

PN ABQ-129  
84943

# **AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS PROJECT, PHASE II**

Under contract to the Agency for International Development, Bureau for Research and Development, Office of Agriculture  
**Project Office** Hampden Square, 4800 Montgomery Lane, Suite 600, Bethesda, MD 20814 • Telephone: (301) 913-0500  
Telex: 312636 • Fax: (301) 652-3839

## **CARGA DE LA DEUDA Y OTRAS BARRERAS PARA EL CRECIMIENTO AGROPECUARIO EN EL SALVADOR**

Septiembre 1993

**APAP II  
Technical Report  
No. 134**

Prepared for

**Agricultural Policy Analysis Project, Phase II (APAP II)**

and

**USAID/El Salvador**

**Contract Nos. DAN-4084-Z-11-8034-00 and LAG-4084-C-00-2043-00**

**Author: Carlos Benito, Sonoma State University**

**Prime Contractor: Abt Associates Inc., 55 Wheeler Street, Cambridge, MA 02138 • (617) 492-7100**

**Subcontractors: Harvard Institute for International Development, Harvard University, One Eliot Street, Cambridge, MA 02138 • (617) 495-9779  
Food Research Institute, Stanford University, Stanford, CA 94305-6084 • (415) 723-0693  
North Carolina State University, Department of Economics and Business, Box 7645, Raleigh, NC 27695-7645 • (919) 515-3107  
Abel, Daft & Earley, 1410 King Street, Alexandria, VA 22314 • (703) 739-9090  
International Science and Technology Institute, 1129 20th Street, NW, Suite 800, Washington, D.C. 20036 • (202) 785-0831  
International Food Policy Research Institute, 1200 17th Street, NW, Washington, D.C. 20036 • (202) 862-5600**

## TABLE DE CONTENIDO

LISTA DE TABLAS .....	iv
GLOSARIO/LISTA DE SIGLAS .....	v
RECONOCIMIENTOS .....	vi
RESUMEN EJECUTIVO .....	vii
INTRODUCCIÓN .....	1
1. CREDITO Y DEUDA MOROSA EN EL SECTOR AGROPECUARIO .....	5
1.1 Crédito y Morosidad de los Agricultores Privados Medianos .....	5
1.2 La Tierra Agrícola Desocupada .....	9
2.3 La Deuda Vencida del Sector Agropecuario .....	14
2. GÉNESIS Y MANEJO DE LA MORA CREDITICIA .....	19
2.1 El Conflicto y los Riesgos Propios de la Agricultura como Fuentes de la Mora .....	19
2.2 Las Intervenciones Gubernamentales y las Oportunidades para Buscar Privilegios .....	21
2.3 Medidas Tomadas para Aliviar la Carga de la Deuda Vencida .....	21
2.4 Buscando el Perfil del Agricultor Moroso .....	24
3. LA MORA Y OTRAS BARRERAS AL CRECIMIENTO AGROPECUARIO .....	25
3.1 Explicando la Subutilización de Tierras Cultivables .....	25
3.2 Explicando el No-uso de Crédito Formal .....	32
3.3 Explicando el Uso del Crédito Informal .....	36
4. LA BAJA RENTABILIDAD DE LAS FINCAS AGRÍCOLAS .....	41
4.1 Explicando Fuentes de Diferenciación en la Rentabilidad Agrícola .....	41
4.2 Estimando las Tasas de Retorno a los Factores Productivos Agropecuarios .....	46
4.3 Explicando la Baja Rentabilidad del Capital Agropecuario .....	50
4.4 Impedimentos Institucionales al Crecimiento Agropecuario .....	52
5. OPCIONES USADAS PARA REDUCIR LA CARGA DE LA DEUDA .....	56
5.1 El Decreto 292 .....	56
5.2 Opciones Alternativas para Reducir la Mora .....	57
5.3 Evaluación Económica de los Programas de Rehabilitación y Crédito .....	58
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	59
6.1 Conclusiones .....	59

6.2	Recomendaciones para Reducir la Carga de la Deuda . . . . .	60
6.3	Recomendaciones para aumentar la Competitividad de la Agricultura y la Cadena Agroindustrial . . . . .	62
6.4	Recomendaciones para Asegurar la Participación de los Campesinos en la Reactivación Agroindustrial . . . . .	62
6.5	Recomendaciones para Asegurar una Crecimiento Agroindustrial Sostenible . . . . .	63
6.6	Recomendaciones para Reducir en el Futuro el Costo Fiscal de Deudas Vencidas . . . . .	63
Apéndice 1: Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993 . . . . .		65
Apéndice 2: Estudios de Casos . . . . .		67
Apéndice 3: Perfil del Agricultor Moroso . . . . .		73
Apéndice 4: Evaluación Financiera de los Proyectos de Rehabilitación y Crédito . . . . .		77

## LISTA DE TABLAS

I.1 DISEÑOS DE INVESTIGACIÓN .....	3
1.1 DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS FINCAS POR TAMAÑO Y POR ORGANIZACIÓN .....	6
1.2 CANTIDAD ABSOLUTA DE FINCAS DISTRIBUIDAS POR TAMAÑO .....	6
1.3 FINCAS DISTRIBUIDAS POR FUENTE DE CRÉDITO FORMAL Y POR ORGANIZACIÓN .....	8
1.4 FINCAS DISTRIBUIDAS POR FUENTE DE CRÉDITO INFORMAL Y POR ORGANIZACIÓN ..	9
1.5 DEUDA AGRÍCOLA VENCIDA DE LOS AGRICULTORES MEDIANOS Y GRANDES .....	15
1.6 AGRICULTORES MEDIANOS Y GRANDES QUE ESTÁN EN MORA .....	17
2.1 REFINANCIAMIENTOS AMPARADOS BAJO EL DECRETO 292 .....	23
3.1 MODELO DE LA SUBUTILIZACIÓN DE TIERRAS PARA CULTIVOS .....	26
3.1 EXPLICACIÓN ESTADÍSTICA Y ECONÓMICA .....	28
3.2 IMPORTANCIA RELATIVA DE LA MORA Y LA RENTABILIDAD SOBRE LA SUBUTILIZACIÓN	31
3.3 ORGANIZACIONES BANCARIAS Y CAJAS DE CRÉDITOS .....	32
3.4 EXPLICACIÓN ESTADÍSTICA DEL NO-USO DEL CRÉDITO BANCARIO .....	34
3.5 IMPORTANCIA RELATIVA DE LA MORA Y OTROS FACTORES SOBRE EL NO-USO DE CRÉDITO FORMAL .....	35
3.6 ORGANIZACIONES Y PERSONAS QUE OFRECIERON CRÉDITO INFORMAL A LOS AGRICULTORES .....	38
3.7 EXPLICACIÓN ESTADÍSTICA DEL USO DEL CRÉDITO INFORMAL .....	39
4.1 EXPLICANDO EL INGRESO NETO DE LAS FINCAS .....	43
4.2 INGRESOS AGROPECUARIOS DE FINCAS PROMEDIOS .....	45
4.3 TASAS DE RETORNO A LA TIERRA Y OTROS FACTORES DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA	49
A2.1 Temática de la Investigación .....	67
A2.2 Diseño de la Muestra .....	67
A2.3 Resultados en Usulután .....	68
A2.4 Resultados en Santa Ana .....	69
A2.5 Resultados en San Vicente .....	70
A2. 6 Resultados en Sonsonate .....	71
A3. 1 Factores Explicativos del Estado Moroso .....	74
A3.2 Probabilidad de tener deudas vencidas .....	75
A3.3 Probabilidad de Mora para un Agricultor Privado Mediano .....	76
A4.1 Estimación del Ingreso Neto de una Finca Privada Mediana .....	78
A4. 2 Evaluación del Programa de Rehabilitación de Finqueros Morosos .....	80
A4. 3 Evaluación de un Programa de Crédito .....	81
A4.4 Estimación de Beneficios y Costos - Metodología .....	82

## **GLOSARIO/LISTA DE SIGLAS**

<b>BCA</b>	<b>Banco Central de Reservas</b>
<b>BFA</b>	<b>Banco de Fomento Agropecuario</b>
<b>BH</b>	<b>Banco Hipotecario</b>
<b>FEDECREDITO</b>	<b>Federación de Cajas de Crédito y Banco de Trabajadores</b>
<b>FOSAFI</b>	<b>Fondo de Saneamiento Financiero</b>
<b>MAG</b>	<b>Ministerio de Agricultura y Ganaderia</b>
<b>Manzana</b>	<b>Medida de superficie. Igual a 0.7 de una Hectarea</b>
<b>MIPLAN</b>	<b>Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico</b>
<b>MJ</b>	<b>Ministerio de Justicia</b>
<b>SSF</b>	<b>Superintendencia del Sistema Financiero</b>
<b>TIR</b>	<b>Tasa Interna de Retorno</b>
<b>UEPA</b>	<b>Unidad de Estudios de Políticas Agropecuarias</b>
<b>USAID</b>	<b>U.S. Agency for International Development</b>

## RECONOCIMIENTOS

En la preparación de este informe se ha contado con la efectiva colaboración técnica de un número de expertos salvadoreños. Entre ellos están la Lic. Blanca L. Cárcamo del FOSAFI, la Lic. Ana Cecilia Cárcamo del BFA, el Lic. Edgard Cruz Valencia del Ministerio de Agricultura, y la Lic. Vilma de Calderón. También proveyó asistencia el ayudante de investigación Manuel Noubleau.

El autor de este informe también se ha beneficiado en forma significativa de los diálogos mantenidos con el Dr. Herman Navas, Gerente de Instituciones Financieras del BCR, la Lic. Carolina de Urquilla, Jefa del Depto. de Evaluación de Instituciones Financieras del BCR, el Lic. Oscar A. Pérez, Jefe del Depto. de Desarrollo Financiero del BCR, y el Lic. José A. Leiva, Jefe del Depto. de Crédito del BCR.

El Dr. Michael Wise, de USAID/El Salvador, y el cordial apoyo del personal técnico y secretarial de su oficina hicieron posible en una gran medida la ejecución de la investigación. A través de todo el estudio se contó con los comentarios y asistencia de Donald Jackson del Land Tenure Center de la Universidad de Wisconsin. También se agradece la cooperación de los miembros del Equipo de Tenencia de Tierra, Profesor Mitchell A. Seligson de la Universidad de Pittsburgh, Profesor William C. Thiesenhusen de la Universidad de Wisconsin, y Malcon D. Childress de la Universidad de Wisconsin.

La oficina nacional del Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), en especial a través de su representante el Ing. Mariano Olazabal, hizo posibles algunas de las visitas de campo y entrevistas con agricultores y líderes gremiales.

La labor técnico investigativa tampoco hubiera sido posible sin el apoyo logístico de numerosas personas. Entre ellas se mencionan Blanca de Velázquez, José A. Peña, Gloria Haydee Oliva, y Kathleen Poer, de Abt Associates.

Las opiniones y recomendaciones de este informe, sin embargo, así como los errores y omisiones son de la exclusiva responsabilidad del autor.

*Dr. Carlos A. Benito  
Sonoma State University  
Departamento de Economía*

## RESUMEN EJECUTIVO

### CARGA DE LA DEUDA Y OTRAS BARRERAS PARA EL CRECIMIENTO AGROPECUARIO EN EL SALVADOR

por Carlos A. Benito

Este trabajo investiga las siguientes preguntas:

- (a) La carga de la deuda morosa entre los agricultores privados medianos, ¿está retardando el crecimiento agropecuario? Es decir, si la morosidad ha descalificando a numerosos agricultores como sujeto de créditos ¿esta falta de acceso al crédito impide que se cultiven más tierras, o que se adopten patrones de cultivos y factores con mayor productividad económica?
- (b) ¿Existen otros fenómenos tan o más importantes que la carga de la deuda retardando el uso de tierras cultivables?
- (c) Si la carga de la deuda está retardando el crecimiento agropecuario, ¿que cambios institucionales y programas de inversión se recomiendan para aumentar la producción agropecuaria y aliviar la angustia de los agricultores morosos?

Estas preguntas se enfocan a la situación de los productores privados medianos, que operan sus fincas ya sea como propietarios o arrendatarios.

Las principales fuentes de información para esta investigación han sido: información estadística-contable proporcionada por el BFA (Banco de Fomento Agropecuario), por algunos bancos comerciales, y por el FOSAFI; información de la *Encuesta de Tenencia en El Salvador, 1993* recogida a nivel finca con una muestra aleatoria; estudios de casos en las zonas agrícolas con una muestra dirigida; y entrevistas con dirigentes gremiales y productores; entrevistas con algunos jefes regionales del B.F.A. y con funcionarios técnicos del Banco Central de Reservas.

#### 1. Tierra Desocupada y Deuda Morosa de los Agricultores Medianos

Aproximadamente un 23% de la tierra agrícola de El Salvador se encontraba sin cultivar a mediados de 1993. Un 80% de estas tierras sin cultivar se encontraban localizadas en la parte oriental y norte del país. En algunas de estas tierras han crecido bosques secundarios o han desaparecido los bordes y curvas de nivel. Su recuperación para el cultivo requerirá inversiones previas.

La deuda vencida a fines de 1992, que unos 2060 agricultores tradicionales medianos tenían con la banca formal ascendía aproximadamente a 873 millones de Colones.

## 2. Génesis de la Mora Crediticia de los Agricultores

Las fuentes de la morosidad de la deuda han sido numerosas. Entre ellas han estado: las dificultades creadas a un grupo numeroso de agricultores por el *conflicto bélico* de los doce último años; el efecto adverso de las *catástrofes naturales* y factores climáticos; el comportamiento de *búsqueda de privilegios (rent-seeking)* inducido por la intervención gubernamental en el mercado de créditos, en los mercados de los productos e insumos, y en los mercados de cambios; y, por último, la interacción entre tales fuentes de morosidad.

El conflicto magnificó el impacto negativo de los otras causales de moras arriba mencionadas, y en algunos casos, resulta difícil o arbitrario distinguir las fuentes de las dificultades financieras de los finqueros.

Resulta difícil discernir hasta que punto las condiciones del conflicto y las intervenciones gubernamentales se convirtieron en un ambiente económico negativo para los agricultores, y hasta que punto crearon oportunidades para la búsqueda de privilegios entre los agricultores con más información. Sin embargo es claro que para un grupo significativo de productores las intervenciones afectaron su habilidad de pagar las deudas, y la subsecuente carga morosa limitó y limita su capacidad de gestión de fincas para aquellos agricultores que todavía permanecen en el campo.

## 3. La Mora y otras Barreras al Crecimiento Agropecuario

La *mora crediticia* de los agricultores privados medianos con los bancos del sector formal, es un factor explicativo del bajo uso del crédito formal. Este, sin embargo, no es el único factor ni el más importante. Existen otros factores como la falta de cultura o práctica bancaria, la falta de garantías reales, el alto costo de transacción, y la posibilidad de recibir préstamos de organizaciones de crédito informales.

La *falta de crédito*, formal o informal, es un factor explicativo de la subutilización de la tierra cultivable ocupada. Sin embargo éste no es el único factor de la subutilización, ni el más importante. La baja rentabilidad de las actividades agropecuarias es uno de los principales factores de la subutilización.

*La mora crediticia, por lo tanto, no es el factor muy importante que explica la subutilización de tierras.* Tampoco la mora es la explicación más importante del bajo uso del crédito. El bajo uso del crédito resulta de una combinación de factores de oferta y demanda de créditos. La baja demanda de crédito formal se deriva entre otros de la baja rentabilidad esperada para la agricultura, la competencia del sector informal, y las actitudes desarrolladas por el crédito subsidiado del pasado.

*El saneamiento de la mora crediticia y la rehabilitación de los agricultores medianos morosos, sin embargo, continúan siendo objetivos importantes por razones de equidad y para el desarrollo de las instituciones financieras.*

#### **4. La Baja Tasa de Retorno a los Recursos Agropecuarios**

Entre las principales causas de la subutilización de tierras cultivables están las restricciones propias del conflicto que llevaron al abandono de tierras, y *la baja rentabilidad de la agricultura*.

Se estimaron las tasas de retorno para los activos productivos fijos y variables usados en el sector agropecuario. Las tasas de retorno para la tierra, los cafetales y la ganadería son muy bajas, alrededor del 1%. Las tasas de retorno al capital variable sin embargo son altas. Para la mano de obra contratada es el 45% y para el crédito de avío es el 50%.

#### **5. Medidas Tomadas para Aliviar la Carga de la Deuda Vencida**

A partir del año 1990 se han producido cambios institucionales y reformas de políticas tendientes a eliminar algunas de las fuentes de morosidad. Entre ellas se encuentran la privatización de los bancos comerciales, un proceso para sanear las carteras vencidas de bancos y otras agencias de crédito (FOSAFI), y un proceso para renegociar con términos favorables la deuda morosa de los agricultores (D.L. 292). *El Decreto 292 provee un mecanismo adecuando para resolver el problema de la mora*. Su aplicación, sin embargo, ha estado muy influenciada más por un criterio de saneamiento bancario. Ahora debería darse más peso al objetivo de la equidad y del crecimiento agropecuario.

El D.L. 292, permite suspender los embargos a los deudores morosos que solicitan, acogerse a sus beneficios y son aprobados. Además se les estiman nuevamente los intereses adeudados al 8%, se les refinancia la deuda a la misma tasa de interés y a un plazo de 20 años, y se les da un período de gracia para comenzar a pagar. Estos deudores permanecen con su clasificación C, D, o E a los fines de la deuda vencida, y son reclasificados nuevamente para préstamos frescos. Readquieren la condición de sujetos de crédito, pero el Banco está obligado a constituir una reserva.

Aproximadamente un 21% de los agricultores medianos y grandes tenían deudas vencidas por un monto de 873 millones de Colones (109 millones de U\$S) a principios de 1993. A fines de julio de 1993, un 26% de estos deudores morosos y un 24% de su deuda ya habían sido saneadas con el mecanismo del Decreto 292. Los expertos de FOSAFI esperan que podrán llegar a rehabilitar un 50% de los agricultores en estas condiciones. Si se logra esta meta los mecanismos del Decreto 292 habrían sido relativamente exitosos.

El Gobierno compensa a los bancos los intereses condonados a los deudores rehabilitados. Un Fondo de Garantía para respaldar los préstamos frescos que se otorgan a los deudores rehabilitados. El acceso a estos fondos de garantía, sin embargo, es de trámite costoso para los bancos y no los estimula a proveer créditos frescos a los deudores que eran morosos.

Las deudas no compradas por el FOSAFI y que permanecen dentro de los bancos comerciales, en principio pueden ser ejecutados. En los hechos, sin embargo, se trata de clientes

cuyos créditos no están respaldados con hipotecas o no están bien documentados. El costo de transacción de ejecutarlos es tan alto que prácticamente no existen muchos casos de ejecución y embargos, y menos aún de desposesión de sus tierras. En los casos de embargos y venta de tierras los bancos no siguen una política con respecto a quienes se venden estas tierras.

## **5. Opciones Usadas para Reducir la Carga de la Deuda en la Agricultura**

Se consideraron las acciones ya introducidas por el Gobierno, y la posibilidad de una Empresa Financiera Agropecuaria que cambie mora por tierras con derecho a alquiler y compra.

