2.358 se encuentran en proceso judicial. El balance restante de los 16.708 debió pasarse a pérdida. Este monto fue aproximadamente de 41 millones de colones al 31 de diciembre de 1988. El balance de los préstamos que se encuentran en proceso judicial es de 37,4 millones de colones. El plan original de acuerdo con el proyecto fue resolver 67,5 millones de colones de los préstamos con problemas.

Organización

La estructura orgánica no tiene definiciones claras de responsabilidad. El banco necesita básicamente aclarar quién es responsable por el logro de las metas específicas del banco y quién es responsable del fracaso de no lograr estas metas. Se debe revisar el manual de organización del banco.

El alto nivel jerárquico del BFA se compone de la Junta de Gobernadores, la Junta de Directores, el Funcionario Ejecutivo en Jefe, el

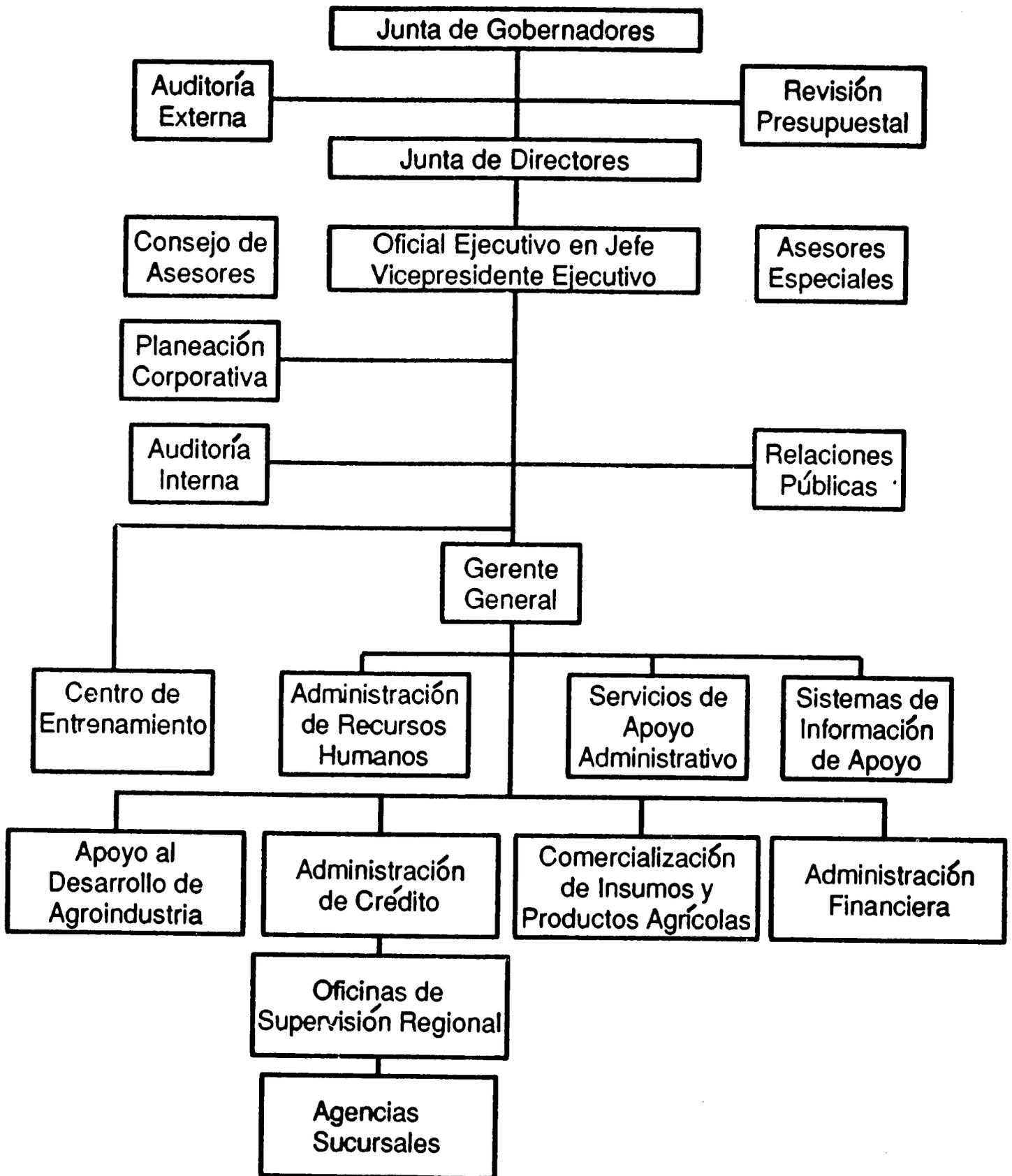
Presidente de la Junta, el vicepresidente ejecutivo, el gerente general, y siete gerentes de departamentos. La oficina del Funcionario Ejecutivo en Jefe tiene el apoyo del consejo consultivo, consultores especiales, una unidad de planificación "empresarial", y una Oficina de Relaciones Públicas. Se encuentran también bajo la autoridad del Funcionario Ejecutivo en Jefe la unidad de Auditoría Interna y el Centro de Capacitación. Por debajo del alto nivel jerárquico del banco hay siete departamentos principales. Dos de ellos son centros lucrativos y los otros cinco son centros de responsabilidad con funciones de apoyo. Refiérase a la Figura 2.2 para una información detallada.

Se comparte la responsabilidad por los servicios bancarios entre el Departamento de Crédito y el Departamento de Administración Financiera. El Departamento de Crédito tiene responsabilidad solamente de las operaciones de crédito, mientras que el Departamento de Administración Financiera está a cargo de las operaciones internacionales y depósitos. Por último, el banco cuenta con 28 agencias o sucursales, establecidas en todo el país. Estas agencias dependen del Departamento de Crédito.

En este momento, no se está en posición para realizar recomendaciones específicas sobre la estructura orgánica del banco, principalmente porque no forma parte de la meta de esta evaluación el realizar un estudio a profundidad del banco con el propósito de proporcionar asistencia técnica. Sin embargo, las siguientes observaciones merecen su posterior estudio:

- Los servicios de crédito y movilización del ahorro podrían realizarse más eficazmente si estuvieran bajo la responsabilidad de la unidad orgánica que tiene autoridad directa sobre estas agencias. De esta manera, esta unidad o "departamento de operaciones bancarias" sería responsable de la planificación, comercialización y entrega de estos servicios. Los servicios de promoción y comercialización relacionados directamente con las operaciones internacionales también podrían colocarse bajo la responsabilidad de esta unidad. Este organización mejoraría la responsabilidad al centralizar la función de supervisión/liderazgo. Sin embargo, la comunicación, coordinación y control de las operaciones con bancos corresponsales debe continuar bajo la dirección del Departamento de Finanzas sin socavar su responsabilidad.
- El departamento de la unidad de auditoría interna debe funcionar independientemente de la administración del banco. Este departamento debería ser responsable directamente ante la Junta de Directores en lugar del Funcionario Ejecutivo en Jefe. Debe proporcionar informes sumarios y recomendaciones periódicas de los hallazgos de

Figura 2.2. Organigrama del BFA



las auditorias. Dado que se supone que esta unidad de auditoria debe verificar las acciones de la administración, no debe depender de esta.

- La función de control presupuestario debe centralizarse en una única unidad orgánica. En la actualidad, esta función o no existe o está distribuida a través de todo el banco. El Departamento de Finanzas debe designarse la responsabilidad del presupuesto y debe a su vez generar los informes del progreso de la ejecución del presupuesto y las recomendaciones al alto nivel jerárquico de la gerencia del banco.
- Las agencias deberán transformarse gradualmente en oficinas sucursales y deberán administrarse como centros lucrativos, para que sean más responsables de su actuación.

En general, los sistemas administrativos y operativos del banco deben examinarse en un esfuerzo por simplificar el movimiento del trabajo y mejorar la eficacia de la función de control administrativo. Una vez que el banco redefina su misión y estrategia, como se presenta en el Capítulo III, debe preparar un plan para afianzar la institución en todos los aspectos.

El banco ha avanzado considerablemente en la computarización de las tareas principales de procesamiento de datos. Este progreso le brinda al banco una excelente oportunidad para simplificar sus operaciones mediante una mayor descentralización, dado que el sistema computarizado de información puede facilitar el control administrativo. Esta función puede llevarse a cabo eficazmente sin que haya mucha supervisión personal con un buen sistema computarizado de información bien diseñado y administrado.

A nivel de la agencia, los procedimientos de operación deberán actualizarse para tomar en consideración la computarización de todos los informes y registros. El proceso de desarrollo institucional puede realizarse mediante la preparación de manuales para determinados puestos y el ofrecimiento de adiestramiento para cada cargo, en base a estos manuales. El banco debe preparar manuales para los agentes crediticios, analistas de crédito, coordinadores de crédito, administradores de agencias, y coordinadores regionales.

El personal de las agencias también requerirá mayor adiestramiento en crédito en general. Probablemente hasta un 85 por ciento de los empleados de las agencias tienen antecedentes estrictamente agrícolas, y sólo cerca del 30 por ciento tienen título universitario. La mayoría del personal sólo ha recibido un adiestramiento mínimo en crédito mediante un seminario o dos de tres o cuatro días de duración. La importancia de adiestrar al personal de las agencias es muy evidente cuando se considera que un 90 por ciento

de los préstamos del BFA son aprobados a nivel de la agencia, y las agencias también son responsables de la administración de la cartera.

Los servicios del banco en la actualidad se llevan a cabo a través de 28 agencias distribuidas entre los 14 departamentos de El Salvador. Desde 1983, se han agregado sólo dos agencias, pero su capacidad para prestar servicios aumentó considerablemente gracias a mejoras en el mecanismo de crédito tratadas anteriormente y a través de la disponibilidad de un número mayor de vehículos para llevar a cabo actividades relacionadas con el crédito en las afueras. Como se observa en el Cuadro 2.15, las agencias emplean aproximadamente 959 personas, de las cuales sólo 437 o el 46 por ciento trabajan en funciones relacionadas con el crédito.

Cuadro 2.15 Personal de las agencias,
al 31 de diciembre de 1988

Cargo	Número de empleados	Porcentaje
Agente de crédito	297	31
Analista de crédito	86	19
Gerente de la agencia	27	3
Supervisor de crédito	27	3
Otros	522	54
Total	959	100

El número de personas empleadas en la Oficina Central, descrito en el Cuadro 2.16, parece alto cuando se lo compara con el número de los empleados en las agencias.

Cuadro 2.16 Personal total del BFA

Oficina	Número de empleados	Porcentaje
Agencias	959	56
Depósitos	148	9
Oficinas centrales y regionales	597	35
Total	1,704	100

Por último, se debe agregar que el banco ha preparado reglamentos del personal, pero todavía no se han puesto en ejecución totalmente. Sin embargo, se percibe un gran progreso en la administración de los recursos humanos.

Adiestramiento

El centro de adiestramiento del banco (CENBAFA) utilizó el financiamiento de USAID para responder a las necesidades de adiestramiento señaladas en los Acuerdos de Enmienda del Proyecto de Crédito 4 y 9. Entre 1985 y 1987, CENBAFA organizó once eventos de adiestramiento en El Salvador a los que asistieron 368 participantes. También adiestraron a 75 funcionarios a través de cursos cortos y seminarios ofrecidos en el exterior. Se ofreció adiestramiento en los aspectos siguientes:

- Planificación rural
- Analisis del crédito
- Administración de la cartera
- Tecnología agrícola
- Administración
- Finanzas

El adiestramiento fue ofrecido por organizaciones de prestigio, por ejemplo INCAE, ALIDE y IICA.

CENBAFA gastó la suma total autorizada de US\$300.000 que fuera programada para adiestramiento. Además utilizó el monto total del financiamiento de contrapartida del GOES de US\$100.000, informó CENBAFA a un tipo de cambio de US\$1:C2,50. El financiamiento de contrapartida fue usado para cursos de adiestramiento ofrecidos por instituciones salvadoreñas. El costo promedio por participante fue aproximadamente US\$900. No se analizó el impacto del programa de adiestramiento en la administración del banco, porque CENBAFA no tenía registros disponibles adecuados sobre los graduados del programa de adiestramiento. CENBAFA, en coordinación con la oficina de administración del personal, debe establecer un sistema de seguimiento para los graduados de CENBAFA.

Hubiera sido útil comenzar el programa de adiestramiento al iniciarse la ejecución del proyecto y aumentar el financiamiento reservado para este componente.

Sistemas de Información

El BFA ha realizado progresos significativos en la ejecución de los sistemas de información en todos los niveles de la organización. El progreso desde septiembre de 1987 es bastante extraordinario, si se considera el cambio en la configuración de la computadora y programas.

Se ha establecido un banco de datos para todas las transacciones bancarias y el sistema está generando al presente 294 informes, comparados con 343 que se habían planificado. Los sistemas de información financiera y de crédito están generando informes útiles para la gerencia de alto nivel y para el personal de operaciones. En la opinión de RRNA, el número de informes que el BFA planea generar es bastante elevado en comparación con otros bancos de fomento computarizados. El banco ya ha decidido examinar estos informes con los usuarios de la información para reducir el número de informes que se deben producir regularmente.

El banco por lo tanto ya ha puesto en ejecución la parte más difícil del proceso de computarización. Sin embargo, todavía tiene un largo camino en el proceso de internalizar el sistema a nivel gerencial y aumentar la eficiencia administrativa. El Departamento de Sistemas de Información está consciente de esto y se encuentra en proceso de preparar un plan de trabajo para considerarlos.

La nueva configuración de la computadora y el equipo están en operación, pero no se ha eliminado todavía el sistema manual de cálculos en todo el banco. Algunas agencias todavía necesitan obtener más equipo para poder satisfacer la demanda para entrar datos. La falta de equipo está causando deficiencias en la operación de estas agencias, pero el BFA ya ha ordenado nuevos equipos y planea instalarlo alrededor de abril de 1989.

Coordinación entre BFA-ISTA-MAG

El crédito del BFA constituye un ingrediente esencial en el funcionamiento del programa de la Reforma Agraria. En la opinión de los funcionarios del BFA, de no existir crédito para financiar las operaciones diarias en las cooperativas creadas por la Reforma Agraria, las actividades de las mismas pararían y sus miembros probablemente se dispersarían. Por lo tanto, el BFA cree que su programa de crédito para las cooperativas es un aporte esencial para el éxito del programa de la reforma agraria. "La manera más fácil de eliminar la Reforma Agraria sería rehusar crédito a sus beneficiarios". En consecuencia, la coordinación de las actividades de crédito del BFA con otras agencias del gobierno interesadas en la administración de las cooperativas de la reforma agraria es una parte esencial del programa de crédito. ISTA, FINATA, y MAG son las instituciones más importantes.

El BFA es la fuente principal de crédito para los beneficiarios de la Reforma Agraria. Proporciona un 75% del crédito para los beneficiarios de la Fase I, y cerca de todo el crédito para los beneficiarios de la Fase III o del Decreto 207. La mayoría de estas actividades de crédito han sido proporcionadas por el proyecto hasta el momento.

Se requiere la coordinación con las instituciones de la reforma agraria cuando el BFA otorga préstamos a las cooperativas, pero no cuando lo hace a los individuos. Sin embargo, si los agricultores individuales se organizan en un Grupo Solidario (de 3 a 10 miembros) o una pre-cooperativa (más de 10 miembros), el BFA trabaja junto con FINATA u otras agencias que brindan asesoramiento a estos grupos. Una vez que las cooperativas están legalmente organizadas, el Departamento de Cooperativas Agrícolas del Ministerio de Agricultura proporciona los correspondientes certificados que les concede el derecho a que los traten como cooperativas.

Existe en la División de Crédito del BFA un Departamento de Cooperativas, encargado de la responsabilidad de supervisar los créditos otorgados a las cooperativas. Hay también cinco coordinadores regionales de cooperativas del BFA a cargo de supervisar los programas de crédito para cooperativas. Están respaldados por 80 agentes de crédito que supervisan 420 cooperativas; cada agente está a cargo de 4 o 5 cooperativas; esto permite que un agente visite cada cooperativa por lo menos una vez a la semana. Se espera que estos agentes de crédito coordinen con cada cooperativa el desembolso, utilización, y reembolso de los créditos.

Se supone que las cooperativas fundadas bajo los auspicios de la Fase I del programa de la Reforma Agraria deben tener un gerente y un contador, conocido como el Grupo Técnico de Coadministración (GTC). Esta unidad la establece ISTA para dirigir los asuntos de la cooperativa en coordinación con el Presidente y otros funcionarios elegidos de la cooperativa. Al comenzar estos dos oficiales son remunerados con el financiamiento proporcionado por USAID, con el programa PAU o Programa de Administración Uniforme. A partir del primer año, la cooperativa deberá asumir mayor responsabilidad cada año por el salario de estos funcionarios. Se selecciona al gerente de una lista de candidatos preparada por ISTA, BFA y representantes de la cooperativa.

Los planes de operación aprobados por el Consejo Administrativo de la cooperativa y que tengan también la aprobación del Grupo Técnico de Coadministración se presentan al BFA para su financiamiento. El agente de crédito del BFA es la persona principal responsable de coordinar los requisitos de crédito de la cooperativa con el BFA. Los planes de inversión presentados a BFA requieren aprobación por separado de los administradores regionales del ISTA, pero los préstamos de producción anual son manejados directamente entre el BFA y la cooperativa, incluyendo el GTC.

Cada préstamo otorgado por la BFA a las cooperativas bajo la supervisión del ISTA tiene un aval en el cual ISTA asume la responsabilidad del pago del préstamo en caso que la cooperativa no lo haga. Este documento es una parte integral del acuerdo del préstamo entre el BFA y la cooperativa. Para los préstamos de inversión, el BFA debe tener la aprobación previa del administrador regional del ISTA. Para los préstamos de producción anual regular, los procedimientos del BFA requieren sólo la aprobación del GTC de cada cooperativa. Ya existen algunas cooperativas que se han "graduado" del programa PAU, por ejemplo, han asumido plena responsabilidad por sus asuntos y están pagando el sueldo de los gerentes del GTC de sus propios fondos. En estos casos, el BFA trata directamente con las cooperativas, sin la coordinación del ISTA. Hasta el momento, 52 cooperativas han obtenido este estado.

Hasta ahora, el BFA no ha necesitado nunca tomar acción para recuperar préstamos por mora, solicitando a ISTA que cumpla el pago de la garantía. En su lugar, cuando la situación de mora de un préstamo se torna crítica, el Banco Central intercede y abre una línea de crédito de refinanciamiento que otorgue liquidez al BFA. Desde 1984, el BCR ha contribuido más de 150 millones de colones en refinar préstamos retrasados. El último fondo de refinanciamiento, introducido en 1988, se conoce como FRAP (Fondo de Reactivación de Actividades Económicas). Este fondo está abierto para 400 millones de colones y cubre no sólo las cooperativas sino también los agricultores privados y los beneficiarios de la Fase III. Sin embargo, el BFA no obtendrá nuevo financiamiento de acuerdo con este arreglo con FRAP. El resultado neto será únicamente una mejora de la estructura del balance del BFA.

La mayor parte de la coordinación entre el BFA e ISTA en relación al crédito de las cooperativas tiene lugar a nivel de la cooperativa, entre el Grupo Técnico de Coadministración y el agente de crédito del BFA. Hay también reuniones regulares y acuerdos entre el Coordinador de la Cooperativa Zonal del BFA y los gerentes regionales al frente de cada región del ISTA. En cada región, ISTA mantiene gerentes separados para asistencia técnica, comercialización, administración y asuntos sociales. A nivel nacional, los acuerdos con ISTA son realizados por la División de Cooperativas en la sede del BFA. El presidente de ISTA es uno de los miembros de la Junta de Gobernadores del BFA, junto con los Ministros de Planificación, Tesoro y Economía y representantes del IRA, el Banco Central y el Banco Hipotecario. El presidente del BFA ocupa un puesto en la Junta de Directores del ISTA.

La coordinación con las cooperativas FINATA está menos estructurada que con ISTA. FINATA no proporciona las garantías de pago que ISTA ofrece al BFA. Se busca la coordinación formal en caso de préstamos especiales que incluyen componentes de asistencia técnica. FINATA ayuda entonces con los servicios de sus propios agrónomos y aquellos del CENTA y otras dependencias del gobierno. Sin embargo, para la mayoría de los créditos, especialmente aquellos relativos a los cultivos regulares, el BFA

otorga los préstamos a las cooperativas de 207 beneficiarios sin requerir la concordancia previa de FINATA. Al principio del programa de la Reforma Agraria solía haber mayor coordinación debido a la falta de organización reinante en las cooperativas en ese momento. La urgencia es mucho menor ahora, aunque el problema de la desorganización administrativa de las cooperativas sigue siendo un problema serio.