### **5.1 El Decreto 292**

Las oportunidades ofrecidas por *el D.L. 292 representan una opción en la dirección correcta*. El decreto reconoce implícitamente la existencia de fondos perdidos (*sunk-costs*) que la sociedad como un todo tiene que absorber.

A la luz de la experiencia, sin embargo, se han identificado ciertas limitaciones que impiden lograr más amplia y rápidamente los objetivos de crecimiento y reparación. Hay dos grandes grupos de limitaciones: uno, la definición restrictiva de "usuarios directamente afectados por el conflicto"; otro, el criterio conservador-bancario aplicado a nivel de agencias de bancos para casos específicos.

Los estudios de casos apoyan la propuesta de que se amplíe la noción de "afectados directamente". El ambiente de conflicto incluyó las intervenciones gubernamentales discriminatorias contra la producción de bienes exportables tradicionales. Por otra parte la mora inducida por el ambiente de conflicto hizo más difícil pagar cuando los agricultores fueron posteriormente afectados por otros riesgos propios de la agricultura.

A nivel de las agencias del B.F.A. y de algunos bancos comerciales se observa que los procedimientos imponen un alto costo de transacción para los beneficiarios potenciales. Existen un celo exagerado de parte de los agentes bancarios para prevenir abusos del sistema.

En algunos bancos comerciales, con carteras saneadas por FOSAFI, se observa una falta de promoción del Decreto 292. Esto se debe en que estas instituciones financieras, después de vender su deuda a FOSAFI, ya no tienen un gran incentivo para invertir recursos humanos en renegociación de una deuda que no les pertenece.

Desde la perspectiva del Banco Central de Reservas, la ampliación de los beneficiarios - aunque deseable para el crecimiento y la reparación- conlleva un costo financiero. Los intereses de la deuda deben ser compensados a los bancos y esto requiere que el Gobierno asigne más fondos a tales fines.

## **5.2 Opciones Alternativas para Reducir la Mora**

Se investigó la conveniencia de usar algunos instrumentos suplementarios para el caso de deudores que no califiquen bajo el Decreto 292, o que calificando no puedan recuperar la condición de sujetos con acceso efectivo al crédito. En este sentido se estudió la viabilidad de una Empresa de Financiamiento Agropecuario (EFA), que ayudaría a reducir los intereses cargados y proveería financiamiento fresco. Los agricultores cuyas tierras están para el embargo y venta tendrían la oportunidad de transferirlas a la EFA, quien se las alquilaría a ellos mismos mediante un contrato con opción a compra.

Una investigación preliminar muestra que la efectividad-costo (*cost-effectiveness*) de la EFA sería relativamente baja y por lo tanto no justificable para el erario público. Sin embargo, se recomienda el *uso de una versión más simple de esta alternativa en las rehabilitaciones negociadas por FOSAFI y EFA con agricultores que no califican para el Decreto 292.*

## **6. Recomendaciones**

### **6.1 Objetivos**

Teniendo como objetivos principales inducir un crecimiento en el sector agropecuario, reparar algunos daños personales y materiales atribuibles al conflicto, y evitar la repetición de moras generalizadas en el futuro se propone:

### **6.2 Recomendaciones para Reducir la Carga de la Deuda**

- 6.2.1 *Continuar usando el Decreto 292 como principal instrumento para reducir la mora* en el sector agropecuario, y siempre por un tiempo determinado.
- 6.2.2 Que la SSP (Superintendencia del Sistema Financiero) modifique el Instructivo para la Calificación de los Beneficiarios (Anexo No. 2) a los efectos de ampliar el concepto "afectados por el conflicto" (sección II).
- 6.2.3 Que se incluya como afectados por el conflicto a deudores morosos (C, D, E) que continúan operando su fincas y que cumplen con las "otras condiciones" del Esquema de Refinanciamiento (Anexo No. 1) y fueron expuestos a circunstancias específicas que se enumeran en el capítulo 6.
- 6.2.4 Que el FOSAFI, el BFA y los Bancos del Sistema rápidamente realicen una labor informativa entre los empleados bancarios encargados del trámite crediticio a los efectos de clarificar objetivos y proponer procedimientos más ágiles. Ver capítulo 6.
- 6.2.5 Que el FOSAFI y el BFA ofrezcan a los deudores que no califican para el Decreto 292 la alternativa de entregar sus tierras al Banco de Tierras a cambio de

condonación parcial o total de la deuda y derecho a alquilar de las mismas con opción de compra.

### **6.3 Recomendaciones para aumentar la Competitividad de la Agricultura y la Cadena Agromineral**

Además de las medidas anteriores, la reactivación agropecuaria necesita encararse mediante *cambios institucionales y proyectos de inversión* que aumenten la competitividad de la agricultura y la agroindustria en el mediano plazo. A tal efecto se recomienda:

- 6.3.1 Que se continúe el proceso de clarificación y registro de títulos de propiedad para que sus poseedores tengan *seguridad de la tenencia* y puedan vender, alquilar u ofrecer en garantía sus tierras, sin distinción de forma de propiedad o gestión, sin distinción de género.
- 6.3.2 Que el Ministerio de Justicia (Unidad Técnica Ejecutora del Programa de Reforma Judicial) con la asistencia de economista agrícolas contratados por el MAG, revise la normatividad y proponga un sistema procesal que asegure el *cumplimiento de los contratos* en la actividad agropecuaria, desde los contratos de arrendamientos, hasta los contratos de ventas, y créditos.
- 6.3.3 Que el MAG contrate un estudio para proponer al BCR líneas de crédito para que empresas privadas salvadoreñas *invieran en cadenas de frío, en puertos aéreos y marítimos, en transportes de bienes agroindustriales, y en sistemas de comunicación* para facilitar el comercio exterior.

### **6.4 Recomendaciones para Asegurar la Participación de los Campesinos en la Reactivación Agroindustrial**

- 6.4.1 Que el MAG contrate la preparación de un programa para promover y organizar la **participación accionaria** de cooperativas y asociaciones de pequeños agricultores en empresas agroindustriales de carácter comercial.
- 6.4.2 Que el BCR prepare un programa para *desarrollar instituciones financieras para proveer a pequeños agricultores* y a cooperativas agropecuarias crédito oportuno, supervisado, y a tasas de interés de mercado (no subsidiado). *Un esquema de desarrollo de instituciones bancarias para el agro como el propuesto en el informe RLAS se considera adecuado.*

## **6.5 Recomendaciones para Asegurar un Crecimiento Agroindustrial Sostenible**

Que el MAG contrate un estudio para identificar acciones que limiten el impacto fuera de finca de la fumigación, filtración, y desecho de productos químicos usados intensivamente. Entre tales alternativas deberán considerarse la difusión del control integrado de plagas, la subasta de derechos a fumigar o desechar productos químicos, y la imposición de normas para uso de químicos.

## **6.6 Recomendaciones para Reducir en el Futuro el Costo Fiscal de Deudas Vencidas**

6.6.1 Que el BCR prepare un programa para desarrollar nuevas instituciones financieras privadas cuya principal función será proveer *crédito a agricultores medianos y grandes* en forma amplia, oportuna, supervisada y con planes de pagos diferenciados para créditos de corto y largo plazo. Por su naturaleza estas organizaciones no subsidiarán el crédito. *Un modelo como el propuesto en el informe RIAS se considera adecuado.*

6.6.2 *Que el Gobierno no intervenga en los mercados agropecuarios* con líneas de crédito destinadas a promover cultivos específicos o a compensar cambios en los precios de bienes exportables. Se procurará que las oportunidades del mercado y la habilidad empresaria identifiquen los rubros de producción más rentables.

6.6.3 Que el Ministerio de Justicia, a través de la Unidad Técnica Ejecutora del Programa de Reforma Judicial, y con la asistencia de un economista contratado por el MAG, prepare la legislación para establecer una *nueva normatividad y procedimientos para las quiebras comerciales* con espíritu rehabilitante y no punitivo. En este sentido se recomienda no usar la palabra "quiebra" por su estigma social.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe se ha desarrollado con los siguientes propósitos: determinar el impacto de la carga de la deuda, o morosidad, de los agricultores medianos sobre la subutilización de tierras cultivables de El Salvador; determinar si hay otras causas que explican la subutilización de tales tierras, como la baja rentabilidad; y, finalmente, examinar y evaluar políticas y cambios institucionales para remover barreras a la subutilización de la tierra o impulsar un uso más productivo de las mismas.

Debe destacarse que este informe se enfoca en la morosidad y rentabilidad de las fincas *privadas medianas*<sup>1</sup>. También existen problemas de morosidad en el sector reformado y entre los agricultores privados pequeños, que se mencionan pero no se investigan en este trabajo<sup>2</sup>.

Las principales tareas realizadas para lograr tales propósitos fueron: (1) Estimación de la deuda morosa de los agricultores privados medianos; (2) Revisión de una muestra de los deudores morosos de acuerdo con los expedientes bancarios para conocer su estado de ejecución, incluyendo el destino de las tierras embargadas y vendidas; (3) Determinación de las causas más importantes de la subutilización de tierras, con especial enfoque en la morosidad y la rentabilidad de la agricultura; (4) Evaluación de las opciones para reducir la mora crediticia ya adoptadas por el Gobierno de El Salvador; (5) Evaluación de la conveniencia de establecer una Empresa de Financiamiento Agropecuario como mecanismo suplementario en la reducción de la mora.

Tales tareas requirieron la generación de información y estimaciones de naturaleza variada (ver la Tabla 1). Las principales fuentes de los datos usados han sido: una encuesta a nivel de fincas basada en una muestra aleatoria; estudios de casos a nivel fincas basados en una muestra dirigida; generación de información contable a nivel de bancos; estimación de la tierra abandonada mediante métodos estadísticos combinados con opinión de expertos; entrevistas con dirigentes de bancos y con dirigentes de gremios de agricultores. En tales tareas se contó con la asistencia de economistas y administradores del FOSAFI, del BFA, y de la UEPA en el Ministerio de Agricultura.

Los resultados obtenidos y las recomendaciones de política se desarrollan en seis capítulos. Los dos primeros capítulos son de naturaleza descriptiva. El capítulo 1, después de señalar la relación entre morosidad, crédito, y actividad agropecuaria, procede a presentar mediciones relativas de la tierra agrícola desocupada, y al monto de deuda vencida de los agricultores privados medianos. El capítulo 2, procede a explicar las fuentes y génesis de la mora

---

<sup>1</sup> Se destaca que no existe una relación simple entre morosidad y tierra desocupada. Es decir, las tierras no están desocupadas porque fueron usadas como garantías, y al estar embargadas no puede ser cultivadas. Muchos de los deudores morosos no están sujetos a garantías hipotecarias sino prendarias. La relación entre morosidad y subutilización se da a través de la falta de acceso al crédito formal: la mora los descalificó como sujetos de crédito.

<sup>2</sup> El Equipo sobre Tenencia de Tierra, que trabajó paralelamente con el de Mora Agropecuaria, investigó el problema del crédito y morosidad en las cooperativas de la reforma agraria.

- 1 -

crediticia señalando la importancia del conflicto, de los riesgos propios de la agricultura, y la conducta de busca de privilegios.

Los capítulos 3 y 4 son de naturaleza más analítica y constituyen la base para medir la importancia relativa de la morosidad y la baja rentabilidad como barreras a la expansión agropecuaria. El capítulo tres presenta un modelo con tres grandes relaciones. La primera relación explica la subutilización de la tierra, incluyendo el no-uso del crédito como uno de los factores explicativos. La segunda relación explica el no-uso del crédito, incluyendo a la carga de la deuda y el uso de crédito informal como factores explicativos. La tercera relación explica el uso del crédito informal. El capítulo 4, primero investiga la relación entre ingreso-neto de fincas y sus factores explicativos, y después estima la tasa de retorno a los activos agropecuarios fijos y variables.

**TABLA I.1 DISEÑOS DE INVESTIGACIÓN**  
**Estudio: Carga de la Deuda y Otras Barreras para el Crecimiento Agropecuario**  
**El Salvador, 1993**

<i>Objetivos/Tareas</i>	<i>Fuentes de Información</i>	<i>Métodos Analíticos</i>	<i>Principales Resultados</i>
Estimación de la Deuda Morosa	FOSAFI, BFA, y Bancos Comerciales	Estimaciones contables.	Estimación del monto de la deuda y el número de deudores morosos entre agricultores medianos.
Revisión de Deudores Morosos	* Expedientes de Banco Salvadoreño y agencias del BFA. * Base de datos del FOSAFI.	Estimaciones contables y apreciaciones de los jefes de carteras.	Inferencias sobre cumplimiento de contratos crediticios, embargos y criterios para venta de tierras en garantía.
Causas de la Subutilización de tierras cultivables	*Estudios de casos con muestra dirigida. *Entrevistas con dirigentes de gremios de agricultores. *Inspección de fincas  *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993, con muestra estadística.  *Opinión de expertos informados	Criterios agroeconómicos  Estimaciones econométricas.  Procesamiento estadístico con marco conceptual.	Inferencias sobre las causas de la morosidad y el estado actual de los agricultores medianos.  Estimación de un modelo explicativo de la subutilización, entre los agricultores medianos.  Estimación de la tasa de retorno a los activos agropecuarios  Estimación de las tierras abandonadas.
Apreciación de las Opciones para reducir la morosidad	*Banco Central de Reservas, Directores *FOSAFI, Expertos *BFA, Jefe de Cartera y Asesor *Dirigentes de Gremios de Agricultores. *Estudios de Casos.	Criterios bancarios y agroeconómicos.  Metodología para Evaluar Proyectos de Inversión.	Evaluación detallada de la aplicación del Decreto 292.  Reacción al Decreto 292 de distintos grupos de agricultores medianos.  Tasas Internas de Retornos del Decreto 292 y Proyectos de Créditos Frescos.
Factibilidad de una Empresa Financiera Agropecuaria	Banco Central de Reservas, Directores.	Criterios bancarios y agroeconómicos.	Evaluación de la conveniencia de tal mecanismo.

El capítulo 5 investiga los instrumentos de políticas usados para reducir la mora crediticia, principalmente la aplicación del Decreto 292 para la rehabilitación de los deudores morosos. Después discute la conveniencia de un instrumento complementario como la formación de una Empresa Financiera Agropecuaria .

Finalmente el capítulo 6 resume las conclusiones y presenta las recomendaciones.

Las inferencias y conclusiones de este estudio se han derivado mediante métodos analíticos bien establecidos en la economía agrícola. Sin embargo en la exposición de los resultados se ha usado un lenguaje llano de comprensión general. Por este motivo los cuadros estadísticos y las estimaciones econométricas se presentan en forma de tablas comentadas, de fácil lectura. Por otra parte sólo se reportan los resultados que se aprecian como más relevantes. Sin embargo se han realizado numerosas estimaciones.

Una de las principales fuentes de datos, *La Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993* fue diseñada por un grupo de expertos trabajando en otras áreas, además de la morosidad agropecuaria. Esta encuesta consta de 1161 observaciones seleccionadas en forma aleatoria.

El informe está apoyado por cuatro Apéndices: La Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993; Los Estudios de Casos; Un Perfil del Deudor Moroso; y Evaluación Financiera de los Proyectos de Rehabilitación y Crédito.

---

### La Falta de un Censo Agropecuario

El último censo agropecuario de El Salvador se realizó en el año 1971. No sólo se trata de un punto de referencia antiguo, sino que a partir de aquel entonces se han dado grandes cambios estructurales en el país. Entre otros, las reformas agrarias, las emigraciones campo-ciudad, ocupaciones y abandono de tierras, y otros impactos propios del conflicto. A partir de entonces se han realizado numerosas estimaciones basadas en encuestas o suposiciones. Sin embargo las mismas muestran grandes disparidades cuyas causas no han sido bien explicadas. Frente a estos errores de medición se optó por usar las conclusiones del Equipo de Tenencia de Tierra que trabajó conjuntamente con el Equipo sobre Carga de la Deuda. El Equipo de Tenencia de la Tierra ha realizado una minuciosa evaluación de la información disponible y considera como bastante confiables las encuestas de MIPLAN. El presente informe usa en forma intensiva *La Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993* a los efectos de determinar relaciones. A los efectos de proyectar valores poblacionales, sin embargo, se combinan los resultados relativos de esta encuesta con los valores absolutos proyectados con la encuesta de MIPLAN y otras estadísticas.

## **1. CREDITO Y DEUDA MOROSA EN EL SECTOR AGROPECUARIO**

El Tratado de Paz ha definido un nuevo orden constitutivo para posibilitar un proceso de crecimiento económico y democracia representativa en El Salvador. Una expresión de este acuerdo es la consolidación de las redistribuciones de tierras agrícolas: las redistribuciones de la Reforma Agraria comenzada en 1980 con sus fases I y III (Cooperativista de ISTA y Finateros); y las entregas de tierras a los ex-combatientes y tenedores que se están ejecutando en este momento. Estas acciones redistributivas, sin embargo, no son suficientes para mejorar las condiciones de vida de los pequeños agricultores y campesinos con y sin tierra. Además existe un largo número de campesinos que no han sido y no pueden ser beneficiarios de los procesos de redistribución de tierras.

Surgen entonces las siguientes preguntas: ¿cómo inducir un proceso de crecimiento agropecuario que además de contribuir a la economía nacional cree oportunidades de empleo para los campesinos sin tierra o con poca tierra? ¿Cuál sería el papel de un nuevo grupo empresarial moderno en el liderazgo de tal crecimiento? Al intentar responder tales preguntas surge como tema la función de los agricultores privados medianos.

Se ha argumentado que existen impedimentos para que un grupo numeroso de agricultores privados aumenten su participación productiva. Se conoce que una alta proporción de los mismos tienen deudas vencidas que los ha descalificado como sujetos de crédito. También se sabe que hay una proporción de tierras cultivables sin utilizar sobretodo en la zona Norte y Oriental del país. ¿Es la carga de la deuda para los agricultores privados medianos, un factor que traba el crecimiento agropecuario del país? ¿Es esta morosidad la principal causa de la subutilización de tierras cultivables? De no ser así, ¿hay otros factores que explican tal subutilización? ¿Puede ser que la baja rentabilidad de la agricultura sea un factor más importante que la morosidad?

Una respuesta oportuna y empíricamente fundada es relevante para determinar cuales son las políticas o cambios institucionales más adecuados. Ella permitirá orientar la inversión de los fondos de donantes o préstamos internacionales. ¿Se deben invertir más recursos en sanear la mora de los agricultores, o quizás en desarrollar nuevas instituciones, incluyendo las organizaciones de crédito, para aumentar la rentabilidad de la agricultura?

### **1.1 Crédito y Morosidad de los Agricultores Privados Medianos**

Las Tablas 1.1 y 1.2 describen la importancia relativa y absoluta de las fincas medianas, cualquiera sea su organización. Definiendo como fincas medianas a las que tienen 8 o más manzanas (1Mza. = 0.7Ha.), en el año 1993 habían 10,468 fincas medianas que representaban un 4.8% de las 220,772 fincas que existían en todos el país. De estas, 9,591 fincas eran tenidas en forma privada. Las fincas privadas medianas representaban entonces un 6.5% de todas las fincas privadas, que sumaban 147,900.

**TABLA 1.1 DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS FINCAS POR TAMAÑO Y POR ORGANIZACIÓN  
El Salvador, 1993**

Tamaño de Finca	ISTA	Finateros	Privados	Tenedores	Totales
Menos de 1 Mza.	45.8%	34.6%	45.6%	50.0%	45.3%
De 1 a 4 Mza.	51.2%	56.8%	43.5%	47.2%	46.1%
De 4 a 8 Mza.	2.5%	7.4%	4.4%	0.0%	3.9%
De 8 a 24 Mza.	0.5%	1.2%	5.5%	2.8%	4.1%
Mas de 24 Mza.	0.0%	0.0%	1.0%	0.0%	0.7%
<b>Totales</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

**TABLA 1.2 CANTIDAD ABSOLUTA DE FINCAS DISTRIBUIDAS POR TAMAÑO<sup>3</sup>  
El Salvador, 1993**

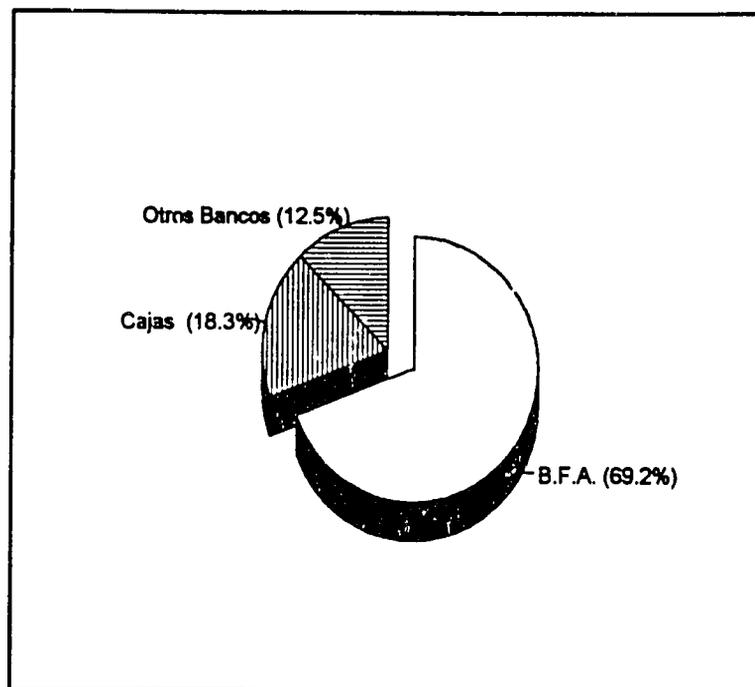
Tamaño de Finca	Fincas Privadas	Total de Fincas
Menos de 1 Mza.	67427	99918
De 1 a 4 Mza.	64354	101822
De 4 a 8 Mza.	6531	8564
De 8 a 24 Mza.	<b>8068</b>	8945
Mas de 24 Mza.	1523	1523
<b>Totales</b>	<b>147903</b>	<b>220772</b>

Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*, y proyecciones sobre número total de fincas del Equipo de Tenencia.

<sup>3</sup> Debe destacarse que la cantidad total de fincas reportada en este trabajo difiere considerablemente de las reportadas en otros trabajos. Por ejemplo el trabajo de McReynolds, *et. al.*, 1989, *The 1989 El Salvador Land Use and Land Tenure Study*, reportó la existencia de 270,368 productores en 1971, y 317,531 productores en 1988. No existen explicaciones bien fundadas para tales diferencias. Después de un minucioso estudio el Equipo de Tenencia determinó la cifra de 220,772 fincas usadas en este informe. Esta cifra, apoyada con las encuestas de MIPLAN, parece aceptable. Es difícil explicar el crecimiento en el número de fincas entre 1971 y 1988 conociendo que hubo un gran éxodo de agricultores y trabajadores desde el campo a las ciudades e incluso al exterior, y conociendo el estado fluido en que se encontraba el campo salvadoreño en el año 1988. De todas maneras, esta es una pregunta que sólo se resolverá con un nuevo censo agropecuario o una muestra diseñada para tal efecto.

Durante el año 1992/1993, sólo un 10.3% de todos los finqueros usó crédito del sector formal (ver Tabla 3.1). Aunque esta es una cifra relativamente baja, debe notarse que un 45.3% de las fincas tienen parcelas de menos de una manzana, y otro 46.1% tienen parcelas entre 1 y 4 manzanas. Este 10.3% estaba integrado con 7.2% recibido del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), 1.9% recibido de las Cajas de Crédito, y 1.3% recibido de otros bancos.

**FIGURA 1.1 FUENTES DE CRÉDITO FORMAL PARA TODAS LAS FINCAS  
El Salvador, 1993**



Fuente: Elaboración propia

Debe destacarse que el sector privado como un todo usaba menos crédito formal, 9%, que las fincas de los cooperativistas del ISTA, de los Finateros y de los Tenedores.

**TABLA 1.3 FINCAS DISTRIBUIDAS POR FUENTE DE CRÉDITO FORMAL Y POR ORGANIZACIÓN**  
El Salvador, 1993

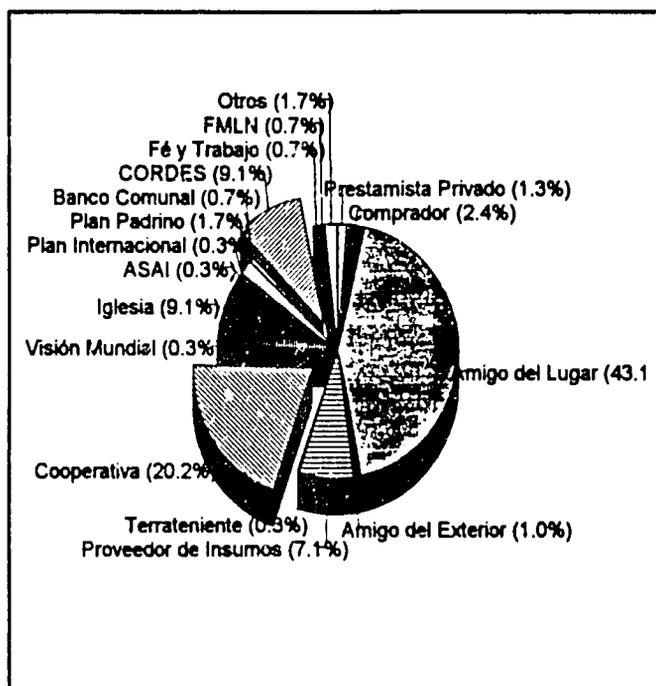
	ISTA	Finateros	Privados	Tenedores	Total
No Crédito Formal	88.6%	85.2%	91.0%	85.2%	89.7%
Crédito Formal:	11.4%	14.8%	9.0%	14.8%	10.3%
B.F.A.	7.5%	7.4%	6.2%	13.0%	7.2%
Cajas de Crédito	0.0%	6.2%	2.2%	0.0%	1.9%
Otros Bancos	4.0%	1.2%	0.5%	1.9%	1.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*

**FIGURA 1.2 FUENTES DE CRÉDITO INFORMAL PARA**  
TODAS LAS FINCAS  
El Salvador, 1993

Con respecto al crédito informal, durante el mismo período 1992/1993, un 26% usaba alguna forma de crédito del sector informal (Ver Tabla 1.4). Entre los agricultores privados este porcentaje sólo era del 21%. Entre las principales fuentes de crédito informal usados por los agricultores privados están los amigos (12.1%), las iglesias (3.4%), los proveedores de insumos (1.8%), y las cooperativas de productores privados (1.7%). Las fuentes son significativamente diferentes para las fincas del ISTA y los Tenedores.

Existen agricultores que reciben crédito formal e informal. Esto explica la discrepancia entre las Tablas 1.3 y 1.4



Fuente: Elaboración Propia

**TABLA 1.4 FINCAS DISTRIBUIDAS POR FUENTE DE CRÉDITO INFORMAL  
Y POR ORGANIZACIÓN  
El Salvador, 1993**

Prestamistas	ISTA	Finateros	Privados	Tenedores	Total
No Crédito Informal	65.7%	85.2%	79.2%	39.1%	74.1%
Total Crédito Informal	34.3%	14.8%	20.8%	60.9%	25.9%
Prestamista Privado	1.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
Comprador	1.5%	0.0%	0.5%	0.0%	0.6%
Amigo del Lugar	12.9%	9.9%	11.7%	4.3%	11.2%
Amigo del Exterior	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.3%
Proveedor de Insumos	1.5%	2.5%	1.8%	2.2%	1.8%
Terrateniente	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Cooperativa	16.9%	2.5%	1.7%	12.0%	5.2%
Visión Mundial	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Iglesia	0.0%	0.0%	3.4%	1.1%	2.4%
ASAI	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Plan Internacional	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Plan Padrino	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.4%
Banco Comunal	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.2%
CORDES	0.0%	0.0%	0.0%	29.3%	2.4%
Fe y Trabajo	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.2%
FMLN	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.2%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	5.4%	0.4%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Grupos	17.6%	7.1%	67.3%	8.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*

## 1.2 La Tierra Agrícola Desocupada

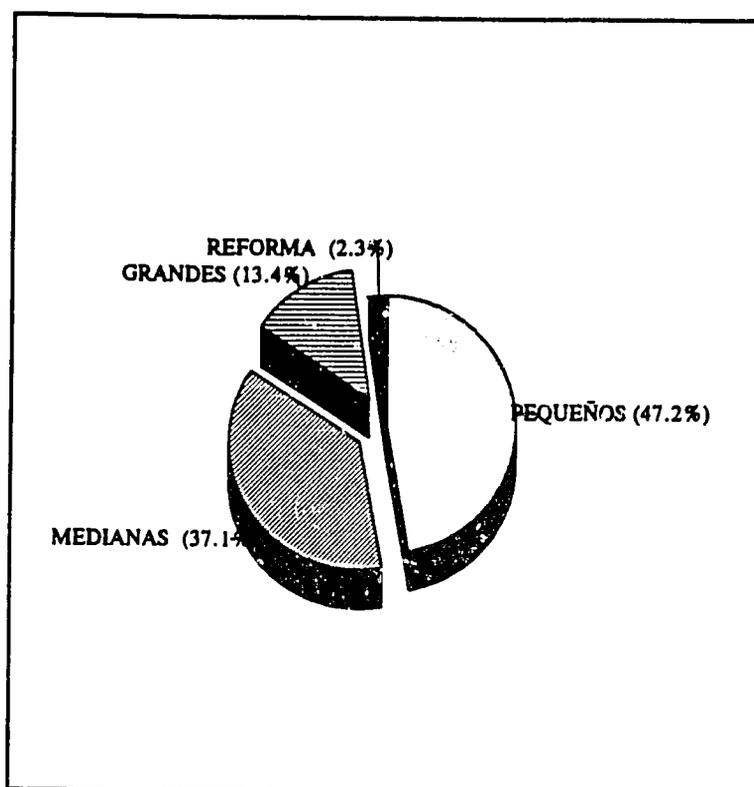
Las visitas de campo, en particular a las zonas Oriental y Norte de El Salvador, muestran la existencia de tierras sin utilizar. Estas observaciones en *in situ* son correspondidas con las observaciones de otros expertos que incluso han sobrevolado el país en helicóptero.

No existen sin embargos buenas estimaciones del uso de las tierras de El Salvador, pues no se ha levantado un censo agropecuario desde 1971, antes del conflicto.

El impacto del conflicto sobre las zonas rurales y la economía agraria, por el otro lado no ha dificultado la extrapolación de la cantidad absoluta de tierras cultivables y su estructura de utilización. Como consecuencia no existen buenas estimaciones de las tierras sin cultivar o subutilizadas. En el caso de las tierras desocupadas tampoco existen cifras oficiales de cuales están abandonadas por sus propietarios y entre estas cuales están ocupadas.

Con el objeto de tener una idea de magnitud se realizó una estimación basada en ciertos datos globales de referencia y en opiniones de expertos informados.

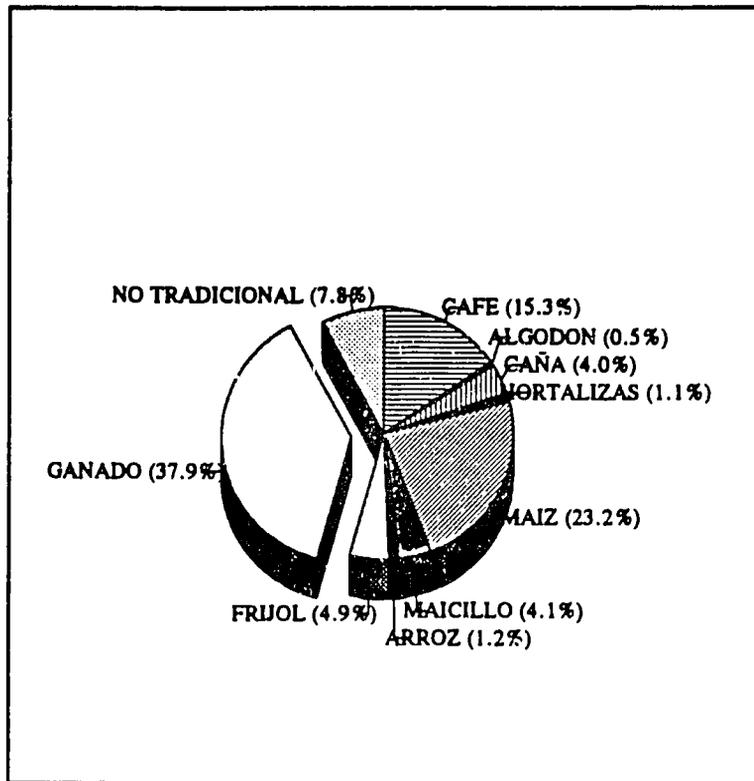
**FIGURA 1.3 DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA AGRÍCOLA POR TAMAÑO DE FINCA  
El Salvador, 1993**



Fuente: Estimaciones propias basadas en opiniones de expertos informados.

El total de tierras cultivables y con pastos se estima en 1,773.937 Manzanas. De este total las fincas medianas y grandes controlan prácticamente la mitad de la tierra cultivable y las pasturas del país. Ver Figura 1.3 De estas tierras cultivables casi un 38% se dedican a pastos para ganadería. Ver Figura 1.4

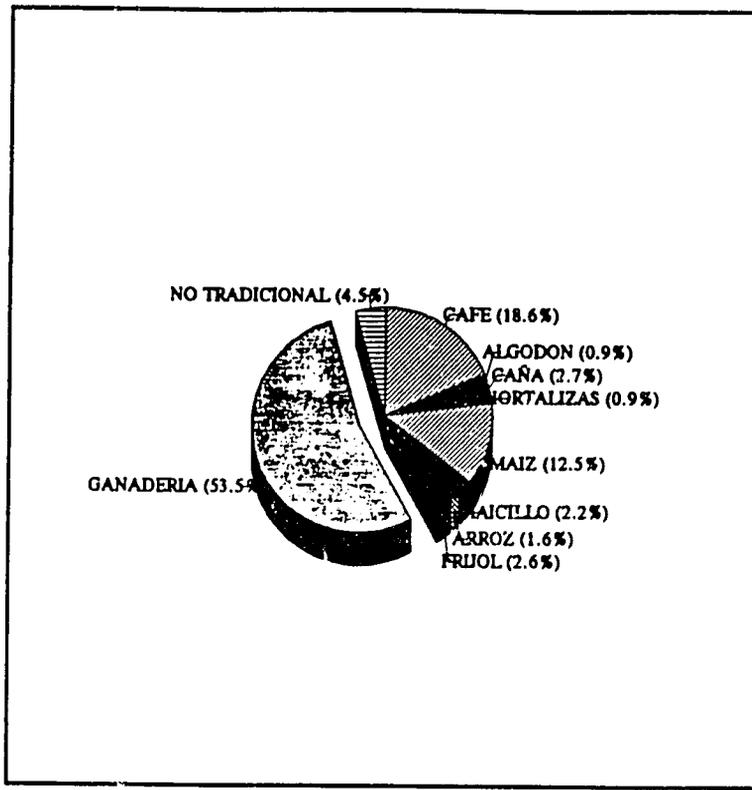
**FIGURA 1.4 DISTRIBUCIÓN DE CULTIVOS PARA TODAS LAS FINCAS  
El Salvador, 1993**



Fuente: Estimaciones propias basadas en opiniones de expertos informados.

En el caso de las fincas medianas, casi un 54% de las tierras se usan para pastos y ganadería. Ver figura 1.5

**FIGURA 1.5 DISTRIBUCIÓN DE CULTIVOS DE LAS FINCAS MEDIANAS  
El Salvador, 1993**



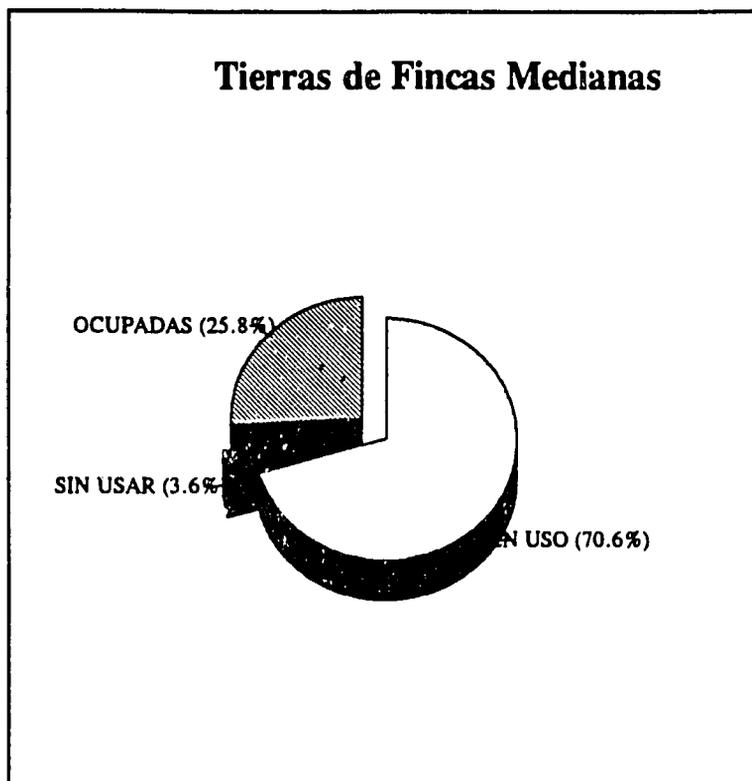
Fuente: Estimaciones propias basadas en opiniones de expertos informados.

Dentro de las fincas medianas se estima que un 29% de las tierras han sido abandonadas por sus propietarios. De estas un 26% estarían ocupadas por Tenedores y otros agricultores. El otro 3% simplemente estaría abandonadas y no cultivadas. Del 29% de las tierras abandonadas y ocupadas, sólo una parte se está cultivando, pero no se ha podido determinar su magnitud. Ver Figura 1.6.