III. RESTRICCIONES AL PROYECTO

Como se expresó en el Capítulo II, el éxito del proyecto se ha visto comprometido por las tasas de morosidad de los créditos del BFA. Se examinará en las secciones siguientes algunas de las restricciones a las que debió enfrentarse el proyecto, en particular aquellas que se considera que contribuyeron a la alta tasa de morosidad de los préstamos del BFA.

Ganancias de la Producción de Cultivos en El Salvador

Existen varias causas para la baja tasa de reembolso de los préstamos del BFA. Una de las más importantes es probablemente la ganancia del agricultor para producir cultivos financiados por el BFA. Las tasas bajas de ganancia son evidentes en la producción de cereales básicos, como se mencionó en el Capítulo II. A continuación se ofrece un resumen de lo tratado con más detalle en el Apéndice B. Se examinan algunos de los problemas que aparecen en la producción del maíz, el cereal básico que ha recibido más financiamiento. La ganancia obtenida al producir otros cultivos varía considerablemente; el sorgo tiende a ser menos lucrativo, mientras que el arroz y los frijoles a menudo lo son más lucrativos. Los cultivos de exportación son casi siempre más lucrativos financieramente que cualquier otro cereal básico.

Los tres factores principales que determinan la ganancia que un agricultor puede esperar de la producción de maíz son los costos de la producción que debe afrontar para su cultivo, el rendimiento que obtiene de su cosecha, y el precio que recibe por el maíz en el mercado. Como se menciona en el Capítulo 2, el BFA publica un manual de costos de producción cada año para todas las cosechas que financia. En este manual, se estima que en 1988/89, el costo de producción de una manzana de maíz (para consumo) por agricultor es de aproximadamente 2.067 colones. Según el BFA, estos 2.067 colones deben producir un rendimiento promedio de 55 quintales de maíz los cuales deberán venderse a un precio promedio de 45 colones por quintal. Esto proporcionará una ganancia al agricultor de 408 colones por manzana.

En 1987, el rendimiento promedio en El Salvador estimado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería fue de 31.6 quintales por manzana. Los rendimientos obtenidos por los beneficiarios del BFA fueron 327 quintales, no muy diferentes de los obtenidos por la población general de cultivadores de maíz. A pesar de una sequía tardía, se consideró que 1987 fue un buen año para la producción de maíz. Los rendimientos del frijol y sorgo fueron afectados negativamente pero los del maíz fueron más altos que los de años anteriores. Los estimados del rendimiento del BFA de 55 quintales por manzana parecerían por lo menos algo inalcanzables. Es posible que los agricultores no estén empleando totalmente los recursos que el BFA desea que utilicen. Por lo tanto, sus costos de producción podrían ser menores que los estimados y como resultado, el rendimiento también podría ser menor. Otra posibilidad es que las condiciones bajo las cuales el BFA espera que los agricultores produzcan no sean reales y sólo las fincas altamente mecanizadas, por ejemplo las cooperativas de la Fase I, puedan esperar obtener este tipo de rendimiento.

Es probable que ocurran ambas al mismo tiempo. Los estimados preliminares del rendimiento promedio nacional para el maíz para la cosecha de 1988, como lo calcula el Ministerio de Agricultura y Ganadería después de su encuesta en el campo en todo el país, es de 33,9 quintales por manzana. Aunque los rendimientos de los agricultores varían, tienden a agruparse entre 28 y 40 quintales. Si colocamos un histograma de la distribución de los rendimientos que realmente tuvieron lugar en una curva de distribución normal cuyo valor medio es de 34 quintales, como aparece en la Figura 2.1, se puede ver que virtualmente ninguno (menos del 1 por ciento) de los agricultores salvadoreños obtuvo o pudo haber esperado obtener 55 quintales. Por lo tanto, si se asume que los agricultores recibieron el precio por encima del mercado de 45 colones por quintal por el maíz, la gran mayoría de los agricultores estaría perdiendo dinero si los costos de producción son en realidad 2.067 colones por manzana. Al precio de 45 colones por quintal, los agricultores deberían obtener un rendimiento de por lo menos 46 quintales para no ganar ni perder con la producción del maíz. Como puede verse en la curva de la distribución normal, muy pocos agricultores logran este rendimiento. Además, el precio de 45 colones por quintal representa el precio "oficial"; la mayoría de los agricultores venden su maíz por algo menos, generalmente un promedio de 35 a 40 colones en 1987.

Según el manual del costo de la producción del BFA, casi todos los agricultores estarían perdiendo dinero en la producción de maíz. Esto parecería algo exagerado debido a varias discrepancias entre los costos actuales de producción y los montos presupuestados del BFA. Primero, el costo de la mano de obra de la familia del agricultor es probablemente bajo. Por lo tanto, sus costos de trabajo en términos financieros son muy bajos. Además, los agricultores podrían no estar utilizando todos los productos especificados en el presupuesto. Y finalmente, ciertos costos, por ejemplo, los "costos administrativos" que el BFA proporciona en su presupuesto, no son aplicables a los pequeños granjeros.

Aún eliminando estos costos de los presupuestos del BFA y tomando en cuenta que el BFA sólo prestará hasta el 85 por ciento del costo total calculado de la producción, muchos agricultores encontrarán difícil reembolsar los préstamos de producción del maíz simplemente porque les es difícil obtener una ganancia lo suficientemente grande con el maíz. Para complicar el problema, la mayoría de los agricultores de cereales básicos no pueden vender la totalidad de su cosecha porque deben primero satisfacer las necesidades de subsistencia de su familia.

Como se ilustra, un agricultor que cultiva 3 manzanas de maíz tendría un déficit de caja de 434 colones luego de pagar los intereses de acuerdo con la siguiente hipótesis: el costo de producción es 1.200 colones por manzana, el rendimiento es 34 quintales por manzana, el precio es de 40 colones por quintal, y el consumo de la familia es de 17 quintales de maíz. Esta ilustración no toma en cuenta las pérdidas después de la cosecha. El agricultor en esta ilustración debería obtener un rendimiento de 37.7 quintales por manzana o un valor general de la producción de 1.512 colones para poder alcanzar el punto de equilibrio (Apendice I). Se estima que cerca del 49 por ciento de los agricultores del maíz no generan este valor de producción (Figura C-4 en Apendice C).

Es obvio que el BFA debe reconsiderar la metodología que usa para los presupuestos de producción de los cultivos de cereales básicos. Dado que el banco otorga préstamos a un gran número de pequeños agricultores, debería encontrar una manera de calcular sus costos de producción y el rendimiento esperado más acertadamente. De hacerlo así, el BFA podría determinar que está sugiriendo que el agricultor use más insumos de los que en realidad debe para maximizar las ganancias.

Factores Externos

Las páginas siguientes tratan el grado en que los factores exógenos afectan el cumplimiento del proyecto. Examina las relaciones causales que se creen son esenciales para el logro de las metas del proyecto. Factores como los precios agrícolas, controles del tipo de cambio, conflictos armados y ambiente general de inversión han afectado adversamente al proyecto.

Inflación

La inflación es uno de los factores principales que evitan una buena actuación del Proyecto 263. Su papel es todavía más insidioso porque sus efectos no son fácilmente aparentes para los participantes. Se observó primero la incidencia de la inflación en El Salvador durante la década del 80. Luego, se investigaron algunas de las modalidades en que la inflación afecta el desempeño del programa de crédito agrícola.

Incidencia. Los estimados mensuales del índice de precios al consumidor (IPC) se encuentran en la Dirección General de Estadística y Censos. La información más reciente disponible para los tipos de cambio en el IPC se dan a continuación en el Cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. Índice de Precios al Consumidor
Tipos de Cambio

Año	IPC - Diciembre	Cambio anual (porcentaje)
1978	100.00	
1979	114.84	15.9
1980	136.15	17.3
1981	152.01	14.8
1982	172.44	11.7
1983	197.87	13.1
1984	217.30	11.7
1985	286.68	22.3
1986	373.70	31.9
1987	446.96	24.9
1988	528.53	19.8

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

En los últimos tres años, se ha producido una disminución tangible en la tasa del aumento de los precios. La inflación bajó del 32 por ciento en 1986 al 20 por ciento en 1988.

Tasas negativas de interés. El BFA tiene obligación de prestar a los agricultores a una tasa del 13 por ciento, como lo requiere el Banco Central y se especifica en el contrato del proyecto. Cuando la tasa de inflación es del 20 por ciento, por ejemplo, como lo fue en 1988, los agricultores reciben préstamos con tasas negativas de interés. En lugar de pagar la tasa real de 8 por ciento, están pagando -7 por ciento, lo cual da a los préstamos un subsidio implícito del 15 por ciento. Este subsidio implícito representa una transferencia real del proyecto a los recipientes del crédito.

Incentivos para un reembolso lento. Algunos prestatarios retienen este subsidio implícito manteniendo los préstamos por todo el tiempo que les sea posible. Encuentran preferible acumular el interés simple del préstamo pendiente cobrado por el BFA, mientras que retrasan el pago final todo lo que sea posible. Un número menor de reembolsos o con retrasos significa que habrá menos fondos disponibles para que BFA otorgue préstamos al año siguiente.

Costos de producción más altos. Los costos de insumos, mano de obra, y servicios aumentan rápidamente bajo condiciones inflacionarias. El tamaño del préstamo por manzana para financiar la producción del cultivo debe aumentarse cada año. El resultado es que se pueden financiar cada vez menos manzanas con el mismo nivel de financiamiento.

Costos administrativos más altos. La inflación eleva los gastos administrativos del banco para administrar los créditos agrícolas. El aumento de los gastos administrativos puede compensarse mediante un incremento de la tasa de interés de los préstamos y de los resultados de la cartera de préstamos. Esto no ha sucedido en el BFA.

Descapitalización. Los efectos combinados de una menor tasa de reembolso y costos administrativos más altos resultan en una erosión rápida del capital en términos reales y actuales. Los beneficios a largo plazo del proyecto se ven considerablemente comprometidos por esta erosión de capital.

Impacto. Se han hecho algunos estimados del impacto potencial de la inflación sobre la viabilidad de un fondo renovable, examinando la zona del cultivo que puede financiarse con un fondo que no genera lo suficiente para compensar la inflación. Un fondo rotativo de 1 millón de colones que opere bajo las condiciones hipotéticas de un 90 por ciento de desembolso en préstamos y un 95 por ciento de tasa de reembolso, puede financiar 10.000 manzanas el primer año, a 1.000 colones por manzana. Sin embargo, en el quinto año, a un 20 por ciento de inflación, el fondo solo podría financiar menos de 4.000 manzanas. Esta disminución refleja el impacto combinado de la descapitalización del fondo y el aumento de los requisitos del tamaño del préstamo. En términos de la evaluación a largo plazo de los beneficios, si se asume una ganancia de 400 colones por manzana financiada, el fondo debería generar una tasa interna de rendimiento del 19 por ciento al 5 por ciento de inflación, pero solo del 8 por ciento al 20 por ciento de inflación.

Disminución de La Ganancia de Los Cultivos

En la última década, las ganancias obtenidas de la producción agrícola han sufrido un serio deterioro para todos los cultivos principales. Los precios recibidos por los agricultores han disminuido por la mitad en términos reales, aunque en términos nominales han aumentado. Los precios pagados por los agricultores también han declinado en términos reales, pero no tanto como los precios de los productos.

Precios Reales del Productor en Declinación

El Cuadro 3.2 muestra la evolución de los precios del productor, o los precios que reciben los agricultores por su producción, para los cultivos principales de El Salvador durante la última década. En términos nominales, los precios del productor han crecido, pero cuando se deflactan por el índice de precios al consumidor, los precios agrícolas están declinando uniformemente. El precio del maíz, por ejemplo ha aumentado de 19,4 colones por quintal en 1978 a 40 colones por quintal en 1987. En términos reales sin embargo, el precio ha declinado un 47 por ciento de su nivel de 1978.

Igualmente perturbador es la tendencia a la baja en los precios reales del productor para todos los productos agrícolas. Únicamente los productores de carnes parecen haber mantenido su poder de compra durante la última década. Además de los productores de maíz, los productores de algodón, caña de azúcar, frijoles, arroz, y sorgo han sufrido una depresión en sus ganancias de más del 50 por ciento durante la última década. Estos son los productos producidos predominantemente por los beneficiarios del crédito del proyecto 263, principalmente los agricultores en el sector de reforma y los pequeños agricultores del sector tradicional.

Menores Precios Reales de Los Insumos

Los cuadros 3.3 y 3.4 ofrecen información sobre la declinación en los precios reales del productor y la evolución de los costos de producción para los cuatro cultivos de cereales básicos: maíz, frijoles, sorgo y arroz. El costo de los insumos agrícolas ha subido con la inflación pero en términos reales su costo ha declinado para los cereales básicos, exceptuando el sorgo. Sin embargo, los costos de los insumos están aumentando en términos nominales más rápidamente que los precios que los agricultores reciben por sus productos. En términos reales, los costos del insumo para el maíz, por ejemplo, son ahora el 67 por ciento de lo eran hace una década. Mientras tanto el precio del maíz declinó a 47 por ciento de valor original.

Tabla 3.2 Precios del Productor Agrícola en El Salvador, 1978 - 1988.

Año	Cafe	Algodon	Cana de Azucar	Maiz	Frijoles	Arroz	Sorgo	Carne de Vaca	Leche	C.P.I.
1978	325.65	157.38	29.05	19.39	59.15	34.11	17.49	490.55	0.76	93.82
1979	406.60	179.58	30.64	15.13	46.68	35.58	16.80	720.34	0.77	108.69
1980	384.86	191.51	40.39	17.41	73.36	30.16	19.66	727.72	0.86	127.55
1981	292.29	198.37	46.16	18.49	88.97	31.64	21.39	1,154.36	1.07	145.44
1982	289.84	168.59	49.21	21.35	74.10	33.00	21.58	1,423.84	1.16	163.60
1983	301.11	198.16	50.01	26.33	60.35	36.45	24.50	1,186.61	1.15	185.07
1984	341.93	220.28	50.00	25.00	63.70	33.00	21.00	1,404.67	1.23	206.74
1985	410.99	301.44	50.00	23.46	78.16	33.50	22.71	1,810.02	1.30	252.86
1986	891.59	241.20	52.00	36.50	100.00	24.80	30.00	1,618.58	1.62	333.64
1987				40.33	103.92		38.29			416.56
1988										498.91

Indices de precios del productor real, 1978=100

Año	Cafe	Algodon	Azucar	Maiz	Frijoles	Arroz	Sorgo	Carne de Vaca	Leche
1978	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1979	107.78	98.50	91.04	67.35	68.12	90.04	82.91	126.75	87.45
1980	86.93	89.51	102.27	66.04	91.23	65.04	82.68	109.12	83.23
1981	57.50	80.75	101.80	61.09	96.37	59.43	78.35	150.76	90.20
1982	51.04	61.43	97.14	63.14	71.84	55.48	70.76	166.45	87.53
1983	46.87	63.83	87.27	68.84	51.72	54.17	71.01	122.63	76.71
1984	47.65	63.52	78.11	58.51	48.87	43.90	54.49	129.95	73.45
1985	46.83	71.07	63.86	44.89	49.03	36.44	48.18	136.90	63.47
1986	76.99	43.10	50.34	52.93	47.54	20.45	48.23	92.78	59.94
1987				46.85	39.57		49.31		
1988									

Fuentes: RRMA, "Cultivos Importados, Políticas Agrícolas y Desarrollo Agrícola en El Salvador, 1960-1987."
 Dirección General de Estadística y Censos.

Tabla 3.3 Maíz: Costos de Producción y Precios del Productor, 1978-1988

Año	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción
	-----colones-----			-----índice 1978=100-----		
1978	201	807	19.39	100	100	100
1979	246	918	15.13	106	98	67
1980	353	1,176	17.41	129	107	66
1981	419	1,257	18.49	134	100	61
1982	407	1,244	21.35	116	88	63
1983	330	1,182	26.33	83	74	69
1984	419	1,432	25.00	95	81	59
1985	371	1,350	23.46	69	62	45
1986	633	1,898	36.50	89	66	53
1987	594	1,900	40.33	67	53	47
1988						

Arroz: Costos de Producción y Precios al Productor, 1978-1988

Año	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción
	-----colones-----			-----índice 1978=100-----		
1978	302	1,135	34.11	100	100	100
1979	429	1,286	35.58	123	98	90
1980	611	1,665	30.16	149	108	65
1981	712	1,793	31.64	151	101	59
1982	680	1,756	33.00	129	89	55
1983	532	1,640	36.45	89	73	54
1984	495	1,588	33.00	74	63	44
1985	552	1,684	33.50	68	55	36
1986	1,141	2,844	24.80	106	70	20
1987	956	2,632		71	52	
1988						

Fuentes: RRNA y DGEA

15

Tabla 3.4 Frijoles: Costos de Producción y Precios del Productor, 1978-1988

Año	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción
	-----colones-----			-----índice 1978=100-----		
1978	168	632	59.15	100	100	100
1979	249	829	46.68	128	113	68
1980	414	1,267	73.36	181	147	91
1981	498	1,330	88.97	190	135	96
1982	498	1,330	74.10	170	121	72
1983	487	1,318	60.35	147	106	52
1984	300	1,003	63.70	81	72	49
1985	324	1,032	78.16	72	61	49
1986	506	1,445	100.00	85	64	48
1987	443	1,336	103.92	59	48	40
1988						

Sorgo: Costos de Producción y Precios del Productor, 1978-1988

Año	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción	Costo de Insumo	Costo de Producción	Precio de Producción
	-----colones-----			-----índice 1978=100-----		
1978	92	575	17.49	100	100	100
1979	140	664	16.80	131	100	83
1980	170	696	19.66	136	89	83
1981	290	1,138	21.39	202	127	78
1982	282	1,129	21.58	176	113	71
1983	281	1,144	24.50	155	101	71
1984	249	1,233	21.00	123	97	54
1985	283	1,304	22.71	114	84	48
1986	483	1,742	30.00	148	85	48
1987			38.29			49
1988						

Fuentes: RRNA y DGEA

El deterioro más espectacular en las ganancias tuvo lugar para el arroz, para esta cosecha los precios del productor han disminuido consistentemente durante la última década hasta llegar en 1986 a apenas un 20 por ciento del nivel que tenían en 1978. Al mismo tiempo, los costos de producción por manzana han declinado el 70 por ciento, y los insumos han aumentado en realidad un 6 por ciento en términos reales en el mismo periodo.

Se concluye que las ganancias provenientes de todo el espectro de las actividades de producción agrícola se han deteriorado durante la última década. La disponibilidad de crédito, aún con tasas negativas de interés, ofrece poco consuelo para los agricultores cuyos precios están disminuyendo rápidamente.

Demanda de Crédito

Una disminución en los precios reales que reciben los agricultores es probable que los desaliente a solicitar crédito. A medida de que ven decrecer sus ingresos en términos reales mientras que aumentan sus costos, preferirán evitar incurrir en deudas. Existen varias indicaciones que señalan que la disponibilidad de crédito del BFA ha sido más grande que la demanda real de los agricultores: se rehusa crédito a muy pocos agricultores, aún cuando el volumen total del crédito agrícola ha declinado en términos reales. El BFA también ha reducido el monto que presta para los cultivos principales por manzana durante los últimos años sin recibir quejas de los agricultores beneficiados.

En términos de la meta del Proyecto 263, el impacto en el ingreso del proyecto a través de un aumento de la producción y del subsidio implícito del interés queda parcialmente anulado debido a la pérdida de ingreso resultante de los precios menores recibidos por el productor. De hecho, los precios de producción menores desalientan la producción; los granjeros tienden a reducir las áreas cultivadas y a usar insumos. Los beneficios principales de la disponibilidad de crédito, principalmente un incremento de la producción, no tendrán lugar por consiguiente debido a la declinación de los precios. La elasticidad de las cosechas básicas se debe a su presencia en la dieta de la población, especialmente en los hogares rurales. En las cosechas comerciales, por ejemplo la caña de azúcar, algodón, y café, la disminución de los precios del productor se ha traducido en reducciones drásticas en la producción.

Importaciones Más Económicas

¿Cuáles han sido los factores detrás de la tendencia hacia la baja en los precios de producción agrícola?

Precios internacionales. El índice del precio de importaciones agrícolas de El Salvador ha estado creciendo a una tasa mucho menor que el precio de producción para alimentos debido a los bajos precios en los productos básicos agrícolas en los mercados internacionales durante los años 80. Norton et al. (1988) prepararon un índice de precios compuesto por los 32 productos agrícolas principales que El Salvador importa. De 1980 a 1986, el índice de precios de importaciones agrícolas, en colones actuales, aumentó un 39 por ciento, mientras que el precio de producción de alimentos subió un 74 por ciento.

El resultado es que los bienes agrícolas importados se han vuelto atractivos para tanto el consumidor como los importadores. Muchas de las importaciones alimenticias son tratadas bajo condiciones concesionarias, especialmente de Estados Unidos. En 1987, por ejemplo se importaron 83.000 toneladas métricas y 23.000 toneladas métricas de arroz, junto con 123.000 toneladas métricas de trigo.

Moneda sobrevaluada. Una factor importante que contribuye a que las importaciones sean más económicas ha sido la creciente sobrevaluación del colón. El cuadro 35 abajo, preparado por Loehr (1988) y complementado por Norton et al. (1988) da los estimados de la relación de paridad para los tipos de cambio del colón y el dólar, en base a las tasas diferenciales de inflación en El Salvador y sus socios comerciales.

Cuadro 35. Relación de Paridad para Los Tipos de Cambio
(Colones por dólar)

Año	Tipo de cambio	Relación de paridad	Porcentaje de sobrevaluación
1980	2.50	3.21	28.2
1981	2.50	3.39	35.4
1983	2.82	4.05	43.7
1984	2.87	4.31	50.1
1985	3.60	5.44	51.2
1986	4.96	7.09	42.9
1987	5.00	8.33	66.5

Fuente: Loehr (1988) y Norton et. al. (1988).

En 1987, el tipo de cambio era 5 colones por dólar, mientras que la paridad se estimaba a 8.33. Esto representa una sobrevaluación del 66 por

ciento. La situación en 1988 empeoró debido a que la inflación en El Salvador fue más alta que en Estados Unidos, su principal socio comercial.

El sector agrícola en El Salvador es particularmente vulnerable a la política de tipos de cambio porque está muy ligada al mercado internacional por tanto sus exportaciones, café y algodón, como por la importación de insumos y productos producidos localmente. La actual política cambiaria ha significado que El Salvador sea un productor de alto costo en términos del dólar relativo al mundo exterior. Ambas exportaciones, y especialmente el algodón, han sufrido una pérdida considerable de competitividad en comparación con los precios de otros países.

La sobrevaluación también ha contribuido a la disminución de los precios agrícolas domésticos al fomentar la expansión de las importaciones de cereales y de otros productos básicos. Se ha llegado a una situación paradójica en donde los productos como el maíz tienen un precio tan bajo que los agricultores no realizan ninguna ganancia y a la vez es un precio demasiado alto en relación a las fuentes externas de maíz. Los productores agrícolas obtienen un pequeño beneficio del tipo de cambio sobrevaluado en el grado en que los insumos importados son relativamente económicos. Sin embargo, el costo de insumos es una fracción relativamente pequeña de la caída en los ingresos brutos de los precios menores de producción.

La política del tipo cambiario ha surgido como el instrumento principal de la política de precios agrícolas en El Salvador. El colón sobrevaluado ha sido la causa principal de la declinación en los precios del productor, aunque también han contribuido los precios mundiales más bajos y una demanda doméstica en declinación. Norton (1988) señala que "... no es la cantidad de importaciones agrícolas lo que deprime la producción doméstica, sino más bien son los precios y el tipo de cambio los que han sido el factor principal que ha hecho que los precios estén tan bajos en relación a los precios agrícolas domésticos." En otras palabras, un aumento en la importación no causa una depresión en la producción doméstica, sino que ambos cambios son el resultado de una tercera fuerza, es decir el tipo de cambio sobrevaluado.

Declinación del Ingreso Personal

Durante la última década los niveles de ingreso personal han sufrido una declinación profunda en El Salvador, con una reducción consecuente en la demanda de mercado para los productos agrícolas. El Cuadro 3.6 abajo da las estadísticas del PIB y el consumo privado per capita en colones constantes de 1962.

De 1978 a 1982, los gastos de consumo personal privado disminuyeron un 34 por ciento en términos reales. Desde entonces se ha detenido esta declinación y en cierto grado se ha anulado, pero en 1987, las condiciones de vida siguieron a un tercio por debajo de los niveles de una década atrás.

Cuadro 3.6. Producto Interno Bruto y Consumo per Capita
(Colones constantes de 1962=100)

Año	PIB/capita	Consumo privado
1978	825.7	689.6
1979	820.6	618.4
1980	728.7	552.9
1981	661.0	499.3
1982	617.2	451.8
1983	615.3	449.2
1984	622.5	461.3
1985	627.9	472.0
1986	621.1	462.9
1987	626.7	459.5

Fuente: BCR y Norton et. al. (1988).

Las zonas rurales y el sector agrícola han sido más afectados que otros segmentos de la sociedad por esta declinación en las condiciones de vida. No hay duda de que la asistencia externa ha evitado que la situación se torne todavía más crítica. Existen en la actualidad algunas indicaciones de una posible recuperación económica limitada, aun bajo las condiciones del conflicto actual.

Una contracción en el consumo de tal magnitud tiene un correspondiente impacto negativo en la demanda y los precios de los alimentos y otros productos agrícolas. La persistente disminución de los precios de producción en todos los productos agrícolas es en parte un resultado predecible de la declinación general en el poder adquisitivo de la población. Los precios de los cereales básicos en particular son sensibles a los cambios en los niveles de ingreso, aunque generalmente no tan sensibles como los precios de los artículos alimenticios opcionales.

El proyecto de Crédito de la Reforma Agraria ha sido afectado por la declinación del ingreso personal, resultado principal de la reducción de precios de los productos agrícolas. Durante la duración del proyecto, los precios del productor han sufrido una disminución por las fuerzas combinadas de estos tres factores: precios de los productos básicos internacionales más bajos, una moneda nacional sobrevaluada, y la declinación general del ingreso disponible. Los niveles bajos o negativos actuales de la ganancia para muchas cosechas reflejan el estado deprimido de los precios agrícolas. Las ganancias bajas recurrentes y las pérdidas de los agricultores sin lugar a dudas han contribuido al bajo reembolso de los préstamos de producción de las cosechas financiadas bajo el Proyecto 263.

La nacionalización del sistema bancario fue motivada principalmente por el deseo de distribuir la disponibilidad del crédito a los pequeños agricultores y a los beneficiarios del programa de Reforma Agraria. La entrada en funciones del estado para las funciones de exportación del café, algodón y azúcar también han tenido un impacto adverso en esos subsectores.

Sabotaje

Las actividades de crédito del BFA han sido interrumpidas en ocasión por el conflicto armado, pero el impacto real ha sido pequeño en los últimos años. Un par de agencias remotas del BFA fueron bombardeadas; sin embargo, los documentos perdidos fueron prontamente reemplazados. En varias ocasiones, los agricultores y las cooperativas han reclamado daños causados por la lucha como razón para reprogramar el pago de la deuda o su olvido. El BFA opera agencias en todo el país; sus funcionarios de campo y de crédito se mueven con cierta interferencia y el peligro potencial no deja de existir.

Calamidades Naturales

Sequías

A menudo se citan las dos sequías consecutivas de 1986 y 1987 como factores decisivos de los deficientes resultados de los sectores agrícolas en esos años. Contribuyeron además a las altas tasas de morosidad de los préstamos de producción de cosechas otorgados en esos años. La sequía de 1987 fue especialmente seria porque los recursos de los agricultores ya se encontraban en una situación precaria como resultado del año anterior.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, División de Economía Agrícola, estudió las zonas más afectadas y encontró que la diferencia en el impacto dependía de las cosechas específicas. El Cuadro 3.7 incluye los estimados cuantitativos de las pérdidas del MAG. El maíz fue afectado en un 6,2 por ciento de la zona sembrada, y las pérdidas en la producción se estimaron en 478.000 quintales o 3,8 por ciento de la producción normal. El daño a los frijoles fue más serio, estimado en 697.000 quintales o 57 por ciento de la producción total. El arroz fue el cereal básico menos afectado por la sequía en términos absolutos. Tuvo una pérdida de 201.000 quintales, pero esto representa un 18 por ciento de la producción normal.

El sorgo fue la cosecha más afectada por la sequía de 1987. Se perdió casi la totalidad del cultivo; sólo se cosechó un 16 por ciento de la producción, lo que representa una pérdida de 2,9 millones de quintales. Las pérdidas del algodón fueron también considerables, un 20 por ciento de la producción nacional.

Cuadro 3.7. Pérdidas de La Producción debido a La Sequía de 1987

Cosecha	Manzanas sembradas	Producción (quintales)	Manzanas dañadas	Pérdida (en quintales)	Porcentaje de pérdida
	-----miles-----				
Maiz	3985	13,054	24.6	478	4
Frijol	89.3	1,228	68.9	697	57
Arroz	16.7	1,116	4.5	201	18
Sorgo	178.7	3,476	176.5	2,912	84
Algodón	20.5	715	17.4	153	21

Fuente: MAG, DGEA.

Lluvias

En 1988 las lluvias excesivas crearon un problema en algunos lugares. Los agricultores y funcionarios del BFA en la región sudoeste del país informaron pérdidas en el maíz debido a la putrefacción en el campo, luego que se doblaron las plantas para permitir que las mazorcas se secaran en el campo. Dado que las pérdidas fueron parciales y principalmente afectaron la calidad del grano, es difícil evaluar su impacto en la habilidad de los agricultores para pagar los préstamos.

Terremotos

El terremoto de 1986 interrumpió considerablemente las operaciones del BFA. El edificio de la sede fue dañado más allá de la posibilidad de reparaciones y las oficinas principales tuvieron que trasladarse a una nueva ubicación en las afueras de San Salvador. Algunas de las oficinas de contabilidad y crédito continuaron funcionando en la ciudad en situación precaria. Recién ahora (febrero de 1989) se han consolidado todos los departamentos principales en el edificio central.

Entre las actividades que sufrieron más por el terremoto fue la introducción del sistema computarizado (MIS). Afortunadamente, se ha progresado mucho en recuperar y avanzar en este aspecto.

No se detectó ningún efecto de importancia del terremoto en las zonas rurales en términos de una reducción en la producción, infraestructura dañada, o buena voluntad para pagar de los agricultores.

Vientos

En 1988, los agricultores del café también sufrieron pérdidas debido a los intensos vientos que azotaron las plantaciones en el momento del florecimiento de las plantas, lo que resultó en una deficiente polinización y un rendimiento extremadamente bajo. El daño fue especialmente alto en las vertientes del Volcano de Santa Ana, a pesar de una extensa red de rompevientos.

Comercialización

El problema principal al cual se enfrentan los agricultores es los bajos precios que obtienen por sus productos y el alto precio de sus insumos. Ambos han sido tratados anteriormente en esta sección.

Monopolios del Estado

Se escuchan a menudo comentarios negativos acerca de las operaciones del IRA, la junta de comercialización del grano administrada por el gobierno establecida para estabilizar precios para los consumidores y apoyar los precios de los agricultores. La ineficacia de las operaciones del IRA es bien conocida por muchos años. Este informe ignoraría el IRA, pero el BFA ha llenado este vacío durante el año pasado y ha asumido el papel del IRA adquiriendo cereales de sus propios prestatarios para recuperar préstamos. En el proceso, el BFA está pagando el precio "oficial" de 45 colones cuando el precio del mercado es inferior a 40 colones. El BFA también incurre los gastos de depósito de los cereales en los silos del IRA hasta que el BFA venda el cereal.

Juntas de Comercialización de Las Exportaciones

Dos organizaciones tienen monopolios legales para la exportación de productos ampliamente financiados por el proyecto. INCAFE y COPAL son responsables de exportar el café y el algodón, respectivamente. El estudio de sus operaciones y efectos no está contemplado en nuestro mandato. Sin embargo, parecería que sus políticas de precios colocan una carga tributaria considerable para los productores. La declinación en la producción y exportación del café, por ejemplo, puede atribuirse en gran parte a la disminución de la participación del precio mundial que INCAFE pasa a los productores (Norton et al., 1988). El colapso de la producción y exportaciones del algodón puede también atribuirse parcialmente al sistema de precios y deficiencias administrativas de COPAL.

El proyecto 263 no puede hacer mucho para influenciar las políticas y funcionamiento de estos organismos. Aún así, las expectativas del BFA sobre la productividad de los préstamos y prospectos para el reembolso de los

préstamos para el café y algodón se ven afectados considerablemente por INCAFE y COPAL.

Capacidad y Limitaciones del BFA

Entre los principales obstáculos a los que el proyecto ha tenido que enfrentarse se encuentran los problemas institucionales que han persistido en el BFA. Estos problemas ocurren en términos de su situación financiera, sistemas de administración, y estrategia general. En esta sección, se tratarán estos aspectos para determinar el grado en que ellos limitan el proyecto de USAID.

Situación Financiera

En la actualidad, es probable que el banco esté en quiebra. Si su balance general fuera ajustado para conformar normas de contabilidad generalmente aceptadas, es probable que tuviera un capital negativo. Por lo tanto, no cuenta con la capacidad financiera para mantener el nivel actual de actividad crediticia, aún a nivel actual, a no ser que continúe obteniendo financiamiento nuevo.

Las siguientes observaciones ofrecen un punto útil de partida para comprender la situación financiera de BFA al 31 de diciembre de 1988.

- El interés acumulado de préstamos en mora es de 121 millones de colones, mientras que las disposiciones o reservas para los pagos morosos de los intereses es sólo de 53 millones de colones. En oposición a las normas de contabilidad prudentes, el banco ha estado acreditando a ingreso el interés acumulado de los préstamos en mora.
- El balance de "otras cuentas por cobrar", que incluye los intereses acumulados es de 421 millones de colones. Probablemente un 50 por ciento de los 300 millones de esta cuenta que no incluyen intereses acumulados estaría compuesto de haberes no redituables y existen grandes dudas de si alguna vez se puedan convertir en efectivo. Para este riesgo, el banco ha establecido una fondo de solo 22 millones de colones.
- Los préstamos cuyo balance total está en mora representan 291,9 millones de colones y aquellos que tienen cuotas en mora representan 217 millones de colones. Solo se dispone de 121 millones de colones para este riesgo.

- El capital que reporta al balance general del banco fue 96,3 millones de colones. Esto representa solo un 7,9 por ciento de sus haberes totales, que están valuados en 1.215 millones de colones. El BFA debería funcionar con un coeficiente de capital neto al valor de los haberes de 20 a 25%, aún si su misión social fuera realizada con un acuerdo con un fondo de fideicomiso que se considera más adelante en el informe.

Calidad de La Cartera

La amenaza principal a la supervivencia financiera del banco es la calidad deficiente de su cartera. El Banco Central ha tenido que socorrer al BFA varias veces en el pasado refinanciando la cartera de préstamos no redituables del BFA. Con los acuerdos de refinanciamiento, el Banco Central ha tenido que proporcionar al BFA con financiamiento nuevo para que mantenga su nivel de préstamos.

Los préstamos incobrables del BFA han representado un problema continuo. A pesar del refinanciamiento del Banco Central, la cartera en mora a fines de 1988 era de 291,9 millones de colones (véase el Cuadro 3.8). Esto representa un 35 por ciento de la cartera total del banco de 836 millones de colones. (EL BFA estaba iniciando proceso judicial en contra de algunos prestatarios, esta acción es un esfuerzo para recaudar los 24,6 millones de colones en mora). Lo dispuesto para los préstamos incobrables era solo 121,1 millones de colones, o 41 por ciento del balance en mora. Los préstamos que habían estado en mora por más de un año sumaban 140 millones.

Los préstamos que tenían cuotas en mora pero que no estaban totalmente vencidos al finalizar 1988 representaban 217 millones de colones, o un 26 por ciento del valor nominal de la cartera de 836 millones de colones. Aunque la perspectiva de recibir el reembolso de estos préstamos no es tan pesimista como para los préstamos que están totalmente morosos, es de todas maneras incierta.

El resultado del alto porcentaje de préstamos en mora es que solo 313 millones de colones, o el 33 por ciento de la cartera del banco se encuentra en estado satisfactorio. Una gran parte de esta cartera está compuesta por préstamos otorgados recientemente, esto se deduce del hecho que el banco desembolsó 327 millones de colones en 1988. Se supone que la mayoría de los préstamos otorgados en 1988 no habían alcanzado su fecha de vencimiento para el 31 de diciembre de 1989.

**Cuadro 3.8. Préstamos con El Balance Total
en Mora al 31 de Diciembre de 1988**

Duración de la morosidad (días)	Cantidad (millones de colones)	Porcentaje
1-90	17.9	6
91-360	109.6	38
361-1,080	87.2	30
1,080-2,160	35.4	12
Mas de 2,160	17.2	6
Subtotal	267.3	92
Acción judicial emprendida	24.5	8
Total	291.8	100

Nota: Incluye unicamente los préstamos con un balance total en mora.

Préstamos en Mora, por Sector Beneficiado

La baja calidad de la cartera de BFA se puede observar en todos los sectores a los cuales el BFA otorga préstamos. Aquí, los sectores se refieren a las cooperativas de la Fase I, agricultores de la Fase III, pequeños agricultores tradicionales, y actividades no agrícolas (véase el Cuadro 3.9). En su cartera agrícola, hay 235 millones de colones en mora. Esto es equivalente a 34.7 por ciento de la cartera agrícola total, la cual tenía un balance de 677 millones de colones al finalizar 1988. Otros sectores a los que el BFA otorga préstamos también tienen carteras de baja calidad. Los préstamos en mora fuera del sector agrícola son un 35,8 por ciento del total de préstamos otorgados fuera de este sector.

Programas de Crédito

Los préstamos de BFA se otorgan bajo tres programas diferentes: un programa de banca comercial, un programa de fomento (social) y un acuerdo de fideicomiso. El porcentaje de préstamos en mora es muy alto tanto para los programas de banca comercial como para los de fomento. Aunque el porcentaje en mora es muy bajo para los préstamos del acuerdo de fideicomiso, esta categoría representa sólo un 2 por ciento de la cartera total del BFA, y su creación ha sido reciente (véase el cuadro 3.10).

Cuadro 3.9. Estructura de La Morosidad por Sector,
al 31 de Diciembre de 1988

Sector	Cantidad en mora	Cartera total	Porcentaje en mora
Agricultura			
Reforma Fase I	54	195	27.7
Reforma Fase III	18	38	47.4
Agricultores tradicionales	163	444	36.7
Agricultura total	235	677	34.7
Otros sectores	57	159	35.8
Total de todos los sectores	292	836	34.9

Nota: Incluye todos los sectores con un balance total en mora.

Cuadro 3.10. Estructura de La Morosidad por
Programa de Crédito
(Millones de colones)

Programa	Cantidad en mora	Cartera total	Porcentaje en mora
Banca comercial	84	285	29.0
Programas de desarrollo (social)	190	533	35.0
Acuerdo de fideicomiso	0.2	18	1.1
Total	274.1	836	32.8

a. Incluye sólo los préstamos con un balance total en mora y excluye los que se encuentran en procedimiento judicial, los que representan 24,6 millones de colones.

Términos del Préstamo

En todas las categorías de los préstamos a corto y mediano plazo, el porcentaje de morosidad es también alto. Los préstamos en la cartera a largo plazo tienen un porcentaje en mora menor, pero éstos incluyen préstamos refinanciados que habían estado anteriormente en mora (véase el cuadro 3.11).

Cuadro 3.11. Estructura de La Morosidad por Término del Préstamo
(Millones de colones)

Termino	Cantidad en mora	Total de la cartera	Porcentaje en mora
Corto plazo	182	372	48.9
Mediano plazo	85	246	34.6
Largo plazo	26	218	11.9
Total	293	836	35.0

Nota: Incluye únicamente los préstamos con un balance total en mora.

Cantidad de Los Préstamos

Los préstamos más grandes del BFA, como se observa en el Cuadro 3.12, aquellos de más de 100.000 colones representan el porcentaje más alto de la cartera en morosidad. Representan el 43.8 por ciento de los préstamos con un balance total en mora.

Reserva para Los Préstamos en Mora

Las partida de reservas o provisiones que el BFA ha tenido que formar debido a los préstamos en mora ha tenido un efecto adverso significativo en los ingresos del banco. La partida total, que aparece en el Cuadro 3.13, ha fluctuado entre 4,5 y 6,4 por ciento de la cartera neta del banco desde 1984. Esto representa entre un 27,9 y un 48,9 por ciento de su ingreso de operación; sin embargo, aun estas reservas parecen ser insuficientes para cubrir las pérdidas que se han incurrido por los préstamos de baja calidad de la cartera.