Las cifras anteriores no son una estimación de toda la tierra sin cultivar, ya que de las tierras controladas por sus propietarios un porcentaje no se cultiva por diversas razones que luego se estudian. Este porcentaje se estima que es del 8% de acuerdo con la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*. De acuerdo con toda esta información la tierra con vocación agropecuaria sin uso variaría entre un máximo de 37% (29% + 8%), y un mínimo del 11% (8% + 3%). La realidad puede que esté en el medio, aproximadamente un 23% (dos terceras partes de las tierras abandonadas ocupadas más el 8% de subutilización reportado). Un 80% de estas tierras están en la zonas Oriental y Norte, y en parte de las mismas están

creciendo bosques secundarios. Esto significa la utilización es éstas tierras requerirán inversiones de recuperación.

**FIGURA 1.6 DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA DE FINCAS MEDIANAS DE ACUERDO A LA UTILIZACIÓN El Salvador, 1993**



Fuente: Estimaciones propias basadas en opiniones de expertos informados.

## 2.3 La Deuda Vencida del Sector Agropecuario

A fines de 1992, la deuda vencida que unos 2002 agricultores tradicionales medianos y grandes tenían con la banca formal ascendía aproximadamente a 873 millones de Colones (US\$ 100.9 millones). Ver Tablas 1.5 y 1.6. Este valor resulta de la suma de la cartera del sector agropecuaria adquirida y en proceso de ser adquirida por FOSAFI, más la deuda al B.F.A. Esta cifra excluye la deuda a INCAFE, y la deuda morosa no adquirida por FOSAFI por no estar suficientemente documentada.

Debe destacarse que del total de deuda adquirida por FOSAFI, o sea 1,764 millones de Colones (US\$ 203.9 millones), la deuda atribuible al sector agropecuario (primario y secundario) sólo es 694.64 millones de Colones. De este monto sólo 589.7 millones Colones son atribuibles a la agricultura primaria, o sea los cultivos, la ganadería, la avicultura, la apicultura y la pesca. El sector agro-industrial, como beneficios de café, desmotadoras de algodón, e ingenios de azúcar, tienen una deuda vencida de por lo menos 105.9 millones Colones. Esta deuda del sector secundario llega a 284.8 millones Colones cuando se agrega la industria pesquera.

---

### Estimando la Deuda Vencida

La deuda vencida se ha estimado con datos suministrado especialmente para este trabajo por FOSAFI y el BFA.

---

Los agricultores privados, medianos y grandes, que se encuentran en deuda (2002) representan entonces un 21% de todos los agricultores medianos y grandes (9591) en el país.

El monto de las deudas con los bancos vencidas de los productores agropecuarios es relativamente grande y data de muchos años en El Salvador. Estas deudas del sector agropecuario primario y tradicional son sólo una parte de la morosidad crediticia, ya que las cooperativas del sector reformado también tienen una alta deuda vencida, ahora adquirida por ISTA. El sector agroindustrial, como beneficios e ingenios, también tiene una deuda morosa.

**TABLA 1.5 DEUDA AGRÍCOLA VENCIDA DE LOS AGRICULTORES MEDIANOS Y GRANDES  
El Salvador, 1992**

Categorías	Colones (Millones)	Comentarios
Deuda Vencida en Bancos Saneados cuándo el FOSAFI compró parte de la cartera,		Compradas a Eco. Agríc. Comercial, Bco. Des. e Inv., Bco. Comer., Bco. Cuscatlan, Bco. Salvaadoreño., BHS, Cred. Innob., Construc. y Ahorro, Ahorrment y Atlacatl.
Deuda Saneada por FOSAFI	1764.14	
De la cual se cargaba sobre el sector agropecuario primario y procesador,	694.64	
Menos la siguiente deuda que fue para vivienda y no para producción	138	En los Bancos de Crédito Inmobiliario y Construcción y Ahorro.
Que lleva a una deuda para producción primaria y de procesamiento de,	592.66	
De la cual pertenecía al Sector Agropecuario Primario,	587.77	
De la cual sólo pertenecía a la agricultura,	384.71	Suponiendo que 1.2 millones fue para viviendas.
De la cual pertenecía a la ganadería	52.99	
Que totaliza para agricultura y ganadería una deuda vencida de,	437.70	
De la cual puede atribuirse a agricultores medianos y grandes un total de,	415.82	Suponiendo que un 5% fue para pequeños agricultores.
Sabiendo que el FOSAFI está por permutar nuevas carteras vencidas por	600.00	Del Bco. Mercantil, el Bco. de Crédito Popular y el Bco. Capitalizador.
De la cual puede ser atribuible a la agricultura primaria y procesamiento,	420.00	Suponiendo que un 70% fue para estos sectores.
De la cual puede atribuirse a las fincas agrícolas y ganaderas medianas y grandes,	252.00	Suponiendo una proporción semejante a los primeros bancos (60%)
Si a este valor se agrega que la deuda vencida en le BFA era de	577.30	
De la cual sólo es atribuible a la agricultura y ganadería,	513.30	Pues 64 millones están en las agencias urbanas de S. Salvador y Bolivar.
De la cual corresponde a agricultores medianos y grandes,	255.30	Suponiendo que un 60% fue para pequeños agricultores y cooperativas.

<p><i>Se estima que la carga de la deuda para los agricultores y ganaderos medianos y grandes a fines de 1992 era de,</i></p>	<p><b>873.12</b></p>	<p><i>Que es la suma de la deuda ya comprada y a ser comprada por el FOSAFI (415.82+ 252) más la deuda que tenía el BFA en 1992 (205.30)</i></p>
---	----------------------	--

Fuentes: FOSAFI de BCR y BFA.

**TABLA 1.8 AGRICULTORES MEDIANOS Y GRANDES QUE ESTÁN EN MORA**  
El Salvador, 1992

Categorías	Deudores	Comentarios
Deudores Morosos en Bancos Saneados por FOSAFI,		Transferidos a Bco. Agríc. Comercial, Bco. Des. e Inv., Bco. Comer., Bco. Cuscatlan, Bco. Salvadoreño., BHS, Cred.Innob., Construc. y Ahorro, Ahorrment y Atlacatl.
Deudores Incluidos en la Deuda Comprada por FOSAFI	2683	
De los cuales pertenecen al sector agropecuario primario y procesador,	754	
Menos los deudores de créditos para viviendas,	6	En los Bancos de Crédito Inmobiliario y Construcción y Ahorro.
Que nos dá los deudores en la producción primaria y de procesamiento agrícola,	748	
De los cuales están en el Sector Agropecuario Primario,	690	
De los cuales son agricultores,	507	
De los cuales son ganaderos,	71	
Que totalizan para agricultura y ganadería los siguientes deudores,	578	
De los cuales son finqueros medianos y grandes un total de,	520.	Suponiendo que un 10% fue para pequeños agricultores.
Sabiendo que el FOSAFI está por hacerse cargo de nuevos deudores,	660	Del Bco. Mercantil, el Bco. de Crédito Popular y el Bco. Capitalizador.
De la cuales están en la agricultura primaria y procesamiento,	462	Suponiendo que un 70% fue para estos sectores.
De la cuales son agricultores y ganaderos medianos y grandes,	277	Suponiendo una proporción semejante a los primeros bancos (60%)
Si a esto se agregán los deudores morosos del BFA,	18,621	
De los cuales son agricultores y ganaderos,	14,351	Pues 4270 están en las agencias urbanas de S. Salvador y Bolivar.
De los cuales son finqueros medianos y grandes,	1205	Suponiendo que un 92% fueron pequeños agricultores y cooperativas

<p><i>Se estima que los deudores morosos que eran agricultores y ganaderos, medianos y grandes, a fines de 1992</i></p>	<p>2,002</p>	<p><i>Que es la suma de los deudores transferidos y a ser transferidos por el FOSAFI (520+277) más los deudores del BFA (1205)</i></p>
---	--------------	--

Fuentes: FOSAFI de BCR y BFA.

## 2. GÉNESIS Y MANEJO DE LA MORA CREDITICIA

Las fuentes de la morosidad de la deuda han sido numerosas. Entre ellas han estado: las dificultades creadas a un grupo numeroso de agricultores por el conflicto bélico de los doce último años; el efecto adverso de las catástrofes naturales y factores climáticos; el comportamiento de búsqueda de privilegios (*rent-seeking*)<sup>4</sup> inducido por la intervención gubernamental en el mercado de créditos, en los mercados de los productos e insumos, y en los mercados de cambios; y, por último, la interacción perversa entre tales fuentes de morosidad. También debe destacarse la supervisión inadecuado de los programas de producción en que se fundamentaron los créditos. *De todas maneras, las dificultades creadas por el conflicto armado fueron las causas más importante de la morosidad de los agricultores privados-medianos.*

---

### Estudios de Casos

Participaron en los estudios de casos un economista del Ministerio de Agricultura, una funcionaria del BFA, 3 economistas del FUSADES, y el consultor.

La identificación de áreas y agricultores fue diseñada con la asistencia del BFA, y la colaboración jefes y empleados de sus agencias locales.

---

A través de los años los gobiernos de El Salvador han saneado las carteras de los bancos y las deudas de los agricultores por diversos medios. Normalmente estos costos han sido absorbidos por el presupuesto fiscal o recursos cuasi-fiscales manejados por el Banco Central de Reservas. Recientemente se ha comenzado a ejecutar un nuevo programa de saneamiento de las carteras bancarias. También se les ha ofrecido a los deudores morosos un sistema de reajuste de deuda y de rehabilitación como sujetos de créditos.

---

<sup>4</sup> En los países de habla española, no existe todavía una traducción, uniformemente aceptada, del concepto *rent-seeking*. Para los propósitos de este trabajo se lo traduce como "búsqueda de privilegios", en el sentido de comportamiento que apropia rentas mediante cambios institucionales, en vez de generar beneficios mediante cambios tecnológicos o asignación más eficiente. Es decir se trata de comportamientos que redistribuyen ingresos (transferencias) desde la masa contribuyente en general hacia grupos de intereses en particular. Estos grupos de intereses pueden ser económicamente poderosos (por ejemplo grandes empresas importadoras) o económicamente pobres pero políticamente organizados (por ejemplo un conjunto de cooperativas). En última instancia la búsqueda de privilegios se traduce en un subsidio a un grupo de interés. Los instrumentos para lograr el subsidio son numerosos, desde tasas de intereses menores que las de mercados, hasta precios de garantía, precios de insumos subsidiados, tipos de cambios preferenciales, morosidad en el pago de las deudas, tarifas de importación para productos específicos, exenciones impositivas, zonas francas de comercio para algunos grupos, líneas de crédito para algunos grupos, y así siguiendo.

## 2.1 El Conflicto y los Riesgos Propios de la Agricultura como Fuentes de la Mora

Con el objeto de tipificar al agricultor con deudas vencidas se realizaron estudios de casos. Se visitaron diversas áreas del país representativas de diverso grado de conflicto y diversos patrones de producción (Ver Apéndice 2). También se identificó un perfil del deudor moroso usando métodos estadísticos (Ver Apéndice 3).

Los estudios de casos ilustran como el conflicto afectó directamente a un grupo de agricultores y como magnificó el impacto negativo de los otras causales de moras arriba mencionadas. Debido a estas interacción, en algunos casos, resulta difícil o arbitrario distinguir las fuentes de las dificultades financieras de los finqueros.

El conflicto cambió las circunstancias productivas y financieras de algunos agricultores por vías diversas. Para algunos sus dificultades comenzaron con la expropiación inesperada de sus tierras durante la fase I de la Reforma Agraria. Para otros las dificultades se originaron porque sus fincas se encontraban en las áreas de conflictos bélicos, como en el Oriente y el Norte. Algunos sufrieron las destrucciones de equipos y cosechas. Otros sufrieron detenciones, secuestros, o ejecuciones de sus personas o familiares. Otros tuvieron que pagar contribuciones de guerra ya sea en especies o en dinero.

Por referencia de otros agricultores y los agentes de banco se sabe que numerosos finqueros medianos y pequeños abandonaron sus tierras en el Oriente y el Norte y se trasladaron a otras ciudades del país e incluso emigraron al extranjero. Otro grupo de agricultores, sin embargo, continuó operando sus fincas adaptándose a las nuevas circunstancias. En general tuvieron que operar sus fincas con niveles de eficiencia económica por debajo de los niveles técnicamente posibles y esto aumentó su propensión al estado moroso.

Los agricultores que permanecieron bajo estas condiciones de guerra, reportan que a lo largo de los doce años confrontaron otros riesgos propios de la agricultura, como desastres naturales o climáticos. Las consecuencias de una inundación o plaga se magnificaron dentro de una situación financiera débil o en estado moroso frente a los bancos, frente a los altos costos de transar en guerra, y frente a las políticas discriminatorias contra los bienes exportables.

Algunos productores de algodón, café y otros cultivos de exportación reportan que tuvieron que producir bajo las incertidumbres de regímenes cambiarios cambiantes y desfavorables. Para los agricultores que ya experimentaban alguna consecuencia del conflicto, esta des-protección de la agricultura de exportación dificultó sus capacidades de pagar las deudas contraídas. Algunos agricultores consideran que estas "fallas" de las políticas (*policy failures*) deben ser interpretadas como causalidad de mora atribuibles al conflicto social, y que los agricultores que se encontraron bajo tales circunstancias deben considerarse como sujetos beneficiarios de los programas de rehabilitación.

El argumento de la falla de la política como causa de incumplimiento de contratos es la contraparte del argumento de la falla de mercados como causa de intervención gubernamental.

¿Hasta que punto se justifica una acción correctora de las fallas de política? La respuesta depende del objetivo buscado, la eficiencia o la reconciliación social. En el caso de que se buscara una mayor eficiencia asignativa, la respuesta sería semejante a la que se da para a una falla de los mercados. Una intervención gubernamental se justificaría si el costo adicional de intervenir es menor que los beneficios adicionales que se derivarían de una asignación socialmente más eficiente de los recursos. ¿Cuales serían los costos de rehabilitar a agricultores afectados por políticas discriminatorias por su condición de exportadores tradicionales? ¿En cuanto crecería la agricultura si estos agricultores fuesen rehabilitados? La investigación del capítulo 3 ofrece algunas respuestas parciales a estas preguntas.

Si el objetivo fuese la reconciliación social, de todas maneras hay que tener en cuenta los costos de oportunidad de las acciones correctoras. Las mismas sólo se justificarían para casos muy específicos. Este es el criterio que se ha seguido para las recomendaciones del capítulo 6.

## **2.2 Las Intervenciones Gubernamentales y las Oportunidades para Buscar Privilegios**

Pasando ahora desde los estudios de casos hacia el marco de políticas que condicionaban la actividad agropecuaria, se observa que aún antes del conflicto el gobierno intervenía en los mercados. Estas intervenciones creaban oportunidades para la búsqueda de privilegios tanto para grupos de empresarios privados como para políticos y administradores. Las políticas de intervención gubernamental en la economía se acentuaron aún más con posterioridad a 1979, creándose oportunidades para apropiarse de rentas institucionales a otros grupos sociales. Este marco de reglas de juego cambiantes ha permitido que algunos agricultores y procesadores tomen ventajas no determinadas por capacidad gerencial. En los hechos la justicia procesal ha funcionado imperfectamente--la falta de cumplimiento de los contratos ha tenido un costo de oportunidad muy bajo para los violadores.

Resulta difícil discernir hasta que punto las condiciones del conflicto y las intervenciones gubernamentales se convirtieron en un ambiente económico negativo para los agricultores, y hasta que punto crearon oportunidades para la búsqueda de privilegios entre los agricultores con más información. Sin embargo es claro que para un grupo significativo de productores tales cambios afectaron su habilidad de pagar las deudas, y la subsecuente carga morosa limitó y limita su capacidad de gestión de fincas para aquellos agricultores que todavía permanecen en el campo.

## **2.3 Medidas Tomadas para Aliviar la Carga de la Deuda Vencida**

A partir del año 1990 se han producido cambios institucionales y reformas de políticas tendientes a eliminar algunas de las fuentes de morosidad. Entre ellas se encuentran la privatización de los bancos comerciales, un proceso para sanear las carteras vencidas de bancos y otras agencias de crédito (FOSAFI), y un proceso para renegociar con términos favorables<sup>5</sup> la deuda morosa de los agricultores (D.L. 292).

---

<sup>5</sup> Se usa "favorable" como traducción de la palabra inglesa "concessional".

Como consecuencia del D.L. 292, se han creado oportunidades para que los deudores morosos -que solicitan califican y son aprobados-, se les suspendan los embargos. Además se les recalcula los intereses adeudados al 8%, se les refinancia la deuda a la misma tasa de interés y en 20 años, y se les da un período de gracia para comenzar a pagar. Estos deudores (de acuerdo a nuevo Reglamento 22/6/93) permanecen con su clasificación C, D. o E a los fines de la deuda vencida, y son reclasificados nuevamente para préstamos frescos. Readquieren la condición de sujetos de crédito, pero el Banco está obligado a constituir un reserva.

El Gobierno le compensa a los bancos los intereses condonados a los deudores rehabilitados. Este régimen aplica tanto a los bancos que transfirieron deuda a FOSAFI como a otros bancos, y en particular el BFA. A su vez existe un Fondo de Garantía para respaldar los préstamos frescos que se otorguen a deudores rehabilitados. El acceso a estos fondos de garantía, sin embargo, es de trámite costoso para los bancos y los desestimula a proveer créditos frescos a los deudores que eran morosos.

A junio de 1993, se había rehabilitado un 24% de la deuda vencida de un 26% de los deudores morosos (ver Tabla 2.1). El plazo para acogerse a los beneficios del Decreto 292 ha sido extendido en tres ocasiones. Los técnicos de FOSAFI esperan que se lograrán rehabilitar hasta un 50% de los agricultores en estas condiciones.

Los deudas no compradas por el FOSAFI y que permanecen dentro de los bancos comerciales, en principio pueden ser ejecutados si no pagan. En los hechos, sin embargo, se trata de clientes cuyos créditos no están respaldados con hipotecas o no están bien documentados. El costo de transacción de ejecutarlos es tan alto que prácticamente no existen muchos casos de ejecución y embargos, y menos aún de desposesión de sus tierras. En los casos de embargos y venta de tierras los bancos no siguen una política con respecto a quienes se venden estas tierras.

Los embargos y ventas de tierra del B.F.A. tampoco han seguido una política explícita de ventas de tierras. Es decir, no se ha tratado de dirigir el destino de la tierra a un grupo agrario particular. La única limitación es indirecta, y como consecuencia de las leyes de tenencia y transferencia de tierras agrícolas. Cuando la tierra embargada por el BFA excede los techos establecidos por la ley, está requerido a vender los excedentes a través del ISTA, FINATA o el Banco de Tierras.

**TABLA 2.1 REFINANCIAMIENTOS AMPARADOS BAJO EL DECRETO 292**  
**Al 30 de Junio de 1993**

Actividad	Deuda (Millones)	Capital (Millones)	Intereses (Millones)	Clientes
La deuda vencida de agricultores y ganaderos medianos y grandes controlada por FOSAFI era,	667.82			855
Han solicitado los beneficios del Decreto 292	347.77	188.07	159.70	131
Aprobado de lo solicitado,	176.17	24.15	152.02	82
La deuda vencida de agricultores y ganaderos medianos y grandes del BFA era	205.30			1205
Han solicitado los beneficios del Decreto 292,	185.33	106.88	78.45	962
Aprobado de lo solicitado	36.30			448
Total aprobado por FOSAFI y BFA,	212.47			530
Porcentaje rehabilitado a Junio de 1993	24%			26%

Fuentes: Elaboración propia con datos de FOSAFI y BFA

## 2.4 Buscando el Perfil del Agricultor Moroso

Se intentó identificar un perfil del agricultor moroso usando los resultados de la *Encuesta de Tenencia en El Salvador, 1993* (ver Apéndice 3 para un análisis más completo). Del análisis surge que la probabilidad de tener deudas vencidas para un agricultor privado-mediano operando una finca de tipo comercial, es del 25.5%. Si las tierras de este agricultor fueron ocupadas por Tenedores, la probabilidad de estar en mora aumenta hasta un 33.5%.

---

### Como medir la importancia de un factor explicativo

En este trabajo, y cuando se usan estimaciones estadísticas, la importancia relativa de un factor explicativo se mide mediante su elasticidad. La elasticidad mide en el porcentaje de cambio en el fenómeno que se busca explicar cuando la causa explicativa aumenta en un 100%

---

La investigación también sugiere que los agricultores privados más pequeños tienen una menor propensión a caer en mora. Esto era de esperarse ya que los mismos usan menos el crédito que los medianos, ya sea por elección propia o por el alto costo de acceder al crédito. También se determinó que la condición de cooperativista del ISTA o de Finatero reduce el costo de no cumplir un contrato de crédito. Como consecuencia tienen menos incentivos para pagar las deudas que los agricultores privados-medianos.

Además de las condiciones estructurales y de costos antes mencionadas, existen otros factores y eventos que explican la morosidad. Entre tales eventos se identificaron los de origen natural, como las sequías y plagas, y los de origen político, como el conflicto armado. Hasta el año 1992, *el conflicto armado fue un factor más importante que las sequías y plagas* para explicar el estado moroso de los agricultores. Este estudio estadístico sin embargo no investigó la interacción entre el conflicto y otras causas de la mora. Esto, como ya se mencionó, se exploró mediante los estudios de casos.

### 3. LA MORA Y OTRAS BARRERAS AL CRECIMIENTO AGROPECUARIO

Aceptando que la deuda morosa es importante por si misma dentro de la agricultura y el sistema financiero salvadoreño corresponde determinar cual es su importancia relativa como factor explicativo en la subutilización de tierras cultivables entre los agricultores medianos. ¿Es la carga de la mora un factor relativamente importante?, ¿existen otros factores, tal vez más preponderantes? Si este último fuese el caso, ¿cuales son tales factores?, en particular, ¿cuan importante es la baja rentabilidad de la agricultura como factor explicativo?

Estas preguntas se han investigado para el año 1993 mediante dos fuentes de información: una encuesta estadística con muestra aleatoria; y opiniones de expertos informados. La *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*, fue especialmente diseñada para investigar estas preguntas y otras relativas a tenencia y mercados de tierras<sup>6</sup>.

La subutilización de tierras cultivables se investigó mediante un modelo explicativo que comprende tres grandes relaciones. Una que identifica los factores que afectan la subutilización, incluyendo el acceso al crédito formal. Otra que explica la probabilidad de no-uso del crédito formal, incluyendo el acceso al crédito informal como factor explicativo. Otra que investiga los factores que explican la probabilidad de usar crédito informal.

A los efectos de estas estimaciones los agricultores se dividieron en dos grandes grupos: *los medianos, con ocho o más manzanas; y los pequeños con menos de ocho manzanas.*

#### 3.1 Explicando la Subutilización de Tierras Cultivables

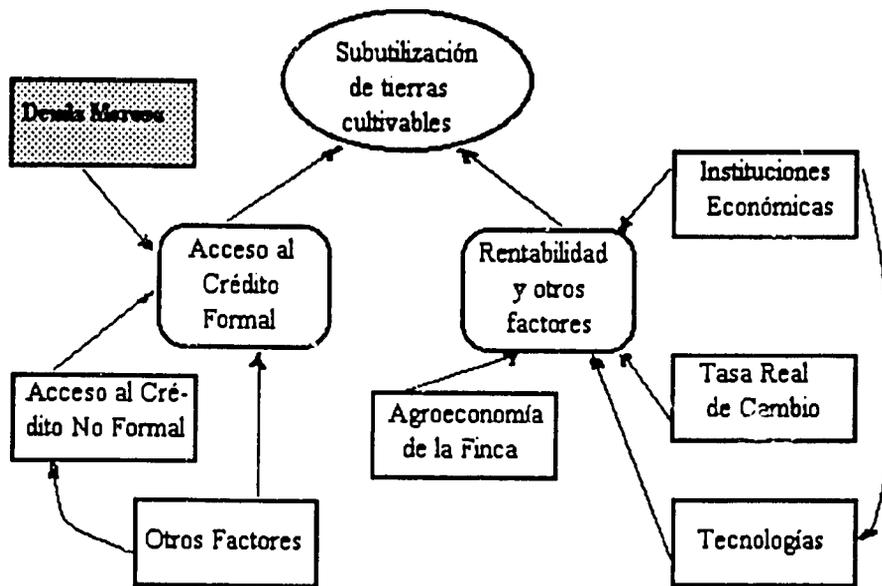
La tabla 3.1 explica la relación entre Subutilización de Tierras Cultivables y tres grandes grupos de factores causales: falta de acceso al crédito formal; la baja rentabilidad de las fincas bajo las condiciones actuales; y el tipo de organización agrícola. La relación fue obtenida mediante el análisis de regresión.

Las estimaciones de la tabla 3.1 permiten mirar a la subutilización de la tierra desde dos ángulos complementarios. Desde una perspectiva, dígase de política, se presta atención al significado de ciertos fenómenos como explicación de subutilización, por ejemplo, la "falta de mano de obra contratada" mencionada por algunos agricultores ¿puede considerarse como un factor generalizable a todo el país.

---

<sup>6</sup> Los estudios sobre tenencia y mercados de tierras fueron realizados por otros investigadores.

**Figura 3.1** MODELO DE LA SUBUTILIZACIÓN DE TIERRAS PARA CULTIVOS



Tomando otro ángulo, llámese de administración de fincas, se trata de inferir como ciertos factores afectan el uso de la tierra por parte de un *finquero tradicional mediano*, y como su

comportamiento difiere con respecto a otros tipos de organización y tamaño de finca. Por ejemplo, se busca responder ¿los cooperativistas del ISTA, subutilizan sus parcelas individuales más o menos que los agricultores tradicionales?

---

### Nota Metodológica

Se usa el análisis de regresión y de variables cualitativas (binarias) para determinar si un fenómeno es estadísticamente significativo. Este método es equivalente al análisis de varianza y otros y las pruebas de hipótesis. Tiene la ventaja que da los mismos resultados y además permite interpretar los mismos desde un punto de vista de administración de fincas. El significado de un factor explicativo se mide con la estadística  $t$ . Dado el tamaño de la muestra usada (1161 observaciones), si el valor de  $t$  es mayor que 1.645, el parámetro estimado es significativo con un 90% de confianza. Si es mayor que 1.282, es significativo con un 80% de confianza.

Comenzando con la perspectiva de política se observa que en el año 1993, la "falta de crédito" fue un factor de subutilización de tierras (estadísticamente) significativo. Existen, sin embargo, varios otros factores que también son significativos. Estos últimos son indicativos de la rentabilidad de las fincas. Entre ellos están los siguientes: la "pobreza o mala calidad de algunos suelos"; la "baja rentabilidad de la finca" ya sea por la estructura de precios o la baja productividad física; y la decisión de dejar "tierras para pasturas".

También es significativa la subutilización debida a barbechos. Aunque en algunos casos dejar tierra en descanso puede significar un uso sostenible del recurso, en otros simplemente es una opción de esperar

---

hasta que las condiciones de rentabilidad y riesgo mejoren.

La "falta de semillas" y la "escasez de mano de obra contratada", aunque mencionadas por algunos agricultores no tienen una relación significativa con la subutilización. Lo que si se observa es que algunos campesinos y agricultores tienen otras oportunidades para su mano de obra familiar. Es decir, "la falta de mano de obra de familiar" o "no tengo tiempo" es un factor significativo en la decisión de subutilizar la tierra. Este fenómenos de competencia entre la actividad de finca y actividades fuera de la finca es otro indicador de la baja rentabilidad relativa de los cultivos.

Se retoma ahora el análisis con la perspectiva de administración de fincas. En este caso la tabla 3.1 explica la subutilización de la tierras cultivable de un agricultor de referencia. Este es un *finquero tradicional, que es propietario de su tierra, que cultiva 8 o más manzanas*, que tiene la calidad de suelos promedio del país, que no deja tierra en barbecho, que tiene acceso al crédito y a los mercados de insumos, que tiene la mano de obra familiar necesaria para cultivar su finca, y que no teme a la violencia en el campo.

**Tabla 3.1 EXPLICACIÓN ESTADÍSTICA Y ECONÓMICA  
DE LA SUBUTILIZACIÓN DE TIERRAS CULTIVABLES  
El Salvador, 1993**

Para el Finquero Privado con 8 o más manzanas, con acceso al crédito y con tecnología y suelos de calidad promedio ...	La subutilización (medida como % del total de tierras),	un porcentaje de ...	su significación estadística es,	pues su razón-t es,
	es prácticamente nula	0.00		
Si no tiene Crédito,	aumenta a	34.83	alta	3.51
Si le faltan Semillas	puede que aumente a	42.92	mediana	1.42
Si le faltan Fertilizantes	aumenta a	47.89	alta	2.96
Si falta Mano de Obra Contratada	no difiere	0.00	baja	0.64
Si falta Mano de Obra Familiar	aumenta	36.62	alta	1.91
Si deja Tierra en Barbecho	aumenta	40.14	alta	6.95
Si Arrienda la Tierra	aumenta	*100.00	alta	12.64
Si sus Cultivos no son Rentables	aumenta	23.44	alta	2.73
Si deja la Tierra para Pasturas	aumenta	37.67	alta	3.90
Si los Suelos son Pobres	aumenta	26.36	alta	2.04
Si es Cooperativista del ISTA	aumenta	9.91	alta	2.91
Si es Finatero	no difiere	-0.00	baja	-0.07
Si es Tenedor	no difiere	0.00	baja	0.07
Si tiene menos de 8 manzanas	no difiere	0.00	baja	0.62
Si le tiene Miedo a la Violencia	aumenta	83.01	alta	1.95
% de las diferencias entre fincas explicadas (R <sup>2</sup> )		0.18		
No. de Observaciones	Grados de Libertad	1161		
		1145		

\* El coeficiente estimado es 180.47. El coeficiente verdadero, sin embargo, no puede ser mayor que 100, pues no se puede arrendar más del 100% de la tierra propia. Usando un test de t, se determinó que este estimado no es significativamente distinto de 100%. También se realizó una estimación con restricción.

Fuentes: Estimaciones propias con observaciones de la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

Este agricultor tradicional, privado, tiende a no dejar tierra sin cultivar. Sin embargo, si él no tuviese acceso a ningún tipo de crédito, formal o informal, dejaría de cultivar un 35% de su tierra. Si no pudiese adquirir fertilizantes dejaría de cultivar 48% de la tierra. Si no tuviese suficiente mano de obra familiar no cultivaría un 37% de la tierra. La escasez de semillas y la falta de mano de obra contratada no afecta su comportamiento en forma significativa.

Dado que el grupo de finca investigadas incluye todas las formas de tenencia existentes en El Salvador, se controló el comportamiento de otras formas de organización agrícola. Si el finquero arrienda su tierra, obviamente no cultiva un 100% de la misma. Si en lugar de ser un agricultor privado, es un cooperativista del ISTA cultivando su parcela individual, en promedio subutiliza un 10% de la tierra cultivable. Si es un Finatero o Tenedor su comportamiento con respecto a la subutilización no es significativamente diferente al del privado, es decir no dejara tierra sin cultivar. Por último, el tamaño de la finca, no tiene un efecto significativo sobre la proporción de tierra subutilizada.

Otros agricultores con tierras de menor calidad que las del agricultor de referencia, tienden a dejar un 27% de la tierra sin cultivar. Otros, perciben que las condiciones de precios y mercados no hace rentable la agricultura para ellos y dejan un 24% de la tierra sin cultivar. Los que optan por la ganadería no cultivan un 40% de sus tierras cultivables pues las dedican a pastos. Por último los que hacen barbecho no cultivan un 41% de la tierra.

El hecho que los factores mencionados sean estadísticamente significativos no quiere decir que todos tengan la misma importancia. Para determinar el grado de importancia de cada uno de los factores se exploran dos vías complementarias. En el primer caso se sintetizan las condiciones de todas las fincas de El Salvador en el año 1993, mediante un vector de valores promedios. En el segundo caso, se sintetizan tales condiciones mediante un vector del grado de diferenciación (desviaciones standards) de las fincas. Con los valores promedios se estiman las elasticidades (promedio) de cada factor explicativo. Con los valores de las desviaciones se estiman los coeficientes Beta.

La tabla 3.2 mide la importancia relativa de cada uno de los factores explicativos de la subutilización. El "no acceso al crédito" es un factor importante, pero mucho menor que el de los factores indicativos de baja rentabilidad. Usando las elasticidades se observa que la falta de crédito tiene un peso del 7%. La baja rentabilidad -"los cultivos no son rentables", más "deja la tierra para pasturas", más los "suelos son pobres", tiene un peso del 18%. Si a esto se agrega el 18% de las "tierras dejadas en barbecho" y el 2% de "falta mano de obra familiar", la baja rentabilidad tiene un peso del 38%.

**Tabla 3.2 IMPORTANCIA RELATIVA DE LA MORA Y LA RENTABILIDAD  
SOBRE LA SUBUTILIZACIÓN  
El Salvador, 1993**

Para el Finquero Privado con 8 o más manzanas, con acceso al crédito y con tecnología y suelos de calidad promedio ...	La importancia relativa (%) de los factores que afectan su decisión a subutilizar es,	
	... si se mide con la elasticidad,	... si se mide con el coeficiente Beta,
Si no tiene Crédito,	7.19%	9.49%
Si le faltan Semillas	0.00%	0.00%
Si le faltan Fertilizantes	3.64%	7.97%
Si falta Mano de Obra Contratada	0.00%	0.00%
Si falta Mano de Obra Familiar	1.99%	5.15%
Si deja Tierra en Barbecho	18.32%	16.10%
Si Arrienda la Tierra	17.65%	34.01%
Si sus Cultivos no son Rentables	6.62%	7.45%
Si deja la Tierra para Pasturas	8.19%	10.53%
Si los Suelos son Pobres	3.15%	5.49%
Si es Cooperativista del ISTA	21.65%	8.06%
Si es Finatero	-0.00%	-0.00%
Si es Tenedor	0.00%	0.00%
Si tiene menos de 8 manzanas	-0.00%	-0.00%
Si le tiene Miedo a la Violencia	0.90%	5.23%
La Elasticidad mide la diferencia porcentual en la subutilización de la tierra entre fincas, debida a una diferencia del 100% en el factor explicativo.		
El coeficiente Beta es el coeficiente de regresión para el caso en que las variables se normaliza .		

Fuentes: Estimaciones propias con observaciones de la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

### 3.2 Explicando el No-uso de Crédito Formal

Con el modelo anterior se determinó el significado e importancia del no-uso del crédito sobre la subutilización de tierras aptas para cultivo. Usando el mismo método se investiga porque un grupo grande de agricultores no usan el crédito formal. Por crédito formal se entiende el recibido del B.F.A., las Cajas de Crédito, el Banco de Crédito Agrícola, y otras instituciones formales de crédito.

**Tabla 3.3 ORGANIZACIONES BANCARIAS Y CAJAS DE CRÉDITOS QUE DIERON CRÉDITOS A AGRICULTORES El Salvador, 1993**

	ISTA	Finateros	Privados	Tenedores	Total
No Crédito Formal	88.6%	85.2%	91.0%	85.2%	89.7%
Crédito Formal:	11.4%	14.8%	9.0%	14.8%	10.3%
B.F.A.	7.5%	7.4%	6.2%	13.0%	7.2%
Cajas de Crédito	0.0%	6.2%	2.2%	0.0%	1.9%
Otros Bancos	4.0%	1.2%	0.5%	1.9%	1.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*

La variable "no-usa crédito" se derivó clasificando a los finqueros en dos grandes categorías: los que recibieron créditos de bancos y cajas de crédito y los que no recibieron. Los que no recibieron están integrados por dos subgrupos, los que solicitaron crédito y fueron rechazados, y los que no solicitaron créditos.

La Tabla 3 lista los factores que explican el no-uso de crédito formal por parte de un finquero tradicional privado, con ocho o más manzanas de tierra, con cultura de crédito, que tiene garantía, no está en mora, y sabe operar con bancos. Como se observa, la probabilidad de que este tipo de agricultor no use crédito del sector formal es del 44%.

Se determinó que hay una serie de factores que puede determinar que esta probabilidad de no usar crédito formal sea aún mayor. Cuando los agricultores no tienen cultura de crédito y están acostumbrados a arreglarse sin el mismo, la probabilidad de no uso llega prácticamente al 100%. Algo semejante pasa cuando se percibe que los intereses son altos, o que el costo de transacción es muy alto, o no se tiene garantía, o se es moroso.

El comportamiento de este tipo de agricultor se controló para eliminar el efecto de los que no usan crédito formal pero tienen acceso al sector informal. Cuando este es el caso, la probabilidad de que no use crédito de los bancos y las Cajas también llega al 100%.

También se controló para el caso que el agricultor tiene otra forma de organización. Si es un cooperativista de ISTA su probabilidad de no usar crédito formal aumenta en un 5%. Si es un Finatero su comportamiento no es significativamente diferente al del agricultor tradicional privado. Si es un Tenedor, puede que su probabilidad de no usar aumento otro 3%.

Por último se verificó que *los finqueros con menos de ocho manzanas usan aún menos el crédito formal*. La probabilidad de no usarlo aumenta 6%.

---

### Elasticidades y Coeficientes Beta

Un factor explicativo como la falta de fertilizantes puede ser estadísticamente *significativo*, pero económicamente no *importante*. Para los agricultores que no pudieron adquirir fertilizantes la posibilidad de cultivar se redujo: este fue un fenómeno que se dio y es "estadísticamente" significativo. Pero si el número de agricultores afectados por esta falta fue pequeño: este fenómeno no fue "económicamente" importante.

La elasticidad y los coeficiente Beta son indicadores de importancia relativa de un fenómeno explicativo. La elasticidad tiene un sentido más intuitivo y económico, y es una medida preferida por los economistas. El coeficiente Beta es más usado por los sociólogos.

La *elasticidad* mide el *porcentaje* de cambio en la subutilización de la tierra cuando un factor explicativo, tal como la falta de fertilizantes, aumenta un *100%*.