Cuadro 3.12. Mora por Cantidad del Préstamo

Cantidad del préstamo	Cantidad en mora	Porcentaje en mora
Menos de 5.000 colones	47	17.6
5.000-20.000 colones	45	16.8
20.000-100.000 colones	58	21.8
Más de 100.000 colones	117	43.7
Total	267	100.0

Cuadro 3.13. Constitución de Fondos
(Millones de colones)

Año	Fondos de operación	Porcentaje de la cartera neta	Porcentaje del ingreso
1984	31.5	6.4	48.9
1985	24.4	4.5	37.9
1986	55.7	8.3	48.6
1987	37.3	4.7	27.9
1988	50.1	6.1	33.7

Márgenes de Las Tasas de Interés

El BFA ha estado operando con unos márgenes relativamente altos de tasa de interés, esto es una diferencia relativamente alta entre la tasa de interés que el banco cobra a sus clientes y la tasa de interés a la cual el BFA debe obtener préstamos. El rendimiento neto teórico ha sido entre el 9 y el 13 por ciento durante los años 1984-88, como se ve en el Cuadro 3.14.

Los rendimientos anotados aquí son teóricos porque el banco acredita a ingresos el interés acumulado de los préstamos en mora. Se calcula estos rendimientos dividiendo el ingreso de los intereses netos del banco por el valor neto promedio de la cartera.

Cuadro 3.14. Rendimiento Neto de La Tasa de Interés

Año	Rendimiento (porcentaje)
1984	10
1985	9
1986	13
1987	11
1988	11

El rendimiento teórico del interés parece ser bastante alto, principalmente porque el banco ha estado operando con fondos de muy bajo costo. Como ejemplo, el gasto total de intereses del banco en 1988 fue 23,9 millones de colones, que representaron sólo el 2,14 por ciento de sus obligaciones totales.

En el futuro, el rendimiento de los intereses del BFA probablemente disminuirá a no ser que el banco Central le permita aumentar la tasa de interés que cobra para sus operaciones de crédito. El costo promedio de las obligaciones del BFA comenzará sin dudarlo a aumentar y continuará haciéndolo a un ritmo constante. Es razonable asumir que el BFA no podrá continuar encontrando fuentes suficientes de fondos blandos que le permitan mantener el costo promedio actual de sus obligaciones.

Además, aun cuando el rendimiento del interés de aproximadamente 11 por ciento es relativamente alto en comparación con la generalidad de los bancos de fomento, no deja suficiente margen como para cubrir las pérdidas debidas a los préstamos incobrables. Debido a que los costos administrativos del BFA fueron cerca del 8 por ciento de la cartera neta promedio en 1987 y 1988, el banco incurre en pérdidas operacionales siempre que el fondo gasto de reserva para pérdidas supere el 3 por ciento del balance de la cartera. El gasto para esta reserva ha fluctuado entre el 4,5 y 8,3 por ciento durante el periodo de 1984-88, como se menciona anteriormente, y lo consideramos insuficiente.

Gastos Administrativos

Los gastos administrativos del BFA han ido en aumento a un ritmo mayor que la tasa de crecimiento de la cartera neta. Entre 1984 y 1988, estos gastos aumentaron un 105 por ciento, mientras que la cartera aumentó sólo un 55 por ciento como se observa en el Cuadro 3.15 a continuación.

Cuadro 3.15. Gastos Administrativos

Año	Gasto	Cartera total	Porcentaje
1984	32	483	6.6 por ciento
1985	39	548	7.1 por ciento
1986	56	670	8.4 por ciento
1987	62	797	7.8 por ciento
1988	66	821	8.0 por ciento

Se piensa que el rápido aumento de los gastos administrativos se debe principalmente a los siguientes factores:

- Tasa de inflación. El índice de precios al consumidor aumentó un 141 por ciento durante el periodo de 1984-88.
- Adición y/o expansión de las unidades orgánicas en la oficina central del BFA. El número de empleados aumento de 1.508 en 1984 a 1.704 en 1988.
- Aumento del número de préstamos en la cartera del BFA. El número de préstamos aumentó del 44.588 en 1985 al 58.507 en 1986, aunque disminuyó a 46.126 en 1988.

Aunque el BFA no tiene control sobre la inflación, hay maneras en las cuales puede compensarse por el aumento en costos en que incurre. A continuación se ofrecen algunas opciones que el BFA debería considerar.

- Aumento en los márgenes de tasa de interés para sus operaciones de préstamo
- Aumento de la cartera en buen estado, y/o ingreso neto generado por otros servicios del banco.
- Aumento de la eficiencia administrativa del banco.
- Reducción del porcentaje de pequeños préstamos en la cartera

La eficiencia administrativa del banco puede aumentarse gradualmente mediante un plan de fortalecimiento institucional. Sin embargo, no sería prudente para el banco tomar acciones drásticas para la reducción de costos en este momento porque el banco no ha consolidado suficientemente su

organización y sistemas, y las acciones drásticas en ausencia de una planificación sensata podrían ser contraproducentes. En la actualidad, el banco no tiene ningún plan de firmamiento institucional formal o actualizado. Sin embargo, parte del aumento del costo administrativo se debe al establecimiento de unidades orgánicas nuevas como los Sistemas de Información y CENBAFA, la cual fue creada en el plan original de fortalecimiento institucional. La unidad de Organización y Métodos, también estaba contemplada en el plan original, y todavía no ha sido establecida; esta unidad deberá estar a cargo de los análisis y diseño para mejorar la eficacia administrativa del banco.

El banco debería concentrar sus esfuerzos en mejorar la calidad de su cartera de préstamos mediante la toma de mejores decisiones y una administración de la cartera más eficiente. Los préstamos con problemas han sido la causa principal de la deficiente actuación financiera del banco. El BFA debe también tratar de negociar la tasa de interés que pueda cargar para los préstamos agrícolas con el Banco Central, debido principalmente al gran número de pequeños préstamos que debe proporcionar. Un préstamo de 5.000 colones genera una contribución de solo 550 colones en interés, mientras que el costo administrativo promedio del banco por préstamo es 1.653 colones.

No se trataron anteriormente las ganancias declaradas por el banco porque requieren un ajuste considerable para que correspondan a la realidad. Los cuadros 3.16 y 3.17 contienen los estados financieros del banco.

La Estrategia del BFA

El siguiente análisis de la misión y estrategia del banco se basa en las observaciones y conversaciones de funcionarios del RRNA con funcionarios del BFA.

La misión básica del banco se percibe generalmente como la de contribuir a la estabilidad social y política de El Salvador. Su estrategia es apoyar las actividades rurales de los beneficiarios de la Fase I y III de la reforma agraria y de los pequeños agricultores tradicionales. El programa de crédito del banco para prestar a estos sectores se llama "operaciones bancarias de fomento". El banco considera estas operaciones no lucrativas. Por ejemplo, la política del banco ha sido continuar otorgando crédito a las cooperativas de Fase I, aun cuando la tasa de recuperación de préstamos es muy baja para este grupo.

La estrategia del banco para lograr su autosuficiencia financiera o por lo menos compensar en parte por las pérdidas que le produce su programa de fomento es dedicarse a operaciones lucrativas de servicio bancario al por menor y a la venta de diversos insumos agrícolas, por ejemplo fertilizantes. Las actividades de comercialización de los productos se concibió también

**Cuadro 3.16 Balance Fianciero del Banco de
Fomento Agropecuario, 1988**

	Absoluto (Miles de Colones)	Relativo (Porcentaje)
Efectivo	77,454	6.4
Divisas extranjeras	4,978	0.4
Inversión financiera	471	---
Préstamos	821,610	67.6
Provisiones para préstamos malos	(121,175)	(9.9)
Activos fijos	72,452	5.9
Reserva de depreciación	(12,222)	(1.0)
Otros activos	420,974	34.7
Otras reservas	(75,488)	(6.2)
Fondos	25,847	2.1
Total de activos	1,214,992	100.0
Cuentas de cheques	63,570	5.7
Ahorros	21,578	1.9
Bonos	---	---
Banco Central	117,721	10.5
Deuda en divisas extranjeras	359,426	32.1
Otros pasivos	76,938	6.9
Fondos	25,847	2.3
Fondo de desarrollo económico	453,543	40.6
Total de pasivos	1,118,623	100.0
Capital	87,207	90.5
Reservas	8,862	9.2
Ganancias	300	0.3
Total del patrimonio neto	96,369	100.0
Pasivos más patrimonio neto	1,214,992	

Cuadro 3.17 Estado de Pérdidas y Ganancias
Banco de Fomento Agropecuario
1988

	Absoluto (Miles de Colones)	Relativo (Porcentaje)
Ingreso		
Intereses sobre préstamos	110,056	74.00
Intereses sobre depósitos	3,098	2.08
Otros ingresos por intereses	1,351	0.91
Comisiones	1,744	1.17
Comisiones sobre divisas	211	0.14
Otros ingresos financieros	2,799	1.88
Ingresos de otros servicios	11,640	7.83
Ajustes a estados anteriores	17,828	11.99
Total de ingresos de operaciones	148,727	100.00
Ingreso no operativo		
De otros activos	771	
Otros ingresos	671	
Ingreso total	150,169	
Gastos		
Gastos financieros		
Interés pagado en cuentas de ahorro	1,103	0.66
Interés pagado en C.D.s	3,906	2.53
Interés pagado en bonos	---	---
Interés pagado en préstamos	17,263	11.17
Comisión	1,784	1.15
Otros	6,922	4.48
Provisión para gasto en cartera préstamos	36,270	23.48
Provisión para gasto en otros activos	---	---
Provisión para gasto en intereses devengados	13,913	9.01
Otras provisiones	---	---
Ajustes a estados anteriores	7,294	4.72
Gastos administrativos		
Personal	47,107	30.49
Otros	19,017	12.31
Total de gastos de operación	154,489	100.00

(Continúa)

101

Cuadro 3.17 (Continuación)

	Absoluto (Miles de Colones)	Relativo (Porcentaje)
Gastos no-operativos		
Otros	776	
Total de Gastos	155,265	
Menos:	(-5,096)	
Utilidades brutas sobre la venta de insumos agricolas	---	
Otros gastos de ventas	---	
Utilidades netas	5,404	
Utilidad global del banco	308	

como un servicio de apoyo a los beneficiarios del banco de fomento. Desafortunadamente, aunque la estrategia del banco para solucionar la autosuficiencia financiera pareciera ser adecuada, contiene algunas fallas muy significativas. Estas se analizan a continuación.

Intermediación Financiera

La única forma en que el banco podrá mantener su nivel de actividad crediticia será obtener más líneas de crédito y/o fondos en efectivo del Banco Central y/o nuevo financiamiento de donantes externos siempre que los programas "del banco de fomento" generen pérdidas significativas. Esto aumentará las presiones inflacionarias de la economía, porque con el gobierno que tiene un déficit fiscal, la única forma en que el Banco Central podría proporcionar financiamiento adicional al BFA sería imprimiendo nuevos colones. Además, la infusión de nuevo capital extranjero en la economía incrementaría la inflación.

Comercialización

Las ganancias declaradas por la comercialización de productos agrícolas del banco no generan necesariamente un flujo de efectivo positivo para el banco. Básicamente, estos productos se venden en contra del crédito proporcionado por el banco al agricultor. Por lo tanto, cuando éste no reembolsa sus préstamos, la venta de los productos a los agricultores representa un flujo negativo, y una pérdida real al banco.

Capacidad Institucional

La operación de venta de los productos agrícolas del banco crea demandas adicionales de tiempo para el personal administrativo y de auditoría del banco. El costo de oportunidad del tiempo de este personal es muy alto durante cualquier proceso de fortalecimiento institucional.

Mientras la misión principal del banco sea social y política en lugar del propósito común de un banco de fomento, no habrán respuestas fáciles para los problemas del banco. La misión del banco de fomento debería ser fomentar el desarrollo económico del país y las oportunidades empresariales de ciertos sectores de la economía mediante el ofrecimiento de servicios financieros, y crédito en especial, para proyectos en los sectores seleccionados. Aunque el rol del banco de fomento no sea maximizar las ganancias, debe funcionar dentro de los parámetros financieros prudentes para seguir siendo efectivo como institución de fomento.

El banco sólo podrá mantener su nivel actual de actividad prestataria si restablece sus pérdidas con nuevo financiamiento del Banco Central, el GOES o donantes extranjeros. Un programa como éste, cuyo propósito principal es político y social, debe administrarse con un acuerdo de

fideicomiso con el GOES. Bajo este programa, el banco podría realizar los programas de crédito social del GOES con normas y sistemas aprobados por el GOES. EL GOES supervisaría las operaciones del fondo usando auditores externos. La gerencia del banco sería totalmente responsable del fondo de las operaciones de fideicomiso, pero el banco no estaría obligado a aumentar su riesgo más allá de los parámetros financieros que debería observar como banco. Ni tampoco tendría que participar en otras empresas o actividades no relacionadas con la banca para compensar las pérdidas en sus operaciones de crédito.

El contrato de acuerdo del fondo de fideicomiso entre el BFA y el GOES necesitaría incluir cláusulas que proporcionen al banco incentivos para administrar el fondo eficazmente de acuerdo con las políticas acordadas. Debería también específicamente definir un criterio de graduación por el cual los clientes del fondo de fideicomiso se convertirían en clientes de los programas del banco de fomento.

La estrategia para financiar el crédito otorgado para lograr varios objetivos sociales y políticos a través de un acuerdo de un fondo de fideicomiso aumentará la probabilidad del banco para convertirse en un banco de fomento eficaz, aún si el GOES no puede reponer las pérdidas del fondo de fideicomiso. Sin embargo, el GOES estará más informado de los costos asociados con el financiamiento del crédito para programas sociales y políticos. En la actualidad, es difícil determinar este costo porque las declaraciones financieras del banco exageran el valor de los haberes en el balance y el nivel del ingreso que recibe en su cuenta de pérdidas y ganancias.

Bancos Comerciales

Los bancos comerciales ya son una fuente importante de crédito para el sector agrícola. Luego del BFA, son los prestatarios más importantes de crédito agrícola. Al 31 de diciembre de 1987, las carteras para el crédito agrícola de los bancos comerciales y el BFA contaban con 337 millones de colones y 757 millones de colones respectivamente. Estos bancos usaron cerca de 3,6 millones de colones del financiamiento del proyecto 263 para otorgar crédito al grupo seleccionado del mismo.

En la opinión de RRNA, no se debe alentar a los bancos comerciales a que amplíen sus carteras de préstamos para las actividades o clientes agrícolas de alto riesgo. Los bancos ya se encuentran en una posición financiera débil y en general operan sin ganancias.

El capital neto de siete de los nueve bancos comerciales disminuyó en términos reales de 326 millones de colones al finalizar 1987 a sólo 196 millones de colones al 31 de agosto de 1988. El capital neto, al finalizar 1987,

- 91

representó 5,6 por ciento de sus haberes totales (véase el Cuadro 3.16). Esto había disminuido a sólo 3,3 por ciento para finales de agosto de 1988. Un banco comercial prudente en El Salvador debería probablemente operar con un capital neto por lo menos un 15 por ciento con respecto a sus activos.

Además, las operaciones de crédito de estos bancos generalmente generan pérdidas. El rendimiento neto del interés de los bancos fue sólo 6,1 por ciento en 1987. Este rendimiento fue casi equivalente al porcentaje de costos administrativos que estaban incurriendo los bancos. Por lo tanto, el rendimiento generado para las operaciones de crédito no estaba cubriendo los costos administrativos y el costo de un fondo de reserva para préstamos en mora. Los estados financieros consolidados para siete de los nueve bancos comerciales aparecen en el Cuadro 3.18 y 3.19.

**Cuadro 3.18 Estado Financiero Consolidado de
Siete Bancos Comerciales
(C000,000)**

	7/31/87	12/31/87	5/31/88
Activos			
Efectivo y depósitos en bancos	1,142	1,123	1,346
Bonos	444	477	587
Cartera de préstamos (a) provisión	3,412 (67)	3,735 (93)	3,590 (203)
	-----	-----	-----
Cartera neta	3,345	3,642	3,387
Intereses acumulados Provisión	221 (36)	290 (49)	352 (112)
	-----	-----	-----
Intereses acumulados netos	185	214	240
Varias cuentas pendientes por cobrar Provisión	167 (3)	81 (3)	113 (12)
	-----	-----	-----
Balanza neta	164	78	101
Mobiliario y equipo	65	85	90
Otros activos	133	171	232
Total de activos	5,479	5,823	5,987
Préstamos con saldo moroso	146	192	247

Pasivos y Patrimonio Neto

	7/31/87	12/31/87	5/31/88
Depósitos			
Cuentas de cheques	1,303	1,131	1,238
Plazo	2,001	2,215	2,322
Ahorros	1,103	1,220	1,317
	-----	-----	-----
Total	4,407	4,566	4,877
Banco central	348	547	483
Organizaciones extranjeras	78	75	53
<hr/>			
	7/31/87	12/31/87	5/31/88
<hr/>			
Transacciones interbancarias	43	18	17
Otros pasivos	312	291	561
Total de pasivos	5,188	5,497	5,791
Activo neto	140	140	148
Reservas	48	81	104
Ganancias	103	105	(56)
Patrimonio neto	291	326	196
Total	5,479	5,823	5,987

Nota: Este es el estado financiero consolidado de siete de los nueve bancos comerciales. No se incluyen el Crédito Popular y el Banco de Desarrollo.

**Cuadro 3.19 Estado de Pérdidas y Ganancias Consolidado
de Siete Bancos Comerciales**

(Millones de Colones)

	1986	1987	Enero-Agosto 1988
Interés devengado	533	642	285
Interés pagado	(355)	(429)	(190)
Interés neto devengado	178	213	95
Menos: provisión para cartera por cobrar	(38)	(58)	(185)
Otro gasto financiero	140	155	(90)
Ingreso no financiero	82	73	39
Personal	153	176	76
Otros gastos de administración	16	21	9
Totales gastos de administración	169	197	85
Ingresos operativos netos	46	21	(133)
Otros ingresos o gastos	(2)	9	1
Ajustes a la cuenta del año pasado	5	3	1
Ganancias y pérdidas	49 ^a	33	(133)

a. La ganancia señalada no refleja un gasto de reserva legal de 19.7 millones de colones contraído por NCO Agrícola.

104

IV. LECCIONES QUE SE HAN APRENDIDO

En la opinión de RRNA, el Programa de Reforma Agraria hubiera sido un fracaso total sin el apoyo de este proyecto. Es evidente que la entrega oportuna de crédito a los agricultores ha sido un medio importante para generar producción agrícola aún en el ambiente difícil de El Salvador. El proyecto tuvo un éxito razonable en lograr su meta a pesar del hecho de que ciertas suposiciones claves hechas en el diseño del proyecto no resultaron ser reales. Las siguientes condiciones claves no fueron satisfechas:

- Estabilidad política. El proceso democrático fue fortalecido significativamente a través de un sistema electoral más confiable, pero la estabilidad política no se ha logrado totalmente.
- El compromiso del GOES para proporcionar apoyo al proyecto. El GOES ha proporcionado un apoyo financiero adecuado para el proyecto, pero la estructura general de la política económica y la carencia de otros servicios de apoyo requeridos por los agricultores han tenido un efecto adverso en el éxito del proyecto.
- Disminución de la violencia en el país. La disminución de la violencia no ha sido significativa, y ha tenido un efecto adverso en la ejecución del proyecto y en las actividades agrícolas.
- Precios estables o en aumento para los productos y alimentos básicos de exportación. Los precios de los productos básicos de exportación y los alimentos básicos generalmente disminuyeron en términos reales, y ciertas políticas del gobierno exacerbaron este problema.

Se tuvo éxito a nivel de la meta del proyecto porque se proporcionó crédito en forma oportuna para satisfacer su demanda. No se tuvo éxito en lograr una cartera de buena calidad por varias razones genéricas:

- El objetivo estratégico del BFA no era ser un banco de fomento sino llevar a cabo una misión social y política. El BFA puede considerarse un fracaso como banco; sin embargo, ha tenido bastante éxito en lograr sus deberes y funciones sociales y políticas.
- Los factores externos mencionados arriba y especialmente la disminución en precios de ciertos productos básicos en términos reales tuvieron un impacto. El GOES no solucionó con éxito ciertas cuestiones normativas del sector agrícola y confió demasiado en el crédito como forma para desencadenar el progreso en este sector.
- La producción de los cereales básicos, y especialmente el maíz, tiene un ganancia baja.
- El GOES y el BFA tienen una política de otorgar crédito al grupo seleccionado sin ningún criterio de selección fuera del cumplimiento del prestatario con la definición de grupo seleccionado.
- El BFA no había logrado el afianzamiento institucional requerido para ampliar el crédito en masa cuando empezó el proyecto, y el progreso para mejorar su capacidad institucional ha procedido a un paso lento.

La misión social y política del BFA probablemente podría haberse cumplido a un costo mucho menor, si el diseño de su organización, arreglos financieros, y sistemas de administración se hubieran basado en este tipo de misión. La falta de definición clara de responsabilidad dentro de la organización es uno de los puntos débiles de BFA.

El programa de fortalecimiento institucional hubiera tenido más éxito si el diseño y ejecución del sistema computarizado de información hubiera recibido prioridad máxima desde su comienzo. El banco fue capaz de ampliar bastante rápidamente su capacidad para distribuir el crédito, pero no pudo ejecutar un sistema de administración de la cartera razonablemente eficaz sin un sistema computarizado de información.

V. RECOMENDACIONES

Estrategia Crediticia del Sector Agrícola

La estrategia crediticia del sector agrícola debe dar prioridad a la solución de la alta tasa de morosidad de los programas de crédito agrícola. No se observa ninguna solución rápida a este problema. Es necesario preparar un plan total para mejorar considerablemente este problema en el futuro.

La estrategia a largo plazo debería proporcionar, gracias a una planificación sensata, el apoyo requerido para lidiar con las causas actuales de la morosidad, las cuales están fuera del control de las instituciones de crédito. Se recomienda llevar a cabo un estudio a profundidad que identifique y ordene las causas de la morosidad como un paso adelante en la formulación de una estrategia y plan para resolverlos.

RRNA entiende que el sector agrícola está funcionando en un ambiente económico, social y político difícil y que en una gran medida esta situación ha afectado la capacidad de los agricultores para reembolsar los préstamos. Sin embargo, se da cuenta también que los cereales básicos no han sido una actividad agrícola lucrativa para muchos agricultores. Por lo tanto, el sector agrícola tendrá que identificar la manera para aumentar las ganancias de los agricultores por medio de uno o varios de los siguientes medios:

- Mejoras normativas
- Mejoras en los servicios de apoyo
- Diversificación gradual de los planes agrícolas para otras actividades más lucrativas

La estrategia crediticia del sector agrícola a corto plazo debería basarse en una clara definición de los objetivos que desea lograr. Se cree que el logro de la estabilidad social y política ha sido el objetivo de un porcentaje considerable del crédito otorgado desde 1980. La aprobación de préstamos o las decisiones de refinanciamiento no han dado suficiente peso a

la productividad o la capacidad crediticia del prestatario o el riesgo asumido por el Banco.

RRNA recomienda la formulación de dos estrategias crediticias separadas. Una abordaría las necesidades de crédito de los proyectos o prestatarios que representan un riesgo más alto de lo que puede considerarse como aceptable de acuerdo a los criterios del banco. El otro trataría las necesidades de crédito de proyectos con riesgos aceptables.

El GOES podría establecer el crédito para los programas con objetivos sociales mediante un fondo de fideicomiso bajo la administración del BFA. Este acuerdo podría estructurarse de la siguiente manera:

- El GOES nombraría una Junta de Directores que incluiría a representantes del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Finanzas, el Banco Central, y un representante del grupo seleccionado para el programa de crédito. Un representante del BFA participaría en las reuniones sin derecho al voto.
- La Junta definiría la política crediticia y los criterios para la aprobación del crédito.
- El BFA nombraría a un Director del Fondo de Fideicomiso quien dependería del gerente de crédito/operaciones del banco.
- El grupo seleccionado serían los beneficiarios de la reforma agraria y los pequeños agricultores tradicionales que no reúnen los criterios normales de crédito del banco. Se deberían establecer límites máximos para la tenencia de la tierra y el valor de los haberes para los agricultores individuales bajo el programa del fondo fiduciario.
- Se deben establecer criterios de graduación para trasladar a los agricultores del programa de crédito social al programa bancario regular del BFA.
- La Junta de Directores debe aprobar el volumen de la actividad prestataria y el presupuesto anual.
- El fondo de fideicomiso proporcionaría al BFA un adelanto adecuado de fondos para financiar la actividad prestataria aprobada y reembolsar al banco por los costos directos de la administración del fondo más una suma para gastos generales.

- El GOES debería establecer un incentivo atractivo para el BFA en base al cumplimiento recuperatorio de la cartera.
- El GOES, con la cooperación del BFA, debe obtener o negociar directamente el financiamiento para los programas de crédito.
- El BFA debe ser responsable ante la Junta del Fondo de Fideicomiso de la administración del fondo según las normas y directivas establecidas por la junta. De igual manera, el BFA será responsable ante su propia Junta de Directores y el GOES de realizar todas las operaciones bancarias según criterios juiciosos de administración y de manera razonablemente lucrativa.

No se recomienda la participación de instituciones de la banca mixta en la operación de cualquier programa de crédito con objetivos sociales. La banca mixta debería dedicar sus esfuerzos administrativos y operativos para proporcionar servicios bancarios comerciales y obtener un rendimiento adecuado sobre su capital. La banca mixta debe funcionar como banco privado en lugar de las agencias del gobierno a cargo de realizar programas gubernamentales.

La prioridad principal de la banca mixta en la actualidad será fortalecer su situación financiera, que se encuentra en una posición débil. La tendencia del desempeño financiero de la banca mixta en los últimos años podría conducir al colapso del sector financiero.

La Misión del BFA

El BFA debería continuar con su rol de institución principal de crédito agrícola y debería estar a cargo de ejecutar el programa crediticio del GOES con sus objetivos sociales y políticos. La misión del BFA será entonces doble:

- Ejecutar los programas de crédito social y político del GOES establecidos en el acuerdo del fondo fiduciario con el gobierno
- Proporcionar servicios bancarios de fomento agrícola de manera autosuficiente financieramente.

El gobierno central sería directamente responsable de financiar los programas de crédito que tengan un objetivo social y político.

En el pasado, el BFA ha funcionado bajo objetivos contradictorios. El banco ha tenido el mandato de financiar estos tipos de programas y de

mantener su bienestar financiero. En estas circunstancias, nadie es o se siente responsable del desempeño financiero del banco. Otra posible consecuencia negativa del arreglo actual es que el objetivo social pudo haber prevalecido en el otro tipo de programas de crédito. La baja calidad de las carteras parece ser el denominador común de todos los tipos de préstamo. El conflicto de objetivos ha conducido al banco a comenzar otras actividades empresariales como fuente de ganancias, para compensar por sus pérdidas bancarias.

Estructura Financiera

El GOES debería capitalizar al BFA para proporcionarle una estructura financiera adecuada. La implementación del fondo de fideicomiso debería comenzar por eliminar del balance del banco todos los activos y obligaciones que debieron haberse transferido al Gobierno de El Salvador porque se originaron en los programas de crédito con objetivos políticos y sociales. El balance inicial del fondo estará compuesto por estos haberes y obligaciones y el GOES proporcionara capital adicional.

Se determinara una vez que se prepare un balance "limpio" el financiamiento que podría precisarse para salvar al BFA y la forma en que se proporcionara. La nueva estructura del BFA debería tener un coeficiente de por lo menos un 20 por ciento entre el capital neto y los activos totales.

La separación de cuentas indicada arriba requerira la asistencia de un equipo de consultores en contabilidad. Se estima que se precisarían por lo menos dos contadores principales y dos auxiliares por un periodo de seis meses. La implantación de sistemas de contabilidad separados requeriran también considerable apoyo del Departamento de Sistemas de Información. Se anticipa la necesidad de contratar a un analista de sistemas y a dos programadores por un periodo de seis meses.

Prioridad Principal

Se recomienda dar prioridad máxima al desarrollo de la capacidad institucional del banco para lograr una cartera de buena calidad en sus programas de crédito bancario y un desempeño satisfactorio en la administración del fondo de fideicomiso. Ambos tipos de programa crediticio funcionarían con objetivos bien definidos y desempeños mensurables.

No se cree que el banco deba "empujar" los créditos en ninguno de sus programas por el momento. Esto conduciría a un porcentaje mayor de préstamos en mora.

El banco debería diseñar y ejecutar un plan de fortalecimiento institucional para mejorar la calidad de su cartera. El plan debería enfocarse en las agencias (o sucursales) en lugar de todo el banco. Sería más difícil de

administrar un plan enfocado a la totalidad del banco y se tardaría más en ponerlo en ejecución. Dependería del apoyo, participación y disponibilidad de un número mucho mayor de empleados. Se recomienda enfocarlo a las agencias, porque se cree que será más fácil obtener resultados tangibles a corto plazo fortaleciendo la capacidad del banco a nivel operativo. A continuación se describe la estructura básica para el diseño de un plan de fortalecimiento institucional.

Mejoras para La Recuperación de Préstamos

Se divide en los siguientes subcomponentes:

- Mejorar la información para estructurar las políticas crediticias estableciendo un sistema para registrar las causas de la morosidad y generar estudios analíticos de estos datos. Los datos sobre las razones de la mora serán transmitidos a la oficina central para su análisis.
- Mejorar la metodología del análisis crediticio estableciendo un sistema de puntaje de créditos consistente y controlable como una ayuda en el análisis del crédito y las decisiones para la aprobación de préstamos, para realizar análisis periódicos de la correlación entre la morosidad y el puntaje.
- Mejorar la administración de la cartera aumentando el tiempo que los agentes crediticios pasan visitando a los clientes y estableciendo un sistema computarizado para controlar las negociaciones con los clientes en mora. El sistema de administración de la cartera incluirá también incentivos de rendimiento para el personal de la agencia basados en la recuperación de la cartera.

Responsabilidad y Eficiencia

Las agencias funcionarán como centros de lucro y serán responsables de cumplir con metas de desempeño específicas. Se aumentarán los límites para la autorización de préstamos, aumentándose la eficiencia del banco a través de una mayor descentralización. Además, se actualizarán los procedimientos y coordinación de las agencias con la oficina central gracias al sistema computarizado de información, para lograr una mayor descentralización. Se preparará un manual de trabajo para cada uno de los cargos en las operaciones de crédito. Se preparará un manual de supervisión de las agencias para las oficinas regionales. Se establecerá un sistema de incentivos para el personal de las agencias, basado en el logro de objetivos.

Adiestramiento

Se preparará un curriculum para ofrecer adiestramiento periódico en actividades de crédito a todos los niveles de las agencias y oficinas regionales. Además, cada empleado recibirá adiestramiento en base al manual de trabajo para su cargo.

La oficina central también pondrá en ejecución actividades dirigidas a mejorar la eficacia y eficiencia del control administrativo mediante el uso más eficaz del sistema computarizado de administración de datos. Se documentará el sistema de supervisión de la oficina central para cada nivel orgánico que tenga responsabilidad de control sobre las agencias.

El Departamento de Sistemas de Información ejecutará un plan de fortalecimiento dirigido a aumentar la eficiencia y eficacia del sistema mediante el análisis de la demanda de la información en términos de su utilidad. El propósito y utilidad de cada informe será definido con los usuarios de la información.

Se diseñará un programa de adiestramiento y se pondrá en ejecución para adiestrar al personal de la sede en el uso del sistema computarizado de información y evaluación del desempeño de las agencias.

La Unidad de Auditoría Interna recibirá programas y el adiestramiento necesario para verificar el sistema computarizado de procesamiento de datos y los informes.

Organización

Se estudiarán cambios en la organización y se pondrán en ejecución para administrar eficazmente el fondo de fideicomiso y los programas bancarios. Se pondrán en ejecución otros ajustes en la organización para aclarar la responsabilidad de cada unidad orgánica y para fortalecer la función de control administrativo.

APENDICE A. RESEÑA DEL SECTOR AGRICOLA

Tradicionalmente, los cultivos de exportación han dominado el sector agrícola en El Salvador. A pesar del descenso notable en la producción del café y algodón en los 1980, esta situación continúa. En el cuadro siguiente se proveen estimaciones de los porcentajes del valor del producto del sector agrícola en precios corrientes para los años 1975-78 y 1983-86. Los cuatro cultivos básicos — maíz, frijoles, arroz, y sorgo — contribuyeron solamente 13.4 por ciento del valor de producto del sector en el período de 1983-86. Las tres exportaciones tradicionales — el café, algodón, y azúcar — contribuyeron más de la mitad del valor, 53 por ciento.

Proporciones del Valor de La Producción
del Sector Agropecuario
(Por ciento)

	1975-78	1983-86
Café	45.11	43.87
Algodón	9.76	3.99
Azúcar	4.64	4.89
Maíz	6.43	8.15
Frijoles	2.00	2.06
Arroz	1.27	1.13
Sorgo	2.47	2.02
Frutas, legumbres	9.85	8.72
Productos de ganadería	15.48	22.22

Fuente: BCR y Norton et. al. (1988).

Se notan dos temas en esta comparación. Primero, los agricultores continúan siendo muy dependientes del cultivo de productos de exportación como determinante importante del ingreso. Esta dependencia en la exportación tradicional ocasiona que los agricultores sean vulnerables no solo a los caprichos del mercado de productos internacionales, sino a las

decisiones de las autoridades encargadas de la regulación cambiaria en San Salvador.

Segundo, el porcentaje del valor contribuido por los cuatro granos básicos es sorprendentemente pequeño; la producción de ganado solamente provee casi el doble del total de ingresos, 22 por ciento, de la contribución de los granos básicos. La alta proporción de recursos y atención dados por el Proyecto 263 a los granos básicos contrasta bruscamente con la importancia mínima que tiene como contribuidor al valor del producto del sector y los ingresos de los agricultores.

Producción Agrícola

Lo más notable en el Cuadro A-1 es el descenso rápido y extenso en términos absolutos de la producción agrícola desde 1978 en casi todos los productos de importancia. Lo más dramático ha sido el descenso en la producción de algodón de 1.7 millones de quintales de fibra a casi .25 millones en 1987, un descenso de 85 por ciento.

Café

El descenso en la producción del café es igualmente inquietante por su importancia como una fuente de divisas, ingresos al agricultor, empleo rural y urbano, e ingresos públicos. La producción del café disminuyó constantemente en la década pasada de 4.1 millones de quintales en 1979 a 2.5 millones en 1988, un descenso de 38 por ciento. En términos por habitante, el descenso es, naturalmente, aún más grave.

Se proponen muchas razones para explicar el descenso en la producción. La carencia de mantenimiento y el abandono de las haciendas de café por los patrones son las que se citan con más frecuencia. Ha habido un deterioro general en el cuidado dado a los cafetales en cuanto a poda, nuevos plantíos, sombreado, uso de abono, y control de plagas. Esos síntomas reflejan la reacción de los productores de café en cuanto al deterioro en los precios reales del café en la década, los defectos en la política estatal de mercadeo, la inestabilidad en las áreas de producción de café en el país, y la inseguridad en cuanto a la situación de tenencia de la tierra.

Los precios recibidos por los productores se han deteriorado como consecuencia del descenso de los precios internacionales, pero también como resultado de los efectos combinados de los impuestos de exportación sobre el café y la sobrevaluación de la moneda. En un estudio de FUSADES (1988) se estimó que el impuesto efectivo sobre el café subió a 67 por ciento en

Cuadro A-1. Niveles de Produccion Agricola, 1978-1988
(en millones)

Ano	Cafe qq	Algodon qq	Azucar mt	Maiz qq	Frijoles qq	Arroz qq	Sorgo qq	Carne de Vaca qq	Leche lt	Aves de Corral lb	Huevos	Carne de Puerco qq
1978	3.522	1.713	3.596	11.088	0.939	0.718	3.518	0.228	231.890	33.023	833.827	0.167
1979	4.125	1.410	3.321	11.392	1.139	0.823	3.485	0.214	252.437	34.068	835.829	0.147
1980	4.094	1.350	2.564	11.473	0.852	0.858	3.041	0.185	203.605	35.145	818.563	0.127
1981	3.825	0.948	2.263	10.919	0.834	0.726	2.950	0.148	197.821	36.247	800.499	0.125
1982	3.796	0.870	2.372	8.999	0.828	0.513	2.700	0.149	164.267	37.405	844.136	0.147
1983	3.360	0.886	3.016	9.630	0.914	0.583	2.677	0.147	128.331	38.589	849.118	0.154
1984	3.246	0.684	3.402	11.464	1.055	0.899	3.054	0.148	169.400	39.811	853.303	0.140
1985	3.235	0.542	3.455	10.764	0.744	1.003	2.883	0.140	191.781	46.308	950.879	0.146
1986	3.004	0.232	3.647	9.500	1.080	0.701	3.207	0.155	184.923	45.290	1,049.549	0.164
1987	3.306	0.224	3.300	12.575	0.531	0.567	0.564					
1988	2.541	0.252		12.800	0.903	0.748	2.986					

Fuente: BCR, DGEA, Norton et al (1988), OSPA

1987, y en 1988 probablemente fue más alto. Si se considera que INCAFE paga a los productores con un retraso de casi seis meses, se hace evidente cuales son las cargas y desincentivos para los productores de café.

Los problemas de la producción de café se han empeorado tanto que El Salvador ha visto que su cuota de exportación bajo el Acuerdo Internacional de Café se ha reducido debido a su incapacidad de llenar la cuota de los últimos años pasados. Probablemente el descenso en la producción va a continuar aun después de que se inicien nuevas plantaciones a causa del resago en empezar la producción; mientras tanto, los árboles existentes continúan envejeciendo.

Algodón

La destrucción de la producción de algodón se ve claramente en las estadísticas presentadas en el Cuadro A-1. Una combinación de varios factores ha contribuido a esto: Primero, hay una deficiencia creciente de competitividad en la producción doméstica de algodón en el mercado mundial a los niveles corrientes de precios y tasa de cambio. Norton (1989) ha evaluado el costo doméstico de recursos de algodón y encontró que la producción doméstica es no rentable. Segundo, la inestabilidad política en el país ha afectado también a las áreas tradicionales de producción de algodón así como la infraestructura de elaboración. Finalmente, los problemas de política de gerencia, finanzas, y fijación de precios en la cooperativa de procesamiento y mercadeo (COPAL) han contribuido significativamente al fallecimiento del cultivo de algodón.

Azúcar

La caña de azúcar es el único de los cultivos de exportación tradicional que ha mantenido los niveles de producción, y, en realidad, desde principios de la década ha aumentado ligeramente. La producción de caña de azúcar bajó de 3.6 millones de toneladas-métricas en 1978 a 2.5 millones en 1981, pero desde entonces se ha recobrado hasta 3.3 millones en 1987. Los ingresos por exportación de azúcar han reemplazado a los del algodón como una segunda fuente de divisas. En 1988, el azúcar generó US\$ 19.1 millones en comparación con US\$ 0.2 millones de algodón y US\$ 360 millones de café. Se da ayuda a la producción de caña de azúcar porque los productores tienen entrada al mercado de azúcar en los Estados Unidos debido a la generosa cuota otorgada por el gobierno de los Estados Unidos a precios tres o cuatro veces más altos que el mercado internacional. Los costos de producción domésticos y los precios internos están sobre el precio del mercado mundial (OSPA, 1988).

Granos Básicos

La importancia de los granos básicos emerge principalmente del lugar que ocupan en la dieta de la población y las consecuencias políticas que se podrían generar con escasez de estos productos básicos en el mercado. En los años 1980, los granos básicos han mantenido aproximadamente los niveles de producción, no obstante que se haya reducido en términos por habitante la disponibilidad de los granos (ver Cuadro A-2). Evaluado a precios constantes del 1985-86, la disponibilidad de cultivos básicos por habitante en 1985-86 fue solamente 82 por ciento de los niveles obtenidos en 1978-79 (Norton, 1988).

La producción de maíz durante los años 1987-88 ha demostrado una pequeña pero definitiva mejora sobre los años anteriores, tanto en áreas sembradas como en rendimiento anticipado, al obtener niveles de producción de más de 12 millones de quintales, un poco más del producto de hace diez años. Los rendimientos en 1987 fueron estimados por MAG/DGEA a 31.6 quintales por manzana, y en 1988 la estimación preliminar fue de 33.6 quintales por manzana. Ambos se comparan bien con el rendimiento de la cosecha promedio de 25.8 quintales por manzana obtenido en 1986.

Dos años sucesivos de lluvia desfavorable, en 1986 y en 1987, influyeron en las cifras de producción de granos básicos. La sequía de 1986 afectó al maíz pero no tuvo ningún impacto en la producción de los otros granos básicos. En 1987 se dio el caso contrario. La producción del maíz subió a niveles más altos de los de muchos otros años, pero los frijoles, arroz, y sorgo bajaron. La diferencia en el impacto de la sequía se debe al momento en que se cultivan estos granos: el maíz se cultiva principalmente en la época larga de las lluvias, mientras que los frijoles y sorgo son cultivos de estación corta. La mayoría de los frijoles y el sorgo se cultivan en los mismos campos donde se cultiva el maíz en la estación principal.

Se pueden obtener, actualmente, las estimaciones preliminares de la producción de granos básicos para la cosecha de 1988 del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Departamento de Economía Agraria. Los resultados son favorables para todos los cuatro granos básicos. Los informes sobre la cosecha por manzana que se dan son: maíz 33.6 quintales, lo más alto en la década; frijoles 11.0 quintales; arroz 39.0; y sorgo 16.9. En el caso del maíz, sin embargo, unas lluvias tardías en la estación contribuyeron al deterioro de las plantas en el campo. No se ha determinado el alcance de este daño, pero seguramente empeoró la calidad del grano, una gran parte del cual no se podrá usar para alimentación.