El *coeficiente Beta* es una forma alternativa de medir tal importancia. Mide el cambio en la subutilización "normalizada", cuando un factor explicativo "normalizado" cambia en una unidad. La novedad es que los variables se "normalizan". Si la subutilización promedio para todas las fincas es del 8%, y la subutilización en una finca particular es del 14%, la subutilización "normalizada" de esta finca es  $[(14\% - 8\%) / 8\% = 75\%]$ . Es decir, esta finca subutiliza 75% más que el promedio.

---

**Tabla 3.4 EXPLICACIÓN ESTADÍSTICA DEL NO-USO DEL CRÉDITO BANCARIO  
El Salvador, 1993**

Para un Finquero Privado con 8 o más manzanas, con cultura de crédito, que tiene garantía, no está en mora, y sabe operar con bancos,	... la probabilidad de no usar crédito formal	%	Con una significación estadística,	Pues su razón-t es,
	es alta y representa un	39.01	alta	1.84
Si no tiene cultura de crédito	aumenta otro	56.64	alta	31.60
Si considera que el costo de transacción es alto	aumenta otro	56.33	alta	25.12
Si no tiene suficiente garantías	aumenta otro	53.99	alta	17.47
Si considera que la tasa de interés es muy alta	aumenta otro	57.17	alta	19.02
Si tiene mora con los Bancos o Cajas	aumenta otro	56.67	alta	9.32
Si obtiene crédito de una Cooperativa	aumenta otro	51.83	alta	10.94
Si obtiene crédito del Sector Informal	aumenta otro	55.73	alta	21.47
Si tiene menos de 8 manzanas	la probabilidad promedio aumenta en	6.36	alta	5.07
Si es Cooperativa ISTA	aumenta otro	6.14	alta	3.42
Si es Finatero	no cambia	2.41	baja	0.96
Si es Tenedor	no cambia	4.06	mediana	1.72
% de las Diferencias Explicadas (R <sup>2</sup> )		0.52		
No. de Observaciones	Encuesta 1993	1161		
Grados de Libertad		1149		

Método de Estimación: Mínimos Cuadrados aplicados a un Modelo Lineal de Probabilidad.

Fuente: Estimaciones propias con datos de la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

**Tabla 3.5 IMPORTANCIA RELATIVA DE LA MORA Y OTROS FACTORES  
SOBRE EL NO-USO DE CRÉDITO FORMAL  
El Salvador, 1993**

Para un Finquero Privado, con 8 o más manzanas, sin recursos financieros propios, que tiene garantía, no está en mora, y sabe operar con bancos,	... la importancia relativa (%) de los factores que afectan su probabilidad de Usar Crédito Formal es, (elasticidad)
Si tiene cultura de crédito	28.13 %
Si considera que el costo de transacción es alto	8.55 %
Si no tiene suficiente garantías	3.22 %
Si considera que la tasa de interés es muy alta	3.68 %
Si tiene mora con los Bancos o Cajas	0.71 %
Si obtiene crédito de una Cooperativa	1.20 %
Si obtiene crédito del Sector Informal	5.73 %
Si tiene menos de 8 manzanas	0.27 %
Si es Cooperativa ISTA	1.19 %
Si es Finatero	0.00 %
Si es Tenedor	0.42 %
La Elasticidad mide el aumento porcentual en la probabilidad de no usar crédito formal debido a un aumento del 100% del factor explicativo.	

Fuente: Estimaciones propias basadas en la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

Aunque la mayoría de los factores enunciados tienen una alta significación estadística para explicar el bajo uso del crédito formal, no todos tienen la misma importancia. Usando nuevamente las elasticidades promedios como indicadores de la importancia relativa dentro de El Salvador como un todo, se observa que el factor más importante es "la falta de cultura crediticia", con un peso del 28%. Le sigue en importancia "el alto costo de transacción", con un peso del 8%.

La mora crediticia como tal no parece representar una gran carga. Apenas si pesa un 1% en la decisión de no usar crédito formal. Sin embargo no se la puede considerar independiente de otros factores como "la falta de garantías" y "los altos costos de transacción" que en muchos casos se influyen mutuamente. La suma de todos estos factores combinados tienen un peso del 12%.

El acceso al crédito informal es otro factor que reduce la necesidad del crédito de los bancos y las Cajas de Crédito. Cuando se combina "crédito recibido de cooperativas" con "crédito recibido por medios informales" se llega a un peso del 7%.

Los factores enunciados explican aproximadamente un poco más del 50% de las diferencias de comportamiento entre finqueros ( $R^2=0.51$ ). Aunque se trata de una buena explicación, todavía existen una multitud de otros factores, más específicos, que no son fácilmente identificables mediante una encuesta como la usada.

### **3.3 Explicando el Uso del Crédito Informal**

Un 27% de los finqueros reciben préstamos de amigos, de sus cooperativas, de ONGS, de iglesias, de proveedores de insumos, y así siguiendo. La tabla 4.6 presenta la distribución de créditos no formales por fuente proveedora. Algunas de estas fuentes u organizaciones están muy activas en este momento, y representan una competencia para el B.F.A. y las Cajas de Crédito.

El uso de crédito informal también está sujeto a factores económicos, de costumbres, y organizativos. La tabla 3.7 presenta los factores explicativos de su uso y el significado (estadístico) de los mismos para toda la población finquera. El fenómeno que se explica es el "uso del crédito informal". Este fenómeno se representa con variables cualitativas: se distingue entre finqueros que usan crédito informal y productores que no lo usan. Dentro de los que no usan se incluyen los que solicitaron este tipo de crédito y no lo recibieron, y los que directamente no solicitaron.

Un agricultor tradicional, privado, que tiene garantía y no está en mora, que acostumbra a solicitar préstamos, y no depende de los amigos, usa crédito informal con una probabilidad del 88%. Este tipo de agricultor responde a los costos financieros y de transacción del crédito informal. Probablemente dejará de usar crédito formal si considera que el "interés es alto", y los trámites o "costo de transacción" son altos. Probablemente no podrá recibir tales préstamos si no tiene garantías y está en mora.

Como la muestra incluye todo tipo de fincas se controló el tipo de organización de la finca, el tamaño de la tierra, si recibió crédito del sector formal o de amigos. La probabilidad que los cooperativistas del ISTA usen crédito informal es menor que para los agricultores privados, sólo un 82.5% (88.43% para el privado mediano menos 5.85% por ser del ISTA). El comportamiento de los Finateros y Tenedores por el otro lado no es significativamente diferente al de los agricultores privados.

Los agricultores privados con más tierra tienden a usar aún más el crédito informal. Así es como la probabilidad que un finquero como el de referencia use crédito informal, llega al 95% cuando tiene 24 manzanas ( $88\% + (0.018 * 16 * 24)$ )<sup>7</sup>.

Cuando se mira a la importancia relativa de los factores que afectan el uso del crédito informal se desprende que para El Salvador como un todo, la probabilidad de su uso es del 27%. Esto es para todos los agricultores del país cualquiera sean sus características. Los factores que más pesan son los siguientes: no existe una cultura o necesidad de usar crédito sobre todo en los más pequeños (la elasticidad es 168%); existen oportunidades en el sector formal (la elasticidad es 20%); los intereses de algunos de estos préstamos son altos (la elasticidad es 18%); y el costo de transacción de este tipo de préstamos también puede ser alto (la elasticidad es 11%).

---

<sup>7</sup> El coeficiente 0.018 que mide el impacto de la cantidad de tierra se refiere a Tareas. Por eso se lo multiplica por 16 para transformarlo en Manzanas, y después por 24, que es el número de Manzanas usado en el ejemplo.

**TABLA 3.6 ORGANIZACIONES Y PERSONAS QUE OFRECIERON CRÉDITO INFORMAL  
A LOS AGRICULTORES  
El Salvador, 1993**

Prestamistas	ISTA	Finateros	Privados	Tenedores	Total
No Crédito Informal	65.7%	85.2%	79.2%	39.1%	74.1%
Total Crédito Informal	34.3%	14.8%	20.8%	60.9%	25.9%
Prestamista Privado	1.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.3%
Comprador	1.5%	0.0%	0.5%	0.0%	0.6%
Amigo del Lugar	12.9%	9.9%	11.7%	4.3%	11.2%
Amigo del Exterior	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.3%
Proveedor de Insumos	1.5%	2.5%	1.8%	2.2%	1.8%
Terrateniente	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Cooperativa	16.9%	2.5%	1.7%	12.0%	5.2%
Visión Mundial	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%
Iglesia	0.0%	0.0%	3.4%	1.1%	2.4%
ASAI	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Plan Internacional	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
Plan Padrino	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.4%
Banco Comunal	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.2%
CORDES	0.0%	0.0%	0.0%	29.3%	2.4%
Fe y Trabajo	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.2%
FMLN	0.0%	0.0%	0.0%	2.2%	0.2%
Otros	0.0%	0.0%	0.0%	5.4%	0.4%
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia en base a *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*

**Tabla 3.7 EXPLICACIÓN ESTADÍSTICA DEL USO DEL CRÉDITO INFORMAL**  
El Salvador, 1993

Para un finquero tradicional, privado, que tiene garantía y no está en mora, que acostumbra a usar o necesita crédito, que no depende de los amigos, pero recurre al sector informal,	... la probabilidad de no usar crédito informal	%	Con una significación estadística (razón-t) de,	... y una importancia relativa (elasticidad) de,
	es alta y representa un	88.43	alta 73.5	
Si no tiene cultura de crédito	disminuye en	-87.53	alta -68.0	-168
Si considera que el costo de transacción es alto	disminuye en	-87.73	alta -28.7	-11
Si no tiene suficiente garantías	disminuye en	-87.63	alta -18.3	-4
Si la tasa de interés es muy alta	disminuye en	-87.53	alta -35.4	-18
Si tiene mora	disminuye en	-85.88	alta -8.1	-1
Si obtiene crédito del Sector Formal	disminuye en	-88.25	alta -37.8	-21
Si obtiene préstamos de Amigos	disminuye en	-88.5	alta -4.9	-0.2
Si no tiene acceso	disminuye en	-87.56	alta -10.7	-1
Si desconfía	disminuye en	-82.7	alta -4.3	-0
Si tiene más tierra	la probabilidad aumenta para cada Tarea en	.018	alta 2.1	2.4
Si es Cooperativa ISTA	disminuye en	-5.85	alta -4.0	-3.7
Si es Finatero	no cambia	*-0.00	baja -1.2	-0.7
Si es Tenedor	no cambia	*0.00	baja .80	0.5
-----				
% de las Diferencias Explicadas (R <sup>2</sup> )		0.83		
No. de Observaciones	Encuesta 1993	1161		
Grados de Libertad		1147		

Método de Estimación: Mínimos Cuadrados aplicados a un Modelo Lineal de Probabilidad.

Fuente: Estimaciones propias con datos de la Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993.

\* Los coeficientes estimados fueron -25.70 para Finateros y 15.71 para Tenedores.

#### 4. LA BAJA RENTABILIDAD DE LAS FINCAS AGRÍCOLAS

La observación empírica analizada en la sección anterior permite inferir que la falta de rentabilidad de algunas fincas es una fuente importante de subutilización de tierras aptas para cultivos. La falta de rentabilidad también explica en alguna medida el uso de tierras como pastos, o que se las deje en barbecho. Resulta necesario entonces identificar los factores más críticos que afectan la rentabilidad de las fincas en El Salvador. *En particular se quiere conocer la rentabilidad del crédito como recurso productivo.* Para esto se requiere un diseño de investigación especial que excede los términos de este trabajo. Sin embargo la información recogida con la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*, y los estudios de casos permiten inferir algunas patrones y así sugerir algunos investigaciones complementarios para el futuro inmediato.

Se identificaron y calcularon dos relaciones complementarias. Una que investiga fuentes de rentabilidad, y otra que estima las tasas de retorno en la agricultura. La primer relación permite responder a preguntas como ¿que papel juegan los recursos productivos, las formas de organización de las fincas, la escala de producción, y los patrones de cultivos en el ingreso neto de las fincas?. La segunda permite comparar las tasas de retorno de la tierra, del capital en animales o cafetales, de la mano de obra contratada, y de los recursos financieros como el crédito.

##### 4.1 Explicando Fuentes de Diferenciación en la Rentabilidad Agrícola

A los propósitos de este trabajo se representa a la rentabilidad (absoluta) de las fincas mediante sus ingresos netos. El ingreso neto es definido como la diferencia entre el ingreso bruto de la producción agropecuaria y los costos variables y explícitos de producción. El ingreso bruto incluye el valor de las ventas y el valor asignado al consumo familiar. Incluye tanto el ingreso neto de cultivos como el ingreso neto de la producción de animales y productos animales. El ingreso neto así definido puede interpretarse como retorno indiviso a la tierra, el capital agrícola y la mano de obra familiar.

Las variaciones de este ingreso neto a través de las fincas se explica por las diferencias en recursos, las diferencias en organización de las fincas, y las diferencias en las escalas de explotación agrícola.

**Tabla 4.1 EXPLICANDO EL INGRESO NETO DE LAS FINCAS  
El Salvador, 1993**

El ingreso neto (IN) de la finca promedio de El Salvador que no opera la ganadería, que sólo usa mano de obra familiar, que no usa crédito, y que produce cultivos anuales es,	...para una Tarea de tierra (Colones)	Pues su significación (razón-t) es	Pero su importancia relativa (elasticidad) es
Si no cultivó, ni alquiló	*0	Baja 0.20	
Si cultiva una Tarea obtiene un IN de	82	Alta 9.20	55%
Si los ingresos por ganadería y aves representan 1% del total, su IN aumenta en	28	Alta 4.50	5%
Si usa crédito su IN aumenta en	2374	Alta 5.03	5%
Si contrata mano de obra su IN aumenta en	1325	Alta 4.46	12%
Si subutiliza el 1% de su tierra su IN disminuye en	-450	Alta -1.50	-1%
Si sólo cultiva café su IN aumenta en	1764	Alta 2.06	1%
El cultivo de Arroz y Sorgo, no modifica su IN	*0	Baja 0.17	0%
El cultivo de Caña, no se modifica su IN	*0	Baja 0.05	0%
El cultivo de Hortalizas, no modifica su IN	*0	Baja 0.13	0%
R cuadrado	0.56		
No. de Observaciones	1161		
Grados de Libertad	1151		

\*El coeficiente estimado para la constante es 972, pero su razón-t es .20. Es decir que no es significativamente distinto de cero. Lo mismo sucede para el caso de que se cultiva arroz y sorgo, caña, y hortalizas. Los coeficientes, aunque positivos (21,72, y 14 respectivamente) no son estadísticamente significativos.

Fuente: Elaboración propia con datos de *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

La medición de los ingresos y costos por finca de la *Encuesta de Tenencia de El Salvador*, tiene los errores propios de las encuestas estadísticas de corta duración. Entre otros problemas se observaron casos de ingresos netos negativos y una tendencia a subestimar el ingreso neto. Estos errores fueron corregidos con información exterior a la muestra, procurando mantener las variaciones captadas por la encuesta<sup>8</sup>.

La Tabla 4.1 presenta la relación entre ingreso neto de finca y un conjunto de factores explicativos. La misma estima el ingreso neto de un grupo numeroso y específico de fincas. Estas son las fincas que sólo producen maíz y frijol, que no crían animales, que sólo usan mano de obra familiar, y que no usan crédito formal; es decir se trata de las fincas que producen directa o indirectamente la subsistencia de la población laboral. La relación muestra como difiere este ingreso neto cuando las fincas crían animales, usan crédito formal, contratan mano de obra, o producen otros cultivos. También se consideró el efecto de la subutilización de tierras sobre los ingresos netos.

Como era de esperarse, el uso del crédito y la contratación de mano de obra tienen un efecto positivo, sobre el ingreso neto. Con respecto a las fuentes del ingreso agropecuario se verificó que el ingreso por cría de animales y de la producción café aumentan el ingreso de cualquier tipo de finca. La producción de arroz y sorgo, café, caña, y hortalizas parecen que aumentan el ingreso neto. Sin embargo sus coeficientes no son estadísticamente significativos como para generalizar las observaciones de la muestra hacia todas las fincas del país. En el futuro se deberían revisar y analizar otras muestras como las de MIPLAN.

Basado en esta relación (la función de Ingreso Neto o Beneficio) se estimaron los ingresos netos probables de tres grupos de fincas. La información se presenta en Tabla 4.2. Estas estimaciones son ilustrativas y aunque útiles tienen la limitación que se derivan de una relación lineal. Nuevas estimaciones deberían investigar la interacción (efecto multiplicativo) entre crédito, tamaño de la tierra, y tipo de cultivos.

---

<sup>8</sup> Se supone que los errores se distribuyen en forma aleatoria. De esta manera las variaciones observadas contienen una información indicativa de toda la población de fincas. Este tipo de datos es apto para hacer inferencias sobre relaciones, pero sus valores absolutos deben tomarse con precaución.

**TABLA 4.2 INGRESOS AGROPECUARIOS DE FINCAS PROMEDIOS**  
**El Salvador, 1993**  
 Estimados en base a un Modelo Lineal de Ingreso Agropecuario de Finca

<i>Determinantes (lineales) del Ingreso Agropecuario de Finca</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Ingreso de Finca según su tamaño (Colones)*</i>		
		4 Mza.	8 Mza.	48 Mza
Ingreso de finca si sólo cultivara cultivos anuales:	82	5,248	10,496	62,976
Si el ingreso viene de la cría de animales es	28			
5%		140		
10%			280	
40%				1,120
Si usa crédito	2,344			
Un 20%		269		
Un 40%			938	
Un 100%				2,344
Si contrata Mano de Obra	1,325			
Nada		0		
Un 40%			530	
Un 100%				1,325
Subutilización de la tierra	-450			
Nada		0		
Nada			0	
Nada				0
Importancia del café dentro de los cultivos	1,763			
Nada		0		
20%			353	
50%				881
<b>Ingreso Agropecuaria Neto por Finca</b>		<b>5,657</b>	<b>12,120</b>	<b>68,646</b>

\* La tasa nominal de cambio a la fecha del estudio era u\$s 1 = 8.60 Colones.

Fuente: Estimaciones propias basadas en un modelo lineal de Ingreso Agropecuario de Fincas. Ver Tabla 4.1. Estas estimaciones se consideran conservadoras debido a la tendencia a reportar ingresos menores por parte de los agricultores. Por otra parte sólo se refiere al ingreso neto de finca y se excluye otras fuentes de ingreso fuera de la finca.

## 4.2 Estimando las Tasas de Retorno a los Factores Productivos Agropecuarios

Algunos indicadores de la rentabilidad de la actividad agropecuaria son las tasas de retorno de los principales recursos productivos. Entre tales recursos están la tierra (como cantidad), la calidad de los suelos (como calidad), los animales, los cafetales, los equipos mecánicos y otros activos fijos. También deben considerarse los recursos financiados con capital variable como la mano de obra contratada y el crédito de avío.

La rentabilidad total de la agricultura también depende de activos no tangibles como el capital humano y las consecuencias de eventos no controlables como los naturales y los políticos.

---

### Estimando Tasas de Retornos

Existen varios métodos para estimar tasas de retornos a activos productivos. Unos basados en técnicas contables y otros en métodos estadísticos. Unos basados en series de tiempo y otros en datos de secciones cruzadas. En este trabajo se han usado datos de secciones cruzadas y se ha seguido un método estadístico. Se parte de una función exponencial que muestra la relación entre beneficios e inversiones acumuladas en el pasado (véase la ecuación 1 en el texto). Para estimar esta ecuación (no lineal) previamente se la transformó logarímicamente. Luego se aplicaron Mínimos Cuadrados Ordinarios. Los coeficientes estimados se interpretan como las tasas de retorno.

---

La tasa de retorno de tales recursos se calculó en base a la siguiente ecuación:

$$IngNet = Otros \cdot \exp(\sum \rho_i \cdot Recurso_i) \quad (1)$$

Donde,

IngNet:	Ingreso Neto Agropecuario
Recurso <sub>i</sub> :	Recurso Productivo explícitamente considerado
Otros:	Conjunto de Otros Recursos no considerados, incluyendo eventos naturales
$\rho_i$	Tasa (real) de retorno del recurso $i$
$i$	Tierra, Animales, Cafetales, Mano de Obra Contratada, Crédito Formal
$\Sigma$	Sumatoria
$\exp(\bullet)$	Función exponencial

La estimación se realizó con las 1161 observaciones de la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*. Los resultados obtenidos deben interpretarse como valores promedios para el país como un todo. Como ya se observó al estimarse la relación del ingreso neto en la Tabla 4.1,

existe una gran variación de resultados a través de las fincas. Los valores que se presentan en la Tabla 4.3, por lo tanto no conducen a la conclusión que todas las fincas de El Salvador tienen las mismas tasas de retorno a sus recursos, ni que todas tienen bajos retornos para sus activos fijos. Sin embargo, estos resultados son muy reveladores de la baja eficiencia asignativa que hoy prevalece en el campo salvadoreño.

Los resultados muestran *una gran diferencia entre las tasas de retorno de los activos fijos y los variables*. La tierra, como cantidad, tiene una tasa real de retorno del 1%. La tasa de

---

#### Rentabilidad de la Ganadería

Es posible que la tasa de retorno estimada para la ganadería sea más baja que la verdadera. Esto se debe en parte a las dificultades para medir los ingresos netos de la producción animal mediante encuestas de rápido llenado. Una estimación más cercana a la verdadera requeriría un mayor procesamiento de la encuesta usada. Otra posibilidad es replicar las estimaciones con los datos de la encuesta de MIPLAN.

---

retorno de la ganadería y los cafetales son de valores parecidos al de la tierra. Estos son valores muy bajos cuando se los compara con las tasas de retorno al capital en otras industrias del país. Un estudio reciente<sup>9</sup> indica que la tasa de retorno al capital en el sector privado, excluyendo agricultura, construcción y Gobierno, ha variado entre 26% y 32% desde 1988 a 1991. Estas tasas, sin embargo, llegaron a caer hasta el 7% en el período crítico del conflicto, entre 1980 y 1981. Sabiendo que el campo y la agricultura fueron las áreas y sectores más afectados por el conflicto no sorprenden la baja rentabilidad de los recursos agropecuarios fijos. Las visitas

de campo también revelan la baja productividad con que se operan muchas fincas.

Se intentó medir las tasas de retorno al capital humano --educación y experiencia. La educación se representó con los años de escolaridad del finquero y la experiencia mediante la edad del mismo. Ninguno de estas variables tienen un significado estadístico. Para los finqueros incluidos en la muestra, la edad, como indicador de conocimiento experiencia, tiene una tasa de retorno negativa. Este resultado tiene algún sentido, pues las generaciones más viejas de campesinos incluían un grupo mayoritario de analfabetos. Por el otro lado, la naturaleza del conflicto agrario salvadoreño ha impedido la consolidación o el desarrollo de una clase

---

<sup>9</sup> Estimaciones preliminares presentadas por Arnold C. Harberger en su trabajo "Measuring the Components of Economic Growth in El Salvador", May 19, 1993. Las estimaciones del Prof. Harberger se basan en series de tiempo de las cuentas nacionales de El Salvador y en métodos contables. La comparación entre sus estimados y los nuestros deben tomar en cuenta las siguientes diferencias interpretativas. Las estimaciones basadas en secciones cruzadas (firmas diversas en un mismo año) muestran principalmente las "diferencias" estructurales y de largo plazo. Las estimaciones basadas en series de tiempo (una firma promedio en varios años) muestran principalmente los "cambios" estructurales y coyunturales. Nuestras estimaciones muestran como la rentabilidad difiere de una firma a la otra. Las del Prof. Harberger enseñan como la rentabilidad (valor agregado) cambia para una firma promedio desde un año a otro. En nuestro trabajo el capital se representa en unidades físicas mientras que en su estudio el capital se representa en unidades monetarias. En otras palabras, nuestro estudio es de base microeconómica y el del Prof. Harberger es de base macroeconómica.

empresarial y gerencial moderna en la agricultura. La generalización de estas conclusiones desde la muestra a todo El Salvador requerirá investigar otras muestras.

Las tasas de retorno al capital variable, sin embargo, son altas como era de esperarse. La contratación de mano de obra tiene una tasa del 45%, y el uso de crédito formal tiene una tasa del 50%. Estos resultados, generalizables a todo el país, prueban la importancia del crédito formal como fuente de rentabilidad y su potencialidad como fuente de crecimiento agropecuario.

---

La tasa de retorno a la tierra es el ingreso neto de un año (atribuible a la tierra solamente) dividido por el valor de la tierra usada. Se la denomina "tasa" porque está expresada como porcentaje con respecto al capital invertido en tierra. Se dice que es "real" porque no incluye la tasa de inflación esperada. Si la incluyera, se la denominaría tasa "nominal" de retorno

---

También demuestran la mejor posición relativa de las fincas que pueden contratar mano de obra y organizarse en forma comercial. El conocimiento de la realidad agropecuaria, a su vez, indica que la contratación de mano de obra y la compra de insumos y semillas, están vinculadas al uso del crédito de corto plazo. Es decir, además de las relaciones estimadas existe un efecto multiplicativo entre factores productivos variables y crédito operativo que no se ha considerado en la tabla 4.3.

*Cautela.* Aunque los resultados obtenidos por métodos estadísticos no se contradicen con los encontrados en los estudios de casos, una determinación más aproximada de las tasas de retorno a los activos productivos demandará estudios adicionales. Estos estudios deberán procurar una medición más rigurosa de los ingresos brutos y netos de las fincas.

**TABLE 4.3 TASAS DE RETORNO A LA TIERRA Y OTROS FACTORES DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA**

El Salvador, 1993  
Estimadas mediante Mínimos Cuadrados Ordinarios

El Ingreso Neto Agropecuario de una finca Promedio es igual a:			
<i>Ingreso Neto = 1128*exp(0.01Tierra+0.01Animales+0.014Cafetales+0.45Mano de Obra Contratada-0.00Experiencia)</i>			
El del Ingreso Neto Agropecuario* de una finca promedio está determinado por los retornos de ↓	... y la tasa de retorno (ρ) de este factor es ↓	Con una significación (razón-t) ↓	Donde se ve que al año 1993 este factor operaba con rentabilidad ↓
La tierra	1%	alta 2.91	Muy baja
Cría de animales	1%	alta 4.51	Muy baja
Cafetales	1.4%	alta 2.91	Muy baja
Mano de Obra Contratada	45%	alta 5.30	Alta
Crédito de Avío	50%	alta 3.72	Alta
Experiencia del agricultor	-0.002%	baja -0.66	Nula o casi negativa
El efecto de los factores anteriores se multiplica por una constante para obtener el Ingreso Neto,	**1128 (Colones)	alta 5.10	
Variaciones Explicadas	R cuadrado:	0.28	

\* La variable explicada es el logaritmo neperiano del Ingreso Neto de la Finca. \*\*Que es el antilogaritmo de 7.027951, o sea la constante que se estimó.

Fuente: Estimaciones propias en base a la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993*.

### 4.3 Explicando la Baja Rentabilidad del Capital Agropecuario

La baja rentabilidad de los activos fijos de la agricultura no es una sorpresa, ni tampoco lo son sus causas. Ellos resultan de una combinación de factores estructurales y coyunturales.

Al igual que en otros países en proceso de desarrollo, las técnicas agrícolas adoptadas por los agricultores y campesinos están separadas por una gran brecha de las tecnologías disponibles para condiciones semejantes. Las causas para la *brecha tecnológica* son numerosas, pero básicamente expresan las distribuciones asimétricas de conocimientos, oportunidades, y preferencias entre los agricultores.

A este fenómeno de la brecha tecnológica se han agregado los impedimentos propios del conflicto agrario de El Salvador. Algunas de las manifestaciones del conflicto fueron las reformas agrarias a partir de 1980, las políticas discriminatorias contra la agricultura, y el conflicto bélico mismo. Como consecuencia se congelaron grandes cantidades de tierras y se aumentó la inseguridad en la tenencia de la tierra. Cuando esto se combinó con la posibilidad de violencia física y económica aumentó la tasa de riesgo a niveles enormes y los incentivos para invertir en la agricultura prácticamente desaparecieron. Con ellos también cesaron un número considerable de empresarios agroindustriales. Algunos se transfirieron a sectores más rentables y con menos riesgos físicos. Otros emigraron o abandonaron la actividad empresarial.

Gran parte de la agricultura se redujo así a un sistema de subsistencia en donde una mayoría de los campesinos sólo generaban un retorno a su mano de obra, en el mejor de los casos. Pero aún en estos casos la viabilidad de sus fincas se hizo posible con el crédito e insumos subsidiados. En los hechos estos programas de subsidios terminaron siendo programas de transferencias de recursos fiscales como lo demuestra la mora crediticia tanto en el sector reformado como en el sector tradicional privado.

Con el Acuerdo de Paz se ha reducido significativamente la tasa de riesgo, pero todavía persisten dudas sobre el sistema de tenencia de tierra futuro para el sector comercial. A esto se agregan la liberalización y apertura de la economía y el proceso de saneamiento de la banca. Esto significa que los agricultores ahora enfrentan una nueva estructura de precios relativos --más cercana a la escasez relativa de los recursos que ellos controlan-- y que reciben menos transferencias fiscales. La disminución de las transferencias, sin embargo, todavía no es significativa. Un grupo importante de campesinos que fueron combatientes están recibiendo tierras y ayudas financieras. Los cooperativistas de ISTA todavía reciben créditos que se perciben como transferencias. Las organizaciones de agricultores privados tradicionales están gestionando el perdón completo de sus deudas pasadas, y el gobierno ha autorizado una línea especial de créditos para los cafetaleros destinada a compensar parcialmente la caída en el precio internacional.

Con estas tendencias estructurales se dan factores coyunturales como los siguientes: la volatilidad de los precios de algunos cultivos exportables; los efectos de programas LP480 sobre

los cultivos importables; o por la falta de coordinación de los regímenes de cambio dentro del área Centro-Americana; y la caída de los precios de algunos exportables como el café.

El cambio en las reglas del juego ha definido una nueva estructura de precios relativos que tiende a reflejar mejor la escasez relativa y por lo tanto el valor social de los recursos de la agricultura. ***El reto para la agricultura es como ajustarse desde el patrón presente de cultivos y proporción de factores hacia uno nuevo que ofrecen mejores rentabilidades.*** La captación de las nuevas oportunidades (beneficios adicionales) sin embargo tiene un costo de transacción (costos adicionales). La decisión de adoptar nuevas técnicas, de producir nuevos patrones de cultivos, e incluso de agregar procesamiento, empaque, almacenamiento y transporte a otros países dependerá de varios factores: uno, que los agricultores perciban *seguridad en la tenencia* de sus tierras y vigor en el *cumplimiento de los contratos*; otro, que perciban que la *búsqueda de privilegios ya no es más rentable* que el cambio técnico y la eficiencia gerencial; otro, que un grupo de *productores líderes* sean capaces de identificar rápidamente la información contenida en la nueva estructura de precios. En la próxima sección se identifican los impedimentos para estos factores.

Aunque la estructura de precios relativos refleja mejor la escasez relativa de los factores productivos, esto no quiere decir que automáticamente se logrará una alta tasa de crecimiento agropecuario. Será necesario que se desarrollen mercados complementarios encargados de proveer asistencia técnica, insumos, créditos de corto y largo plazo para la agricultura, transacciones de futuros (*commodity futures markets*), seguros, frigoríficos, transporte y comunicaciones. Los desarrollos de esos mercados también ha estado impedido por los factores que a continuación se analizan. Pero aún cuando tales factores se aminoren, será necesario promover su desarrollo.

La nueva estructura de precios relativos no permanecerá constante. Siempre habrá elementos de volatilidad. En este caso el concepto de estabilización macroeconómica deberá ser ampliado al nivel Centro-Americano. El manejo de estas políticas sin embargo escaparán al Ministerio de Agricultura, aunque éste podrá ser un promotor de las mismas.

Por último la nueva estructura de precios relativos corresponde a un tipo real de cambio determinado. Un aumento significativo en el tipo real de cambio aumentaría de un día para el otro la rentabilidad de los bienes exportables e importables, por ejemplo del café como exportable, y del maíz o cría de pollos como importables. La probabilidad de que se siga esta vía depende de otros objetivos del Gobierno. Entre estos objetivos están la estabilidad macroeconómica (de la cual depende el propio crecimiento agropecuario), y la necesidad de mantener salarios reales para los obreros y empleados de los sectores productivos no transables.

Un aumento importante y sostenido en el tipo real de cambios empujaría el crecimiento agropecuario. Por lo contrario, si el tipo real de cambios permanece a los niveles actuales el crecimiento devenirá principalmente del cambio técnico y del desarrollo gerencial. Las preguntas son: ¿cual de estos caminos lleva más rápidamente hacia tasas de crecimientos altas? y ¿cual de estos caminos asegura la sostenibilidad de tal crecimiento? No existen respuestas obvias a tales

preguntas. Lo que si se sabe es que el crecimiento basado en nuevos patrones de cultivos y nuevas proporciones de factores dependerá del desarrollo simultáneo de todos los mercados antes mencionados. El aumento en la rentabilidad del café o la producción de maíz ¿garantizarán por sí misma la inversión y producción de cultivos no tradicionales? Podemos decir que sí, si el aumento en el tipo nominal de cambio es percibido como un fenómeno real y de largo plazo. Tendríamos que decir no, si es percibido como continuismo en la búsqueda de privilegios. Pero cualquiera sea el camino que se siga con respecto al tipo real de cambio, todas las medidas que promuevan desarrollo de mercados serán eficaces.

#### **4.4 Impedimentos Institucionales al Crecimiento Agropecuario**

La gestión de recursos en el sector agropecuario se da dentro de un ambiente de inseguridad en la propiedad de los activos productivos y de falta de cumplimiento de los contratos. Un caso ilustrativo de la **inseguridad en la propiedad agropecuaria** es la de un agricultor cuyas tierras son expropiadas en la primera fase de la reforma agraria. Sus tierras estaban bien desarrolladas con bordes y curvas de nivel para producir algodón y con potreros para manejar el ganado. A partir de aquel momento arrienda tierras para seguir produciendo algodón e incluso engordar ganado. Su capacidad de recibir crédito se ha reducido ya que en vez de garantías hipotecarias sólo puede ofrecer garantías prendarias. Esto lo ha obligado a usar prácticas menos rentables. A su vez él no ha tenido incentivos para mantener las líneas de nivel en los campos algodoneros ni para invertir en corrales y potreros en los campos de pastoreo, pues sus contratos sólo pueden ser por cosechas o un año. Es decir produce con menos productividad, no mantiene las obras agrícolas, y no hace inversiones nuevas.

**El costo para hacer cumplir un contrato en El Salvador en general es alto.** Esto aplica a los principales contratos mediante los cuales se producen y transfieren los bienes agropecuarios como los de producción (*contract farming*), arrendamiento, y crédito. Esto conlleva a que las partes contratantes busquen arreglos menos rentables o que acepten como normal una alta tasa de riesgo comercial. Un caso ilustrativo. Un agricultor solicita un préstamo de avío al BFA ofreciendo una garantía prendaria. A su vez ha contratado su producción de café con un beneficio determinado. El banco accede a ofrecerle el préstamo y solicita al beneficio que actúe como agente de retención para que el agricultor pague el préstamo al finalizar la cosecha. El agricultor recibe el préstamo y al momento de la cosecha vende su café a otro beneficio y no paga su préstamo. Es decir viola simultáneamente dos contratos. Dado la lentitud del sistema procesal, para el beneficio el costo de transacción de hacer cumplir el contrato es más alto que el costo de encontrar otros vendedores. Para el banco, la pérdida de la garantía de un agricultor que probablemente arrienda la tierra, le reduce su poder para exigir el pago. El costo de transacción para que se cumpla el pago a su vez es muy alto frente a la probabilidad de cobrarle a un sujeto que no tiene título de propiedad.

Otro caso ilustrativo. Un agente empresario contrata con agricultores la producción de melones para exportación. Para esto demanda el uso de semillas y técnicas de manejo para lograr los grados y medidas requeridas en mercados internacionales. Para inducir al contrato promete pagar un precio muy atractivo. Llegada la cosecha recibe las producciones con promesa de pago

después de colocar el producto en los mercados internacionales. Los agricultores cumplen y nunca más ven al agente. Para éste fue un negocio de una sola vez. Para los agricultores terminó su interés con los productos "no-tradicionales." La posibilidad de procesar a un agente como el mencionado es muy cara y requeriría una organización concertada de varios agricultores. Un experto legal manifestó que existen procedimientos para ejecutar contratos, pero los mismos son usados por empresas grandes y modernas en casos de que las pérdidas son muy grandes.

A los dos problemas anteriores, inseguridad en la propiedad y falta de vigor de los contratos, se agrega el **alto costo para remediar los errores de gestión**. Un caso que ilustra tal situación es la de una familia tradicional cafetalera y con beneficios. El clima de incertidumbre y errores de gestión reduce el ingreso neto de las empresas agroindustriales. La empresa tiene grandes inversiones que fueron financiados con créditos bancarios. Como consecuencia de las pérdidas se vuelve morosa y pierde su condición de sujeto de crédito que le impide seguir operando y así pagar sus deudas. Esta familia no considera como una opción posible a la quiebra, ya que la normatividad de esta institución es de carácter más normativo que reparador de errores. A esto se agrega el costo moral resultante del estigma social dada a tal institución. Por el otro lado los costos procesales pueden ser muy altos debido a la lentitud y falta de práctica con este sistema en El Salvador. La familia posterga su agonía mediante las inversiones están sin utilizar y mientras el banco no puede cobrar. Sólo queda la posibilidad de malvender partes de la empresa o para el banco embargar y ejecutar los activos sin considerar a la empresa como unidad.