Cuadro A-2. Granos Básicos, Área Cultivada y Cosechas, 1978-1988

Año	Maiz	Frijoles	Sorgo	Arroz	Total
Área: en miles de manzanas					
1978	377.6	74.0	195.4	19.9	666.9
1979	349.3	78.7	205.0	21.1	654.1
1980	417.0	75.0	170.7	24.0	686.7
1981	395.0	71.0	165.0	19.8	650.8
1982	341.0	79.4	170.0	16.0	606.4
1983	345.0	80.5	158.0	18.0	601.5
1984	347.7	82.5	166.0	21.9	618.1
1985	362.1	83.3	163.4	24.7	633.5
1986	368.1	87.1	171.5	17.2	643.9
1987	398.5	89.3	178.7	16.7	683.2
1988	380.4	82.3	176.4	19.2	658.3

Año	Maiz	Frijoles	Sorgo	Arroz
Área: quintales/manzana				
1978	29.2	12.6	18.0	36.2
1979	32.5	12.8	17.0	39.0
1980	27.5	11.6	17.8	35.8
1981	27.5	11.7	17.9	36.7
1982	26.4	10.5	15.9	32.1
1983	27.9	11.4	16.9	32.4
1984	33.0	12.8	18.4	41.1
1985	29.7	9.0	17.6	40.6
1986	25.8	12.6	18.7	40.7
1987	31.6	5.9	3.2	33.9
1988	33.6	11.0	16.9	39.0

Fuente: Memoria Estadística, DGEA/MAG, OSPA

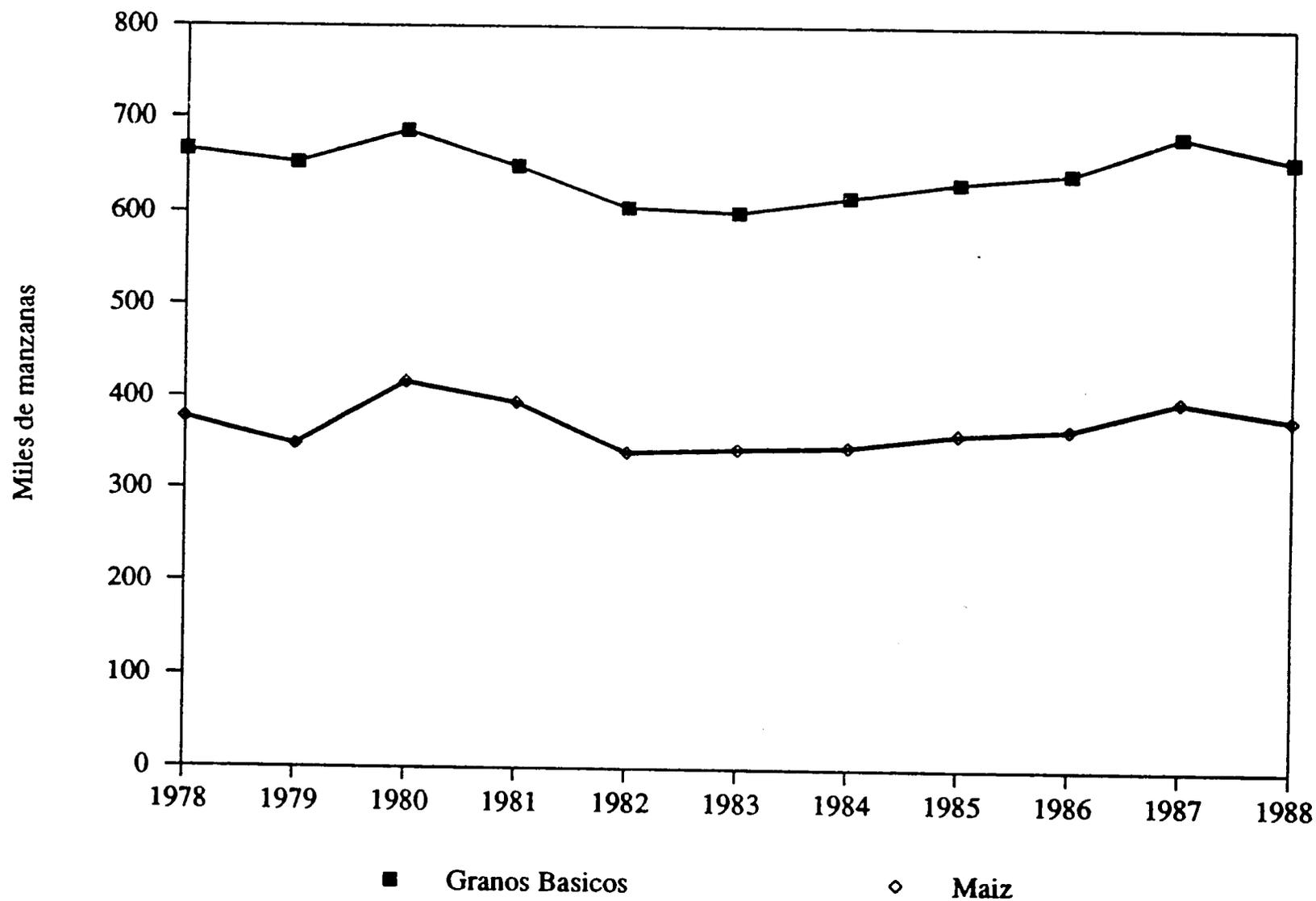
Un aspecto notable de los granos básicos observado en la década pasada y evidente en la Figura A-1 es que el área sembrada con todos los cuatro cultivos ha sido relativamente constante. El área conjunta ha variado entre 600,000 y 700,00 manzanas. El maíz domina a los granos básicos en producción y en área, entonces, no es sorprendente que los totales de las áreas de granos básicos se correlacionen estrechamente con los del maíz. El porcentaje del área cultivada en maíz fluctúa entre 53 a 61 por ciento, pero en la mayoría de los años se acerca al 57 por ciento.

La constancia relativa del área cultivada en granos básicos implica también que la mayoría de las variaciones observadas en el total de la producción han sido el resultado de las variaciones anuales en los rendimientos, más que de las variaciones en el área cultivada. La variación del rendimiento de la cosecha se puede atribuir en buena medida a los caprichos del tiempo, pero puede tener influencia sobre las decisiones del agricultor respecto al uso intensivo de insumos agrícolas. En la medida en que la disponibilidad de crédito haga una diferencia importante en cuanto al nivel de insumos agrícolas que serían aplicados por unidad de área, el crédito podría afectar el rendimiento de las cosechas observadas. Las series de rendimiento de las cosechas presentadas para los diferentes granos no demuestran una clara tendencia de largo plazo, indicando que la tecnología de producción se ha quedado básicamente estática durante la década pasada.

El sector de ganadería representa algunos signos positivos en esta reseña sobre la producción en El Salvador. En los años 1980, la producción de aves de corral continuó con la expansión rápida que tuvo en los setenta con un incremento de 33 millones de libras en 1978 a 45.3 millones en 1986 (ver Cuadro A-1). También, la producción de huevos incrementó constantemente de 834 millones en 1978 a 1,050 millones en 1986. Desgraciadamente, en el mismo período la producción de carne de res y leche bajó. La producción de carne de res bajó a 32 por ciento de 228,000 quintales a 155,000 quintales. La producción de leche bajó de 232 millones de litros a 185 millones entre 1978 y 1986. La producción de carne de puerco prácticamente no cambió.

La expansión en la producción de aves de corral ha afectado la expansión de una industria de producción de alimentos concentrados y un sistema de distribución de alimentos, productos veterinarios, y equipo para la siembra. La infraestructura de distribución para los insumos locales está bien desarrollada y es altamente competitiva. Es uno de los mejores aspectos del sector agrario de El Salvador, y ofrece un canal potencial para distribuir los insumos locales y servicios técnicos localmente a los pequeños agricultores en todo el país.

Figura A-1: Granos Basicos: Area Cultivada, 1978-1988



APENDICE B. RENTABILIDAD DE CULTIVOS Y POSIBILIDADES DE RECUPERACION DE PRESTAMOS

El Caso del Maíz

Un aspecto importante en la evaluación del programa de crédito agrícola es el análisis de la alta tasa de recuperación. Entre los muchos elementos que contribuyen a una baja o alta morosidad de recuperación es la rentabilidad baja de la producción de granos básicos. Existe una divergencia significativa entre el presupuesto para los cultivos utilizado por el BFA para estimar los requisitos de crédito e ingresos anticipados, y los resultados actuales que obtienen los agricultores en el campo. En lo que sigue, se examina el efecto de esta divergencia en la disparidad del desembolso de préstamos de producción de cultivo y la evaluación costo-beneficio del programa de crédito.

Como ejemplo de la situación general en la discusión siguiente, se usa el maíz porque es el cultivo principal financiado bajo el proyecto, y porque se encontró más información disponible sobre el y no sobre los otros cultivos esenciales. Se nota una diferencia considerable en la situación económica de los cultivos de exportación y ganadería, también bajo el financiamiento del proyecto.

Presupuestos de Cultivos Usados por el BFA

Cada año, algunos meses antes del comienzo del ciclo agrícola, La Unidad de Normas y Asistencia Técnica del Departamento de Crédito del BFA prepara un catálogo de presupuestos de cultivos para cada uno de los cultivos principales a los cuales el banco otorga préstamos. En julio 1989 se publicó el último manual de costos de producción de la estación 1988-89. Puesto que se otorga la mayor parte del crédito agrícola de producción al cultivo de maíz, la discusión se limita a aquel cultivo.

Se preparan cuatro presupuestos de maíz distintos: semilla de maíz, maíz consumo, intercultivo de maíz con frijoles, e intercultivo de maíz con sorgo. En el Cuadro B-1 se presenta el presupuesto del maíz para consumo. En el Cuadro B-2 se resume la información presupuestario de todos los cultivos principales financiados por el BFA.

Figura B-1: Rendimiento del Maiz: Observado

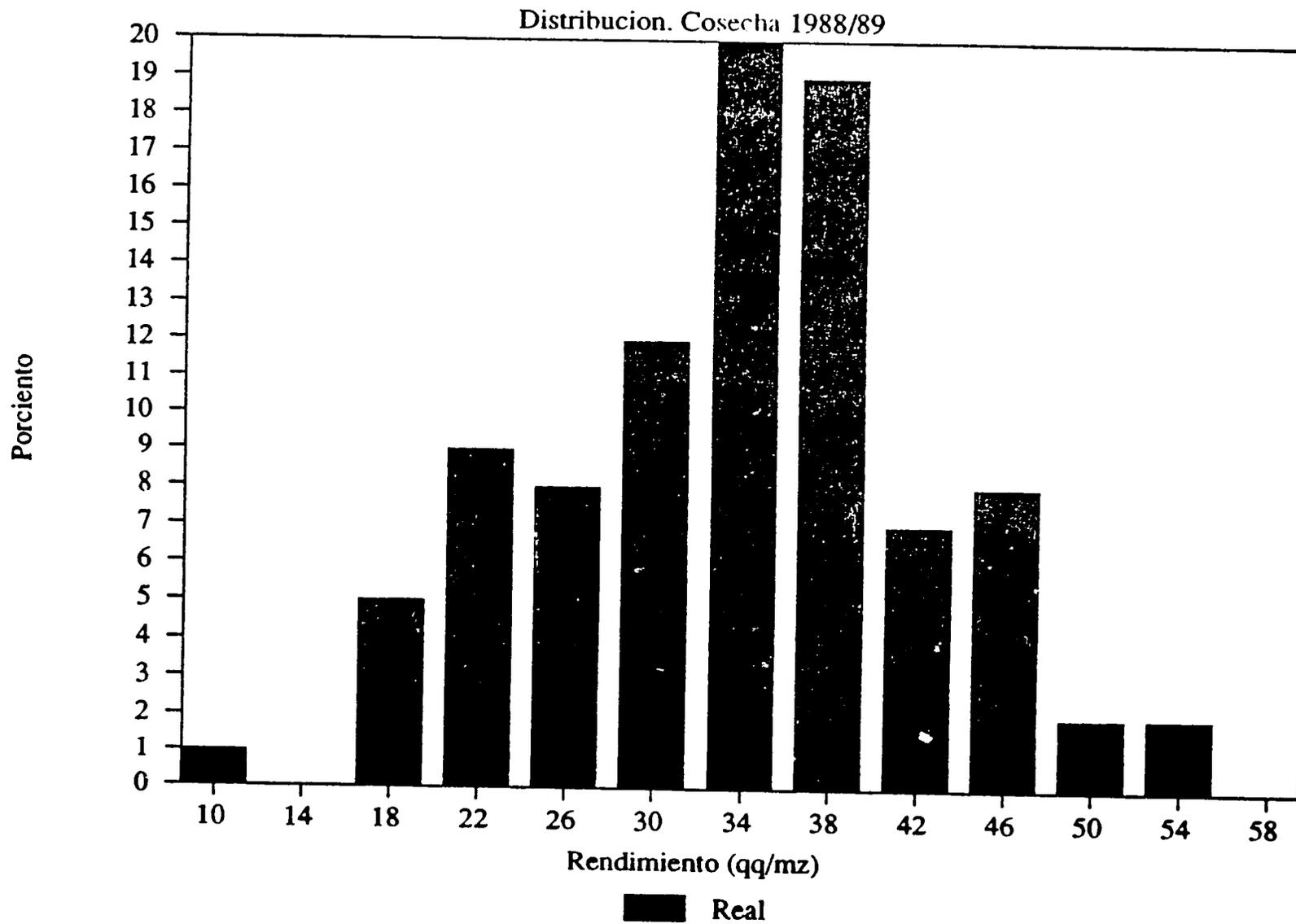
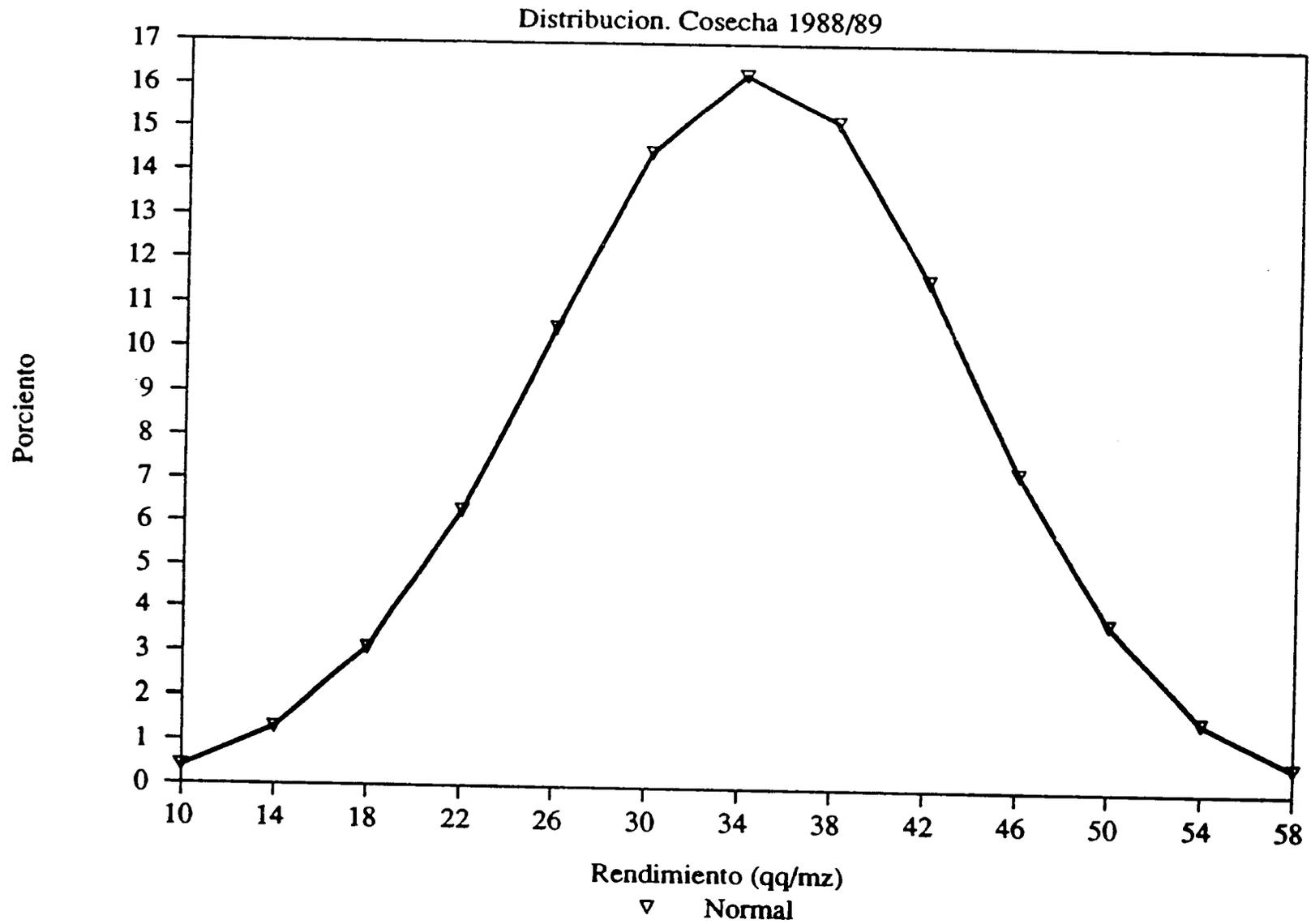


Figura B-2: Rendimiento del Maiz: Normal Estimada



1989

Los costos de producción por manzana de maíz se calculan a 2,067 colones aproximadamente para el año de cultivo 1989-89. La separación en cuatro partes de estos costos es como sigue:

Insumos	580 colones
Preparación de terreno	283 colones
Mano de obra	716 colones
Trasporte y otro	488 colones
Total por manzana	2,067 colones

En cuanto al ingreso, se anticipa en el presupuesto del cultivo un rendimiento de 55 quintales de maíz por manzana, a vender a un precio promedio de 45 colones. Esto equivale a un ingreso total de 2,475 colones por manzana. Los ingresos netos por manzana suman 408 colones, o 20 por ciento de los costos de producción. Parece que es un margen suficiente para garantizar que los agricultores no encuentren dificultad en reembolsar el préstamo de producción.

Además, el BFA no presta 100 por ciento de los costos de producción a los agricultores, porque supone que los agricultores harán contribuciones para cubrir estos costos por sí mismos, por lo menos en forma de mano de obra familiar. El Cuadro B-2 demuestra el monto máximo de préstamo autorizado para distintos cultivos: para maíz es 1,735 colones por manzana, o 85 por ciento del total del costo de producción. En términos de costos por quintal, el BFA presta 29.20 colones, o 85 por ciento del costo estimado de producción, 34.31 colones por quintal.

Presupuestos de Cultivo y Datos del Campo

Muchos de los agricultores encuentran que los rendimientos de maíz no se aproximan a los niveles anticipados en los presupuestos de cultivo del BFA. Generalmente, los ingresos de los agricultores son más bajos de los anticipados por el BFA, y los costos por unidad suben más de los anticipados. Se compromete, así, la recuperación por el BFA. Se podría preguntar, entonces, si son realísticos los rendimientos propuestos en los presupuestos del BFA?

Los beneficiarios del BFA en general obtienen rendimientos superiores a los agricultores que no reciben crédito del BFA. Afortunadamente, se encuentran estimaciones cuantitativas en las diferencias de rendimiento entre los dos grupos.

Distribución de Rendimientos de Maíz

El Departamento de Economía Agrícola del Ministerio de Agricultura conduce una encuesta anual de los rendimientos por todo el país para llegar a las estimaciones de producción y rendimientos de los cultivos principales del país. Nos han proporcionado los resultados de la encuesta de la cosecha de maíz de la estación pasada que tuvo lugar en octubre-noviembre 1988. Las lluvias fueron favorables en la estación de cultivo pasada: por eso, los rendimientos notados en octubre 1988 son típicos de los de un buen año. Los resultados por estaciones con aguacero menos favorables serían correspondientemente bajos.

En la Figura B-1 se presenta un histograma de muestras de rendimientos obtenidos por el Departamento de Economía Agrícola. Se registraron noventa y tres muestras de las cuatro regiones del país. Las muestras entre 28 y 40 quintales se agrupan fuertemente. Como es evidente en el histograma, el promedio de rendimiento se calculó a 33.9 por quintales por manzana, pero hay bastante dispersión de rendimientos alrededor de la media.

La Figura B-2 representa una dispersión hipotética de rendimientos de maíz, suponiendo que sigue una distribución normal de frecuencias. Se indica en el histograma los rendimientos de maíz se colocan bastante bien en la distribución normal de frecuencias. Se ha calibrado la curva normal a una media de 34 quintales por manzana, con una distribución típica de 9. (Se calculó la desviación típica a 8.62 quintales, pero por razones de sencillez se convirtió en un número entero de 9 quintales.) En la Figura B-3 se superpone la distribución teórica en los valores actuales recogidos en la encuesta de haciendas. La correlación entre los dos parece ser bastante satisfactoria.

Es posible ahora dar información sobre la distribución de los rendimientos de maíz basados en la distribución normal estimada. Es notable, antes de todo, que la curva entera de rendimientos queda a la izquierda de los 55 quintales por manzana de lo que el BFA supone en el presupuesto de los agricultores. Menos de 1 por ciento del área cultivada en maíz en El Salvador tiene rendimientos de más de 55 quintales por manzana, medido por la área relativa bajo la curva normal a la derecha del punto de los 55 quintales. Específicamente, las declaraciones deberían basarse en el porcentaje del área cultivada en maíz en vez de porcentajes de agricultores cultivando maíz, pero por razones de sencillez se usarán intercambiamente. El rendimiento estimado de 55 quintales es demasiado optimista, en vista de que los beneficiarios del BFA son agricultores con pequeñas porciones de terreno e ingresos bajos.

122

Cuadro B-1
Costos Estimados de la Producción de Maiz Blanco
para Consumo Humano, Estación 1988-89
(en colones por manzana)

Partida	Costo	Subtotal
Insumos		580.43
Semilla, 30 lbs @ 1.70	51.00	
Fertilizante, Fórmula, 4.4 qq @ 49.09	216.00	
Fertilizante, Sulfato, 4.4 qq @ 27.27	119.99	
Otros Insumos	193.45	
Preparación del terreno		279.89
Mano de obra, 7 días @ 14.27	99.89	
Tractor y equipo	180.00	
Plantar.		42.81
Mano de obra, 3 días @ 14.27	42.81	
Cultivo de campo		364.62
Mano de obra, 24 días @ 14.27	344.62	
Tractor	20.00	
Cosecha		310.82
Mano de obra, 14 días @ 14.27	128.32	
Tractor	82.50	
Trasporte		77.00
Dentro hacienda	22.00	
Fuera hacienda	55.00	
Subtotal, costos directos		1,655.57
Administración, 3% dichas cifras	49.67	1,705.24
Imprevistos, 5% dichas cifras	85.26	1,790.50
Arrendimiento de tierra	150.00	1,940.50
Interés, 6 meses @ 13%	126.13	2,066.64
TOTAL COSTO DE PRODUCCION		2,066.64

Rentabilidad de Matz		
Costo total	2,066.64	colones/manzana
Rendimiento anticipado	55.00	quintals/manzana
Costo por quintal	37.58	colones/quintal
Precio de ventas anticipado	45.00	colones/quintal
Valor de Producción	2,475.00	colones/manzana
Ingreso neto	408.36	colones/manzana
Ingreso neto	7.42	colones/quintal
Beneficio/Razón de Costo	1.20	

Fuente: BFA, Departamento de Crédito

Cuadro B-2. Montos Máximos de Financiamiento por Unidad Producida en Estación Agrícola 1988-89

Destina	Normas para establecer financiamiento					Propósitos de garantía			
	Costo por quintal	Financiamiento por quintal	Insumos	Comercio	Maquinaria/ Mano de Obra	Gerencia y Capacitación	Monto	Unidad de Producto	Financiamiento Máximo
Maíz	34.31	29.20	10.95	5.95	10.45	1.85	55	45.00	1.735*
Maíz asociado con Maicillo	38.08	29.20	10.95	5.95	10.45	1.85	50	45.00	1.990*
Arroz	27.26	15.50	4.35	-	9.40	1.75	20	30.00	-
Maicillo solo	46.28	38.92	18.45	6.20	11.72	2.55	65	50.00	2.670*
Frijoles (agosto)	25.78	24.60	7.85	4.35	10.70	1.70	60	30.00	1.600*
Frijoles bajo riego	93.00	84.45	37.10	-	43.10	3.25	18	120.00	1.695*
Caña de azúcar/tierra sembrada ^a	100.93	79.75	36.20	8.60	31.60	3.35	22	120.00	1.900*
Caña de azúcar/mantenimiento ^a	31.82	24.82	13.00	5.70	6.13	-	90	65.00	2.255*
Café (préstamo 1988-89)	16.70	14.12	5.25	1.00	6.17	1.70	74	65.00	1.100*
Algodón (préstamo) ^e	245.22	208.00*	46.50	-	151.23 ^c	2.25	-	225.00	-
Preparación de la tierra	128.09	117.85*	47.00	21.50 ^b	36.50 ^c	4.00 ^d	-	130.00	-
Roya planta de café									380.00
Producción de semilla de caña de azúcar									272.69
									2,560.00

a. Costo, financiamiento, y producción por tonelada y corresponde solamente a la fase agrícola.

b. Incluye riego aéreo y servicios relacionados de un valor de 9.50 colones por quintal.

c. Incluye mano de obra por cultivo y cosecha.

d. Incluye pagos de seguridad.

e. Financiamiento adicional se otorgará hasta 250,000 colones por manzana para arrendamiento.

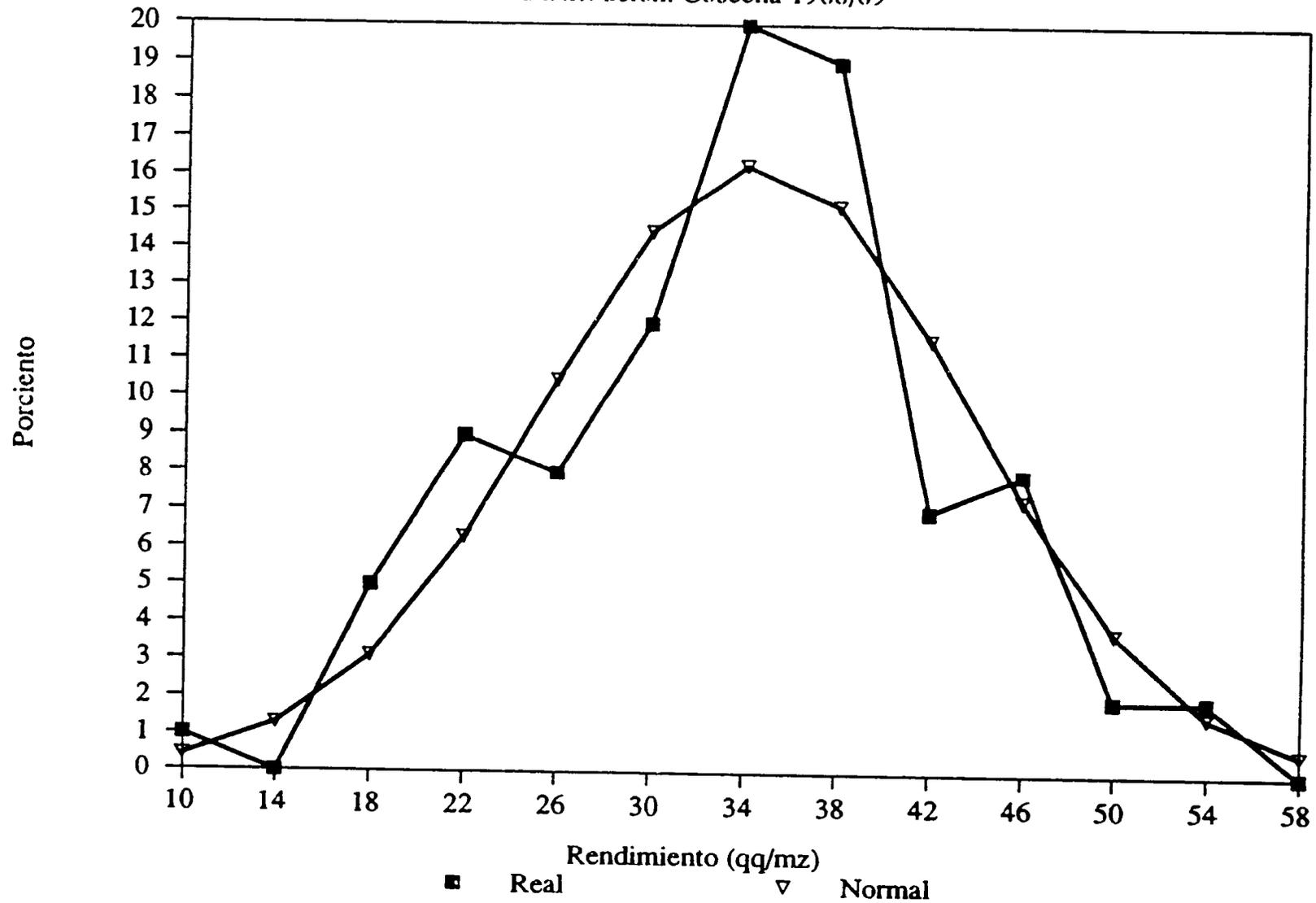
* Financiamiento máximo autorizado por BCR por manzana y por quintal para el ciclo agrícola 1988-89.

Nota: Cantidades no usadas en una partida se pueden usar en otra.

Fuente: Gerencia de Créditos, Asistencia y Normatividad, El Salvador.

Figura B-3: Rendimiento del Maiz: Real y Normal

Distribucion. Cosecha 1988/89



Claramente, se basan los presupuestos y recomendaciones del BFA en programas tecnológicos de investigación o haciendas modelo y con buenas condiciones de recursos. La aplicabilidad de esas a las condiciones actuales de haciendas se tiene que reexaminar. Los agricultores pronto perderán confianza en las recomendaciones de asistencia técnica si ellas son tan diferentes de lo que se observa en el campo. El BFA no sólo se arriesga a perder la confianza de los agricultores, sino que además podría, en realidad, hacer daño a los agricultores, porque los que siguen las recomendaciones del BFA podrían incurrir en costos más altos que lo necesario.

Ingresos Agrícolas y Reembolso de Préstamo

Un agricultor, aunque obtuvo un promedio de rendimiento de 34 quintales por manzana en 1988, un año con lluvias relativamente buenas, de todos modos tendrá dificultad en reembolsar un préstamo de producción del BFA. Los precios de maíz al productor varían mucho por mes y localidad. Muchos de los agricultores venden grano a comerciantes privados a precios más bajos de "los precios oficiales" establecidos por el IRA (Instituto Regulador de Abastecimientos). El precio de referencia publicado por el IRA es 45 colones por quintal, pero el IRA está casi insolvente y no puede comprar el grano de los agricultores. Se dice que los agricultores que venden a los comerciantes reciben entre 35 y 40 colones. El año pasado, como servicio adicional a sus beneficiarios, el BFA decidió participar directamente en el mercado de maíz, comprando grano de los clientes de préstamo al precio oficial de 45 colones por quintal. El BFA almacena el grano en silos y depósitos que pertenecen a la IRA. Los agricultores están contentos porque pueden liquidar los préstamos del BFA vendiendo el grano al BFA a precios más altos del mercado. La decisión del BFA de entrar en el comercio del grano, lo cual puso al IRA en bancarrota, parece poco aconsejable.

En los cálculos subsecuentes, tomamos un precio arbitrario de 40 colones por quintal, casi hasta la mitad entre el precio artificialmente alto del IRA y la estimación más baja de los precios pagados por los comerciantes. Entonces, si un(a) agricultor(a) hubiera vendido el rendimiento entero de 34 quintales en el mercado, un agricultor ordinario de maíz habría ganado 1,360 colones por manzana como ingreso bruto de la cosecha del año pasado. Los pequeños agricultores, sin embargo, requieren una cantidad grande para consumo familiar. Suponemos que los agricultores consuman un promedio de 17 quintales por manzana por familia. Como ilustración, el ingreso en efectivo de la venta del maíz sería 3,400 colones para un agricultor con tres manzanas.

Recordamos que el BFA presta hasta 1,735 colones por manzana, o 85 por ciento del total de costos estimados. La mayoría de los agricultores, sin

embargo, no utilizan el monto total. Los desembolsos actuales de los agricultores varían entre 800 y 1,200 colones por manzana, conforme a los oficiales de préstamo del BFA. (No se entiende muy bien la razón por la cual los agricultores no se aprovechan del crédito adicional autorizado.) En todos casos, dado el ingreso anticipado de 3,400 colones por manzana, los agricultores parecen comportarse responsablemente al no pedir al banco préstamos por todo el monto. En el caso de estos agricultores, los activos líquidos brutos después del gasto de ingreso serían -434 colones, suponiendo un costo de producción de 1,200 colones por manzana y sin tomar en cuenta las pérdidas de producción después de la cosecha.

Razón de Préstamos Morosos

El agricultor en el ejemplo anterior habría obtenido un rendimiento de aproximadamente 37.7 quintales por manzana en vez de 34 quintales para llegar a un punto de equilibrio financiero de activos líquidos y para poder reembolsar el monto entero del préstamo con interés. El valor global de producción de este agricultor habría sido 1,512 colones por manzana al punto de equilibrio financiero. Sería necesario para los agricultores con rendimientos más bajo del promedio de los rendimientos utilizar aún más los recursos de casa para garantizar el préstamo. En la Figura B-4 se presenta el valor de la producción de maíz por manzana a 40 colones por quintal, distribuido conforme a las variaciones observadas en los rendimientos.

Se previene que un número de agricultores no podrán pagar el pago de los préstamos de producción de la estación pasada. Estimamos que unos 49 por ciento de los agricultores de maíz no llegarán al punto de equilibrio financiero y no podrán reembolsar el monto total del préstamo con interés.

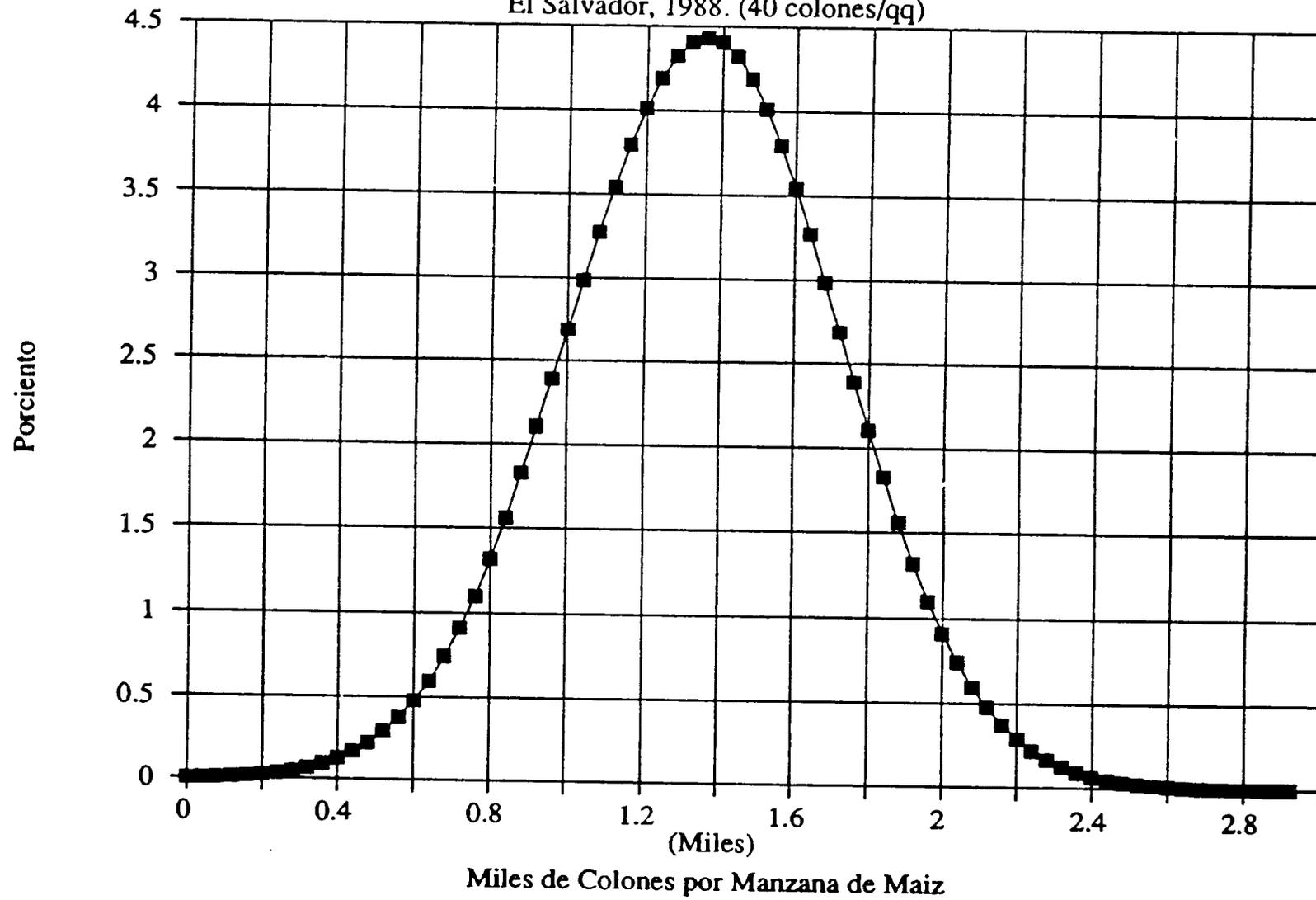
Rendimientos Reales y Las Estimaciones Corrientes del BFA

En el análisis anterior no se presenta muy favorablemente la rentabilidad de la producción de maíz. Igualmente inquietante es el contraste agudo entre las realidades de campo y los presupuestos de cultivo del BFA usados en planeación y asistencia técnica. La estimación corriente de costos de producción por manzana usado por el BFA, 2,066 colones, claramente no es representativa. Si es verdad, solamente el 1 por ciento de los agricultores podrían recobrar esos costos. Noventa-nueve por ciento de los agricultores tendrían pérdidas en el cultivo de maíz.

No obstante la productividad baja, los pequeños agricultores continúan produciendo maíz. El maíz continúa siendo un cultivo viable para ellos, porque tienen que satisfacer los requisitos de la familia y porque la

Figura B-4: Ingresos por Manzana de Maiz

El Salvador, 1988. (40 colones/qq)



129

producción de maíz les permite a los pequeños agricultores utilizar sus propios recursos de terreno y mano de obra familiar que de otro modo no se utilizarían. Por consiguiente, para los agricultores pobres puede ser provechoso cultivar maíz, mientras que para los agricultores comerciales sería improductivo. Las cooperativas cultivando maíz con altos niveles de maquinaria, insumos, y mano de obra contratada, lo encuentran improductivo. La alta tasa en mora de reembolso de préstamo sugiere que esta evaluación está correcta. El BFA debería reexaminar la viabilidad comercial de la producción de maíz por las cooperativas y sus inferencias en recuperación de préstamos.

Rendimientos Reales y Estimaciones de Diseño de Proyecto

Es posible, también, contrastar las estimaciones corrientes de productividad de maíz con las proyecciones de aumentos de producción e ingreso para los agricultores beneficiarios del crédito proveído por el Proyecto 263 mediante el BFA. Estas proyecciones fueron realizadas cuando se diseñó de nuevo el proyecto.

El análisis económico de la Cuarta Reforma del Proyecto 263 aprovecha las estimaciones de rendimiento de maíz y costos de producción que se distinguen de las que se encuentran corrientemente en el campo. Esos datos se usaron para llegar a estimaciones de beneficios del proyecto demasiado optimistas. En el Cuadro B-3 se contrastan rendimientos obtenidos con y sin el uso de insumos agrícolas. Se demuestra el efecto enorme que tiene el uso de insumos en la producción de granos básicos: Rendimientos de más del doble resultan cuando se usan insumos agrícolas, y rendimientos altos pueden resultar cuando se usan insumos en el primer año.

En el documento de diseño del Proyecto 263 se nota que, en general, los pequeños agricultores de El Salvador saben "el momento oportuno y la aplicación correcta [de insumos]. Sin embargo, la suposición básica, subrayando el análisis económico, es que si el crédito de corto plazo no está disponible, los agricultores no comprarán fertilizante, pesticidas y herbicidas, y los agricultores de maíz y arroz gastarán menos por semilla. En otros términos, la situación "sin proyecto" es una donde los insumos modernos no se usan, mientras que en la situación "con proyecto" se usan. (Descripción de Proyecto, p. 59)

Se debe notar que el promedio nacional de rendimiento de maíz de MAG/DGEA en aquel tiempo - 2.23 toneladas métricas por hectárea (32 quintales por manzana) - es casi igual a lo que se dio en 1988: 34 quintales por manzana. En La Descripción del Proyecto se escojo el rendimiento sin insumo como la base de la situación "sin proyecto" y se supuso que los

Cuadro B-3. Rendimientos de Grano Básico
(toneladas métricas por hectárea)

Cultivo	Rendimiento con insumos	Rendimiento sin insumos	Promedio nacional
Maíz híbrido	1.60	4.61	2.23
Sorgo	1.15	2.02	1.18
Arroz	1.60	4.80	3.24
Frijoles	0.77	1.30	0.81

Fuente: MAG/CENTA y MAG/DGEA

rendimientos serían 1.6 toneladas métricas por hectárea o 22 quintales por manzana, sin el proyecto. En La Descripción de Proyecto se supone que con la disponibilidad de crédito y la compra de insumos, los rendimientos aumentarían a 4.6 toneladas métricas por hectárea o 64 quintales por manzana. No tenemos datos sobre la dispersión de rendimientos para cuando se realizó el diseño del proyecto, pero tomando la media nacional de 32 quintales por manzana y una desviación típica de 8 quintales (i.e., 25 por ciento de la media), podemos hacer algunas presunciones. Solamente 11 por ciento de los agricultores podrían contar con rendimientos de 22 quintales por manzana o más bajo. En el otro extremo, la proporción de agricultores que tuvieron rendimientos de 64 quintales por manzana o más es menos de 1 en 1,000 porque se encuentra a cuatro desviaciones típicas sobre la media. El diseño del proyecto entonces supone que como resultado del crédito del Proyecto 263, los agricultores con rendimientos más bajos de 11 por ciento tendrán en un año rendimientos no realizados por 99.9 por ciento de todos los agricultores.

Por eso, dichos rendimientos de producción anticipados que se presentaron no son realistas. En el Cuadro B-4 se presentan los beneficios financieros anticipados del proyecto para los cuatro cultivos básicos en US dólares por hectárea. En cuanto al maíz por ejemplo, un agricultor sin ayuda del proyecto gana \$2 por hectárea en beneficio neto, mientras que con el proyecto la ganancia sube a \$225. El caso del arroz es más marcado: una pérdida de \$126 se convierte en una ganancia de \$317 por hectárea como resultado del proyecto.

Los resultados en términos de activos líquidos se presentan en el Cuadro B-5 para un agricultor que provee la mitad de la mano de obra necesaria. En cuanto al maíz, el aumento de gastos de producción de \$450 por hectárea (1,440 colones por manzana) provee un ingreso aumentado de \$690 resultando en un rendimiento neto de \$240 por hectárea, o 53 por ciento de rendimiento en la inversión en efectivo. Conforme a estas proyecciones, con la utilización de los insumos agrícolas obtenidos con crédito hecho disponible por el proyecto, los ingresos de los pequeños agricultores podrían aumentar substancialmente, permitiendo a los agricultores obtener una ganancia neta por hectárea de \$225 por maíz, \$51 por sorgo, \$317 por arroz, y \$445 por frijoles (página 60 de la Descripción del Proyecto). Las tasas de rendimiento calculadas de fondos de crédito fueron 53 por ciento por maíz, y 31, 73, y 64 por ciento por sorgo, arroz, y frijoles respectivamente, resultando en un promedio ponderado de 56 por ciento.

Otros Beneficios al Agricultor

Un préstamo del BFA tiene un valor al agricultor más importante que la producción adicional que se obtiene con el aumento del uso de insumos.

12/1

Cuadro B-4. Costos y Beneficios de Producción por Hectárea
(en U.S. dólares)

	Maíz		Sorgo		Arroz		Frijoles	
	sin	con	sin	con	sin	con	sin	con
Costos brutos	364	831	261	385	622	1,171	482	725
Semilla	15	30	9	9	80	100	80	80
Fertilizante	—	150	—	65	—	250	—	150
Pesticidas	—	27	—	16	—	42	—	40
Costo de capital	20	50	10	10	108	108	—	—
Terreno	85	85	70	70	120	120	60	60
Transporte interno	8	20	6	10	8	16	4	8
Imprevistos	16	37	11	18	26	48	22	34
Interés (Crédito)	—	45 (460)	—	11 (110)	—	78 (600)	—	35 (230)
Beneficios brutos	3466	1,056	248	436	496	1,488	693	1,170
Beneficios netos	2	225	-13	51	-126	317	211	445

Fuente: BFA y MAG/DGEA, en un Papel del Proyecto.

Cuadro B-5. Costos de Activos Liquidos Económicos por Hectárea
(en US dólares)

	Maiz		Sorgo		Arroz		Frijoles	
	sin	con	sin	con	sin	con	sin	con
Beneficios brutos	366	1,056	248	436	496	1,488	693	1,170
Costos brutos	254	704	171	315	482	1,056	306	596
Semilla	15	30	9	9	80	100	80	80
Fertilizante	-	195	-	85	-	325	-	195
Pesticidas	-	28	-	16	-	42	-	40
Herbicidas	-	57	-	-	-	70	-	-
Costo de capital	20	50	10	10	108	108	-	-
Terreno	85	85	70	70	120	120	60	60
Transporte interno	8	20	6	10	8	16	4	8
Imprevistos	16	37	11	18	26	48	22	34
Crédito enviado (8 por ciento del crédito)	-	37	-	9	-	48	-	30
Beneficios netos	112	352	77	121	14	432	387	574
Beneficios aumentados		690		188		992		477
Costos aumentados		450		144		574		290
Activos liquidos		240		44		418		187
Porcentaje del rendimiento		53		31		73		64

Fuente: BFA y MAG/DGEA, en un Papel de Proyecto.

Entre los beneficios adicionales, consideramos la subvención financiera implícita en la tasa de interés baja, el costo bajo de los insumos agrícolas, y el precio más alto recibido por los productos. Los agricultores pueden aprovecharse de los diversos tipos de beneficios.

Subvención Financiera

Se impone una tasa de interés al agricultor de 13 por ciento sobre préstamos de cultivos de corto plazo. Esta tasa se establece por la Dirección Monetaria y el Banco Central y no ha cambiado por muchos años. Hay una subvención implícita; sin embargo, en préstamos de 13 por ciento cuando la tasa de inflación está a más de 20 por ciento por año. En este caso, la tasa real negativa de interés constituye una subvención a los recipientes de préstamos. Si la tasa de inflación estuviera a 5 por ciento, los agricultores pagarían una tasa real de 8 por ciento. Pero, si la inflación estuviera a 20 por ciento, una tasa real de 8 por ciento requeriría un impuesto de tasa nominal de 28 por ciento sobre préstamos.

Descuento sobre Fertilizantes

El acceso a préstamos del BFA también permite a los agricultores obtener descuentos que regularmente no están disponibles para los beneficiarios no participantes del BFA. El BFA distribuye los fertilizantes, herbicidas, semillas, y pesticidas a los clientes a precios generalmente más bajos de los encontrados entre los distribuidores privados. Si el precio del BFA está a 10 por ciento más bajo de los precios comerciales y el costo de insumos agrícolas está a más o menos a 600 colones por manzana, el valor del ahorro en el costo de agro-químicos es de cerca de 60 colones.

Subvención de Precio de Producto

Para algunos prestatarios, el BFA ofrece una ventaja adicional: el BFA compra el maíz producido por los prestatarios directamente de ellos a un precio garantizado, 45 colones por quintal. Este es el precio de apoyo establecido por el IRA; pero el IRA está insolvente y no puede comprar grano al precio de apoyo. El BFA acepta el grano de los clientes como pago por el valor del préstamo. Los agricultores ordinarios que venden grano en el mercado libre reciben menos de 40 colones por quintal. Los beneficiarios del BFA reciben 5 colones más por quintal. En una manzana que produce un rendimiento de 32.7 quintales (ver Cuadro B-6), el beneficio recibido por el precio más alto equivale a 163 colones.

Desgraciadamente, no muchos de los agricultores pueden aprovecharse de la opción de compra directa. Las cooperativas son los beneficiarios

Cuadro B-6. Areas Cultivadas, Produccion y Productividad de Granos Basicos
1987

PRODUCTOS	AREA CULTIVADA NACIONAL (mz)	PRODUCCION NACIONAL ('000 qq)	RENDIMIENTO NACIONAL (qq/MZ)	AREA FINANCIADA POR (MZ)	PRODUCCION FINANCIADA POR BFA ('000 qq)	RENDIMIENTO BFA (qq/MZ)	DIFERENCIAL DEL RENDIMIENTO BFA/NAT		IMPACTO DE BFA (b/a) %
Granos Basico	683,200	14,607		78,840	4,255				29.1
Maiz	398,500	12,593	31.6	11,919	3,660	32.7	(+)	1.1	29.1
Maicillo	178,700	572	3.2	28,454	205	7.2	(+)	4.0	36.0
Frijoles	89,300	527	5.9	29,970	51	1.7	(-)	4.2	10.0
Arroz	16,700	915	54.9	8,497	339	39.9	(-)	14.9	37.1

Source: Direccion General de Economia Agropecuaria y Unidad de Estadistica, Gerencia de Informatica, BFA.

principales, porque usualmente tienen cantidades grandes a vender y pueden proveer su propio transporte. Los pequeños agricultores encuentran más dificultad en transportar sus cantidades pequeñas a los sitios de recibimiento del IRA.

Beneficios Combinados

En resumen, se identifican por lo menos cuatro beneficios para el agricultor que ha recibido préstamos del BFA para financiar la producción de maíz y otros granos básicos. Primero, naturalmente, es el valor de la producción adicional. El valor de este beneficio depende de la producción adicional que realiza el agricultor. Por ejemplo, un aumento de 6 quintales de rendimiento resulta en una ganancia de 160 colones por quintal. Segundo, el valor de la subvención del interés anda cerca de 135 colones por manzana. De la diferencia de precio de insumo, el prestatario gana unos 60 colones por manzana adicionales. Por último, si el BFA compra el producto de los agricultores, ellos podrían recibir unos 132 colones por manzana adicionales. Estos beneficios podrían resultar en un total de 487 colones por manzana adicional, incluyendo 160 de la producción adicional y 327 de beneficios secundarios.

Los agricultores son justificadamente entusiastas del programa de crédito de maíz y otros granos básicos ofrecido por el BFA. La sección siguiente trata del mismo programa de préstamos, pero desde la perspectiva de las finanzas del BFA. En particular, se revisan las operaciones del programa de crédito y la experiencia desafortunada en recuperación de préstamos, para llegar a una estimación de las pérdidas de las operaciones de préstamos del BFA.

Estimación de Las Pérdidas del BFA en Los Préstamos de La Producción de Maíz

Estimamos que en 1987 el BFA perdió unos 15 colones o \$3 por quintal de maíz producido por sus beneficiarios. En términos reales, el BFA pierde anualmente un 38 por ciento del capital prestado para la producción de maíz. Llegamos a estas estimaciones examinando la ejecución de la recuperación de préstamos del programa de crédito del Proyecto de la A.I.D. y suponemos que los préstamos de maíz siguen un modelo análogo.

Recuperación de Préstamos del Programa de Crédito de Proyecto

En 1987, el BFA prestó a los agricultores en el sector tradicional un total de 51.4 millones de colones de los fondos de la línea integral de crédito.

Una porción substancial de ese fondo se dirigió a la producción de maíz, aunque no se sabe el monto exacto. Del total prestado, los agricultores prestaron solamente 38.2 millones o 74 por ciento del monto aprobado; no se desembolsaron los 13.2 millones que quedaron (ver Cuadro B-7).

En el Cuadro B-7 se demuestra, también, que el monto prestado en 1987, un total de 19.45 millones de colones se ha recobrado, con interés, a partir del 30 septiembre de 1988. De los fondos restantes, 7.37 millones todavía están vigentes y 11.39 millones están en mora, un total de 18.76 no recobrados.

Para facilitar el análisis, suponemos que los 19.45 millones de colones se pagaron en enero de 1988, un año después del préstamo, con interés acumulado de 13 por ciento para todo el año, o 2.53 millones. Véase la Figura B-5 para una representación visual de los activos líquidos. En enero de 1988, entonces, el BFA tenía disponibles un total de 35.18 millones de colones ($13.20 + 19.45 + 2.53$) para otorgar nuevos préstamos.

¿Cuáles son las posibilidades de recobrar los 18.76 millones de colones todavía pendientes en enero de 1989? Por razones de sencillez, suponemos que hay una probabilidad de 50 por ciento de recobrar la balanza con interés. Los 18.76 millones sin reembolsar valen 9.38 millones en capital con 2.44 millones de interés por dos años, los cuales suman a 11.82 millones en enero de 1989.

Ahora, antes de empezar, tenemos que convertir todos los valores en distintos tiempos a una fecha de referencia común, digamos enero del 1987. Primero, los 35.18 millones de colones en enero de 1988 valen 29.32 millones de colones de los de enero del 1987, después de descontar por la inflación de 20 por ciento que se tuvo en el año 1987. Segundo, los préstamos sin reembolsar con un valor de 11.82 millones de colones en 1989 se tienen que descontar dos veces, a 22 por ciento en 1988 y a 20 por ciento en 1987. En colones de enero de 1987, los préstamos sin recobrar valen 8.07 millones. Finalmente, se estima que el BFA gastó 5.79 millones de colones en costos administrativos de los 51.4 millones prestados originalmente. La estimación de 11.26 por ciento es el promedio del costo administrativo del BFA en 1987 (62.5 millones) más del volumen de crédito total autorizado en aquel año, 555 millones de colones. Los préstamos de producción agrícola a los pequeños agricultores, en toda probabilidad, tendrían un promedio más alto de los costos administrativos, pero tenemos que ignorar la diferencia.

Sumando todos los valores correspondientes en colones de enero del 1987, resulta que el BFA tiene 31.74 millones ($29.32 + 8.21 - 5.79$) millones. Se empezó con 51.4 millones de colones. El BFA perdió 19.66 millones de

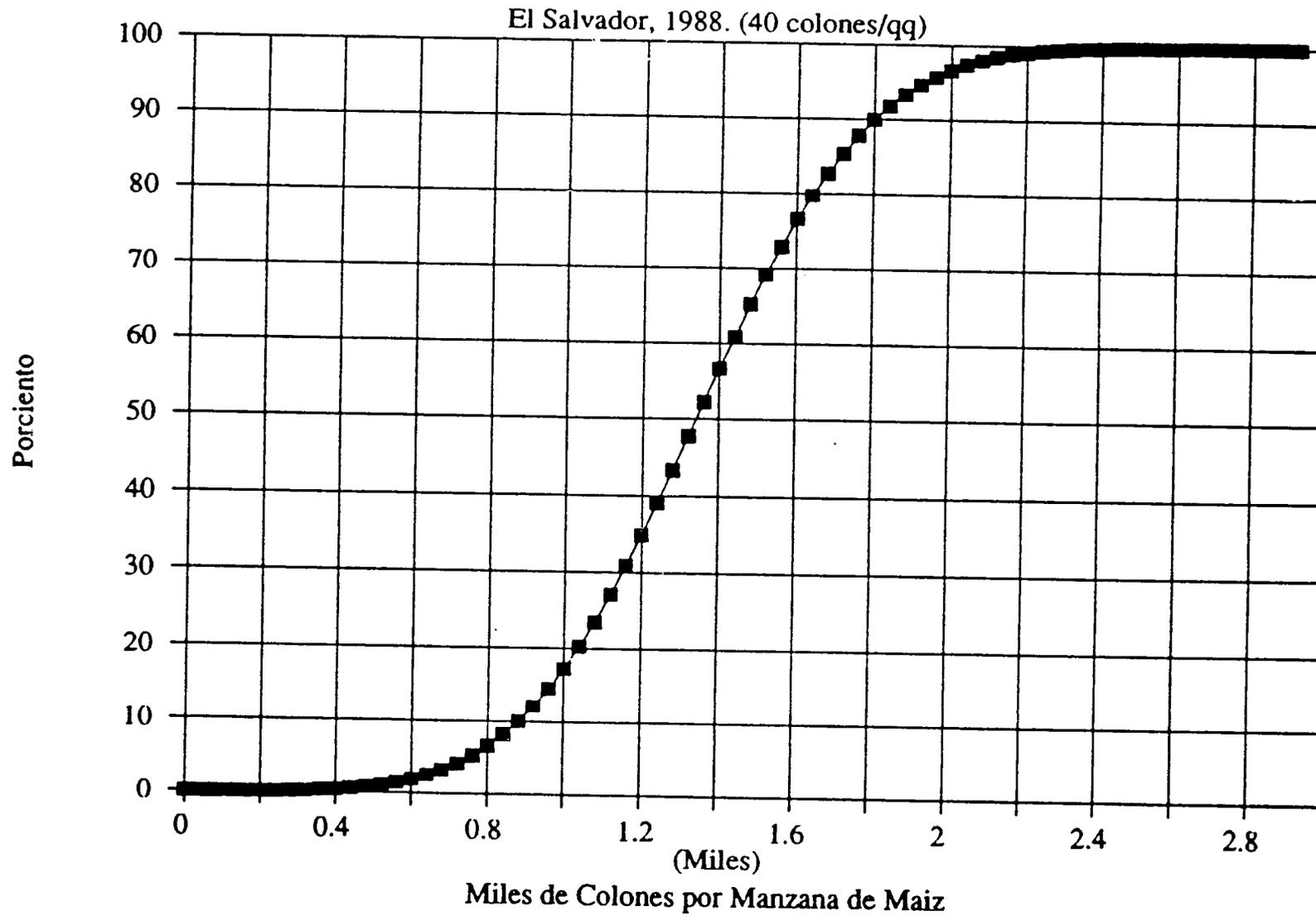
**Cuadro B-7. Condición Jurídica de los Préstamos de BFA a los Agricultores Tradicionales
de los Fondos Recobrados de la Línea de Crédito Integral
en 1986 y 1987, a partir del 30 septiembre de 1988**

(miles de colones si no se nota al contrario)

Partida	1986	1987
Préstamos recobrados		
Números de préstamos	17,496	10,122
Monto autorizado	59,442	25,107
Monto desembolsado	41,772	15,571
Monto recobrado	42,031	15,537
Préstamos pendientes		
Número de préstamos	4,872	5,838
Monto autorizado	36,321	26,332
Monto desembolsado	31,200	22,670
Monto recobrado	7,793	3,909
Monto vigente	6,195	7,369
Monto en mora	17,212	11,391
Todos los préstamos		
Número de préstamos	23,368	15,960
Monto autorizado	95,763	51,439
Monto desembolsado	72,972	38,240
Monto recobrado	49,824	19,446
Monto vigente	6,195	7,369
Monto en mora	17,212	11,391
Razones		
Promedio del préstamo recobrado	3,400	2,480
Promedio del préstamo pendiente	7,460	4,510
Promedio de todos los préstamos	4,820	3,220
Porcentaje desembolsado de los préstamos todos pagados	70	62
Porcentaje desembolsado de todos los préstamos pendientes	86	86
Porcentaje desembolsado de todos los préstamos	76	74
Porcentaje recobrado - todos los préstamos	68	51
Porcentaje pendiente - todos los préstamos	32	49
Porcentaje de monto en mora - todos los préstamos	24	20

Fuente: BFA, Informe de Situación Proyecto 263, a partir del 30 septiembre de 1988

Figura B-5: Ingresos Brutos por Manzana de Maiz



129

colones del 51.4 millones originales, una pérdida en términos de valor real de 38 por ciento, puesto que todas las cifras representan colones de enero del 1987.

En 1987, se tuvo que dar un préstamo promedio de 876 colones entre los agricultores tradicionales para cada manzana de maíz financiada por el BFA. Los 51.4 millones de colones habrían financiado 58,675 manzanas, si se hubiera usado todo para el maíz. Si las 58,675 manzanas de maíz financiadas con 51.4 millones de colones hubieran producido un rendimiento promedio de 32.7 quintales por manzana como el obtenido por los beneficiarios del BFA, se habría obtenido una producción total de 1.92 millones por quintal del mismo crédito del BFA.

La pérdida de 19.66 millones de colones dividido por los 1.92 quintales nos da una pérdida promedio por quintal producido de 10.25 colones de enero de 1987. Convertiendo esta pérdida a colones corrientes de enero del 1989 requiere que se aumente en 50 por ciento, es decir, corregir por la inflación de 25 por ciento en 1987 y 20 por ciento en 1988. Así, se puede concluir que con el financiamiento de la producción de maíz en 1987, el BFA incurrió en una pérdida de 15 colones por cada quintal producido con los precios de 1989. En términos de dólares, las pérdidas incurridas por el BFA suman \$3 por cada 100 libras producidas. En términos de áreas, el BFA perdió 658 colones corrientes o \$132 dólares para cada manzana de maíz que financió.

Esta estimación cubre solamente las operaciones de crédito de cultivo del BFA. No se da cuenta de los beneficios o pérdidas de las operaciones comerciales, por ejemplo, exportación y venta de insumos agrícolas, o compra y venta de maíz u otros granos básicos. El BFA afirma que las operaciones de fertilizantes generan beneficios substanciales. No obstante, el BFA como el IRA encontraría que es mal negocio comprar el grano a precios de apoyo para venderlo más tarde a precios del mercado.