Otro caso ilustrativo. Un algodonero con fincas modernas y bien tecnificadas en la década de los 70 encuentra que sus propiedades son atacadas al principio de la década de los 80, durante el conflicto. Primero trata de mantener su actividad agropecuaria y después entra en el área del comercio y la intermediación. En el proceso contrae deudas que no puede pagar y pasa a la categoría de moroso. Algunas de sus deudas han prescrito pero no se acoge a los beneficios de esta institución por el alto costo en términos de estigma social y posible cancelación de créditos. Como no puede pagar sus deudas prefiere invertir tiempo en organizarse con otros empresarios para lograr una condonación de las mismas. Es decir, él percibe que el costo de corregir sus errores o sus infortunios es más alto que el de organizarse para pedir un tratamiento preferencial. Una consulta con un experto en leyes del país confirmó que la ley de quiebras prácticamente no se usa en El Salvador, y que los mecanismos procesales para corregir errores no se consideran como alternativas deseables. Esto lleva que los sujetos que fallan económicamente paguen altos precios psicológicos, que los activos productivos permanezcan ociosos o que se los transfiera en condiciones poco equitativas y eficientes, o a que los empresarios traten de transferir el costo de sus errores al presupuesto fiscal.

Otro impedimento para el desarrollo agropecuario han sido **las oportunidades para buscar privilegios (*rent-seeking*)**. El alto grado de intervención gubernamental en la economía ha ido creando oportunidades para que sectores empresarios primero y organizaciones de campesinos después se transfieran rentas, y eventualmente estas transferencias se convirtiesen en oportunidades más rentables que la inversión y el cambio técnico en la agricultura.

Un ejemplo ilustrativo es la banca de fomento de la agricultura. Comienza en la década de los años 30 cuando el Banco Central con la asistencia técnica del Banco de Inglaterra organizó el Banco de Crédito Hipotecario para proveer créditos a mediano y largo plazo a los agricultores comerciales. Continúa con la creación de las Cajas de Crédito para servir a los pequeños y medianos. En la década de los 40 el sistema se politiza y el B.C.H. que actuaban como banca de segundo piso para las Cajas tuvo que hacerse cargo de la deuda morosa.

En la década de los 60 se organiza la Administración de Bienestar Campesino (ABC) que eventualmente sería transformado en instrumento del clientelismo político, teniendo el presupuesto fiscal que asumir su saneamiento. En 1971 se crea en su lugar el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) con la filosofía de banco de fomento auspiciada por el BID en América Latina antes de la crisis de la deuda externa. Se preveía que el BFA tendría una dirección basada en recurso bancarios propios, y otra llamada de fomento para servir a usuarios sin garantías físicas. En teoría las pérdidas de la dirección de fomento serían compensadas con las utilidades de la dirección bancaria. En los hechos sin embargo su eje fue la dirección de créditos fiduciarios: captación de préstamos, incluso del exterior, para prestarlos a los agricultores a través de líneas de créditos. Aunque el BFA fue bien dotado de fondos por el Banco Central pronto se transformó en un instrumento del clientelismo político y la búsqueda de privilegios. Luego se le dio la responsabilidad de proveer créditos a las cooperativas de la Reforma Agraria de 1980, lo cual terminó consumiéndolo, ya que los cooperativistas han percibido al crédito como una transferencia fiscal. Últimamente el Gobierno le ha asignado al BFA la responsabilidad de otorgar créditos a los tenedores beneficiarios del Tratado de Paz. Continuando con la institución de los fideicomisos estos fondos provienen de recursos externos gratuitos.

El BCH, con gran influencia de los algodonereros, continuó operando con carteras vencidas hasta que las mismas fueron saneadas por el FOSAFI. Con la nacionalización de la banca comercial muchos de estos bancos como El Salvadoreño y Cuscatlan acumularon carteras vencidas que eventualmente fueron saneadas con los recursos fiscales administrados por FOSAFI.

Por último es necesario destacar la **ausencia de una clase empresarial moderna en la agricultura y agroindustria**. La naturaleza del conflicto agrario y social en El Salvador conllevó a la desmembración de su grupo agro-empresario más moderno. Estos grupos estaban vinculados principalmente a la producción de exportables como el algodón, el café y la ganadería de carne. Los grandes cambios políticamente negociados se han traducidos en programas de distribución de tierras para satisfacer objetivos sociales en el campo. Completados los programas del Tratado de Paz, queda la pregunta de como se lidera la recuperación y crecimiento agropecuario y agroindustrial. Esto dependerá estratégicamente del desarrollo de un grupo empresarial nuevo interesado en la agricultura y la agroindustria. No existen teorías ni recetas prácticas para crear empresarios. Lo que si se conocen cuales son las *condiciones para que aquellos que ya tienen la vocación de líder la expresen y desarrollen*.

La población salvadoreña se caracteriza por su espíritu emprendedor (*entrepreneurship*). Existen una serie de medidas que permitirían que un alto número de la población identifique y exprese su vocación agro-empresaria. Entre ellas se encuentran la eliminación de los

impedimentos antes enumerados, o sea *que existan vías seguras de acceso a la tierra, que se cumplan los contratos, que se legislen procedimientos para sanear errores de gestión, y que se cierren las puertas a la búsqueda de privilegios*. Con respecto al acceso a la tierra es necesario legitimar y legalizar el arriendo. Las políticas de reforma agraria han congelado y congelarán la venta de grandes fondos de tierras. Esto no necesita ser un problema para el crecimiento agropecuario si se permite su arrendamiento. Los empresarios agro-industriales modernos no siempre necesitan poseer la tierra, sino más bien usarla. Este uso se puede dar por la vía del arriendo o por la vía de la contratación de cultivos (*contract farming*). La vía de la contratación de cultivos, si se da dentro de un marco de vigor de los contratos, ofrece oportunidades de negocios-compartidos (*joint-ventures*) entre empresarios comerciales y grupos organizados de pequeños agricultores o campesinos.

## 5. OPCIONES USADAS PARA REDUCIR LA CARGA DE LA DEUDA

La reducción de la carga de la deuda es un instrumento para promover el crecimiento agropecuario (aspecto de eficiencia), y para aliviar los dolores personales y los errores de gestión producidos por el conflicto y las políticas económicas de los últimos doce años (aspectos de equidad). Con respecto al primer objetivo conviene distinguir entre dos aspectos: instituciones y procedimientos que reducen la mora acumulada hasta 1992, y cambios institucionales que evitan estados morosos en el futuro. Con respecto al segundo objetivo de la equidad, es necesario considerar el costo social de oportunidad de su alivio.

### 5.1 El Decreto 292 como Proyecto de Rehabilitación

Las oportunidades ofrecidas por *el Decreto 292 representan una opción en la dirección correcta*. El decreto reconoce implícitamente la existencia de oportunidades perdidas (*sunk-costs*) que la sociedad como un todo tiene que absorber. El recálculo de los intereses pasados al 8% permite terminar con la ficción contable de que los bancos habían estado realizando beneficios (privados), y de que estos beneficios estaban respaldados en una tasa de crecimiento del sector agropecuario (beneficios sociales) proporcionales a los intereses acumulados. Al hacerse transparente lo que efectivamente pasó en la agricultura del país se convierte a la renegociación de la deuda en un instrumento de crecimiento económico y de reparación.

A la luz de la experiencia, sin embargo, se han identificado ciertas limitaciones que impiden lograr más amplia y rápidamente los objetivos de crecimiento y reparación. Los estudios de casos y algunas entrevistas con dirigentes gremiales y agentes de bancos permiten identificar dos grandes grupos de limitaciones: uno, la definición restrictiva de "usuarios directamente afectados por el conflicto"; otro, el criterio conservador-bancario aplicado a nivel de agencias de bancos para cada caso específico.

Los estudios de casos apoyan la propuesta de que se amplíe la noción de "afectados directamente". Como lo muestran los estudios de casos, el ambiente de conflicto en la agricultura fue más amplio que las acciones directas contra las personas y su propiedad agropecuaria. El ambiente de conflicto incluyó las intervenciones gubernamentales discriminatorias contra la producción de bienes exportables tradicionales. Por otra parte la mora inducida por el ambiente de conflicto hizo más difícil pagar cuando los agricultores fueron posteriormente afectados por otros riesgos propios de la agricultura.

Por otra parte hubieron agricultores que tuvieron más habilidad o mejores oportunidades para sanear su crédito a pesar de haber sido afectados por el conflicto. Este fue el caso de los deudores con categoría C dentro de los bancos y que originariamente no calificaban. El Banco Central de Reservas ha autorizado recientemente a que se les permita su rehabilitación.

A nivel de las agencias del B.F.A. y de algunos bancos comerciales se observa que los procedimientos imponen un alto costo de transacción para los beneficiarios potenciales. Existen

un celo exagerado de parte de los agentes bancarios para prevenir abusos del sistema. Aunque este comportamiento demuestra la probidad y profesionalismo de los empleados bancarios (un bien en si deseable), también retarda el crecimiento agropecuario y la reparación.

En algunos bancos comerciales, con carteras saneadas por FOSAFI, se observa una falta de promoción del Decreto 292. Esto se debe en que estas instituciones financieras, después de vender su deuda a FOSAFI, ya no tienen un gran incentivo para invertir recursos humanos en renegociación de una deuda que no les pertenece. Si bien es cierto, estos bancos reciben una comisión por las deudas renegociadas, ellos tienen otras oportunidades de naturaleza bancaria que son más atractivas, como la expansión de su clientela y la colocación de créditos.

Desde la perspectiva del Banco Central de Reservas, la ampliación de los beneficiarios - aunque deseable para el crecimiento y la reparación- conlleva un costo financiero. Los intereses de la deuda deben ser compensados a los bancos y esto requiere que el Gobierno asigne más fondos a tales fines.

## **5.2 Opciones Alternativas para Reducir la Mora**

Se investigó la conveniencia de usar algunos instrumentos suplementarios para el caso de deudores que no califiquen bajo el Decreto 292, o que calificando no puedan recuperar la condición de sujetos con acceso efectivo al crédito. En este sentido se estudió la viabilidad de una Empresa de Financiamiento Agropecuario (EFA), que ayudaría a reducir los intereses cargados y proveería financiamiento fresco. Los agricultores cuyas tierras están para el embargo y venta tendrían la oportunidad de transferirlas a la EFA, quien se las alquilaría a ellos mismos mediante un contrato con opción a compra.

El deudor y la EFA convendrían en un proyecto que incluirá las siguientes condiciones: alquiler con opción de compra para el presente deudor; renegociación y pago de la deuda morosa en términos favorables; y provisión de créditos frescos para operar en forma rentable y con flujos de caja positivos. Es decir, este proyecto debe permitir que la finca sea financiera y económicamente viable. Si después de un período pre-establecido el agricultor no pudiese pagar la renta de la tierra ni servir los intereses de la deuda renegociada, perdería su condición de arrendatario. En este caso la EFA podría vender las tierras a otros agricultores. La EFA tendría un período de vida limitado.

Una investigación preliminar muestra que la efectividad-costo (*cost-effectiveness*) de la EFA sería relativamente baja y por lo tanto no justificable para el erario público. Esto es así porque un alto porcentaje de la deuda que no califica para el Decreto 292, no está respaldada por garantías hipotecarias. Muchos de tales créditos fueron otorgados contra garantías prendarias o contra bienes inmuebles urbanos o empresas de procesamiento, como beneficios. Aun cuando el esquema pudiese beneficiar a un grupo de agricultores, el costo de organizar la EFA sería relativamente alto.

A pesar que no se justifica un modelo como el anterior para reemplazar al concepto del Decreto 292, *una versión más simple del concepto EFA podría usarse* en los siguientes casos: rehabilitación de deuda que FOSAFI negocia con *deudores que no son amparados por el Decreto 292*; como esquema de negocio-compartido (*joint-venture*), si el BFA se transformará en un banco para apoyar la agroindustria como lo recomienda el informe RIAS.

### 5.3 Evaluación Económica de los Programas de Rehabilitación y Crédito

El Gobierno de El Salvador enfrenta y continuará enfrentando demanda de diversos grupos agrarios. Algunas de estos grupos demandan nuevos mecanismos de rehabilitación de los finqueros morosos. Otros grupos demandan más acceso al crédito. Dado sus limitados recursos fiscales, y dados los costos de oportunidad para la sociedad salvadoreña como un todo, es necesario contar con criterios para la toma de decisiones. A tales fines se han evaluado con criterios económicos dos grupos de proyectos, los de rehabilitación y los de créditos frescos. El Apéndice A4 presenta un análisis más detallados de los procedimientos usados.

La tasa interna de retorno (TIR) de aplicar el Decreto 292 a finqueros privados-medianos varía entre 3% y 23%, dependiendo de cual hubiese sido la tasa de recuperación de deudas vencidas sin el Decreto. Si la tasa de recuperación hubiese sido relativamente buena, dígame un 50%, la TIR sólo sería del 3%, por debajo de la productividad marginal del capital en El Salvador. En este caso, el valor neto presente negativo del Decreto 292, debería interpretarse como un costo para establecer la paz social (véase Tabla A4.2).

La TIR para un programa de créditos frescos para agricultores privados-medianos, eficientes, varía entre 20% y 53%, dependiendo de los costos de seleccionar y supervisar este tipo de finqueros.

Surge así que sólo en el caso que la tasa de recuperación de deuda hubiese sido muy baja (del 10%), y que el costo de selección y supervisión de créditos frescos fuese muy alto, los proyectos de rehabilitación tendrían efectos económicos parecidos a los de crédito frescos. Los escenarios más cercanos a la verdad probablemente están en el medio: la TIR del Decreto 292 probablemente es menor del 20% y la TIR de los proyectos de crédito probablemente está bien arriba del 20%. Se estima entonces que una vez cumplido con los objetivos del Decreto 292, una asignación más eficiente de los recursos es que el BCR invierta en el desarrollo de nuevas organizaciones de crédito para servir a la agricultura. Que se asegure que los agricultores eficientes tengan acceso al crédito oportuno, supervisado y no subsidiado.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1 Conclusiones

Aproximadamente un 23% de la tierra agrícola de El Salvador se encontraba sin cultivar a mediados de 1993. Un 80% de estas tierras sin cultivar se encontraban localizadas en la parte oriental y norte del país. En algunas de estas tierras han crecido bosques secundarios o han desaparecido los bordes y curvas de nivel. Su recuperación para el cultivo requerirá inversiones previas.

La *mora crediticia* de los agricultores privados medianos con los bancos del sector formal, es un factor explicativo del bajo uso del crédito formal. Este, sin embargo, no es el único factor ni el más importante. Existen otros factores como la falta de cultura o práctica bancaria, la falta de garantías reales, el alto costo de transacción, y la posibilidad de recibir préstamos de organizaciones de crédito informales.

La *falta de crédito*, formal o informal, es un factor explicativo de la subutilización de la tierra cultivable ocupada. Sin embargo éste no es el único factor de la subutilización, ni el más importante. La baja rentabilidad de las actividades agropecuarias es uno de los principales factores de la subutilización.

*La mora crediticia, por lo tanto, no es el factor muy importante que explica la subutilización de tierras.* Tampoco la mora es la explicación más importante del bajo uso del crédito. El bajo uso del crédito resulta de una combinación de factores de oferta y demanda de créditos. La baja demanda de crédito formal se deriva entre otros de la baja rentabilidad esperada para la agricultura, la competencia del sector informal, y las actitudes desarrolladas por el crédito subsidiado del pasado.

*El saneamiento de la mora crediticia y la rehabilitación de los agricultores medianos morosos, sin embargo, continúan siendo objetivos importantes por razones de equidad y para el desarrollo de las instituciones financieras.* Aproximadamente un 21% de los agricultores medianos y grandes tenían deudas vencidas por un monto de 873 millones de Colones (109 millones de U\$S) a principios de 1993. A fines de julio de 1993, un 26% de estos deudores morosos y un 24% de su deuda ya habían sido saneadas con el mecanismo del Decreto 292. Los expertos de FCSAFI esperan que podrán llegar a rehabilitar un 50% de los agricultores en estas condiciones. Si se logra esta meta los mecanismos del Decreto 292 habrían sido relativamente exitosos.

*Entre las principales causas de la subutilización de tierras cultivables están las restricciones propias del conflicto que llevaron al abandono de tierras, y la baja rentabilidad de la agricultura.* Las restricciones propias del conflicto se están removiendo con las procedimientos del Acuerdo de Paz. Las políticas macroeconómicas aplicadas durante los últimos años han creado condiciones para una asignación más eficiente de los recursos. Sin embargo el

crecimiento de la agricultura dependerá de otras acciones más específicas que aumente su rentabilidad. Entre tales acciones se encuentra la provisión de crédito oportuno, pero no subsidiado.

*El Decreto 292 provee un mecanismo adecuado para resolver el problema de la mora.* Su aplicación, sin embargo, ha estado muy influenciada más por un criterio de saneamiento bancario. Ahora debería darse más peso al objetivo de la equidad y del crecimiento agropecuario.

Completada la aplicación del Decreto 292, el BCR debería invertir sus escasos recursos en el desarrollo de nuevas organizaciones de crédito para servir a la agricultura. Estos proyectos probablemente tendrán una tasa interna de retorno más alta que los proyectos de rehabilitación de finqueros morosos.

*Para aumentar la utilización de las tierras cultivables y posibilitar un crecimiento más rápido del sector agropecuario* se requieren medidas complementarias al Decreto 292, como:

- \* Acciones que desarrollen organizaciones de crédito formal para el sector agropecuario.
- \* Cambios institucionales que impulsen y den incentivos para el desarrollo de un grupo empresarial moderno y dinámico en la agricultura.
- \* Inversiones para crear nuevas ventajas comparativas.

Teniendo como objetivos principales inducir un crecimiento en el sector agropecuario, reparar daños personales y materiales atribuibles al conflicto, y evitar la repetición de moras generalizadas en el futuro se propone las recomendaciones siguientes.

## **6.2 Recomendaciones para Reducir la Carga de la Deuda**

- 6.2.1 Continuar usando al Decreto 292 como principal instrumento para reducir la mora en el sector agropecuario, y siempre por un tiempo determinado.
- 6.2.2 Que la SSI (Superintendencia del Sistema Financiero) modifique el Instructivo para la Calificación de los Beneficiarios (Anexo No. 2) a los efectos de ampliar el concepto "afectados por el conflicto" (sección II).
- 6.2.3 Que se incluya como afectados por el conflicto a deudores morosos (C, D, E) que continúan operando su fincas y que cumplen con las "otras condiciones" del Esquema de Refinanciamiento (Anexo No. 1) y experimentaron los siguientes eventos:
  - i) Durante el período de conflicto definido por Anexo No. 1, operaban sus fincas dentro de las áreas de conflictos, continúan operando sus fincas directamente, y sufrieron pérdidas de

producción debido a desastres naturales o climáticos, o accidentes como envenenamiento de animales.

- ii) Durante el período de conflicto mencionado no estaban localizados en los municipios "legalmente" definidos como afectados por el conflicto armado, pero que pueda demostrar que efectivamente fueron afectados por el conflicto armado en la forma definida por el Decreto 292 y las presentes recomendaciones.
- iii) Durante el período de conflicto operaban sus fincas dentro de las áreas de conflictos definidas por el Anexo No. 1, que continúan operando sus fincas directamente sin administradores, y que produjeron bienes exportables cuando existían regímenes de cambios discriminatorios contra los mismos.
- iv) Que en los casos en que FOSAFI deba embargar y vender tierras de deudores ejecutados de prioridad al Banco de Tierra y a agricultores sin tierra.

6.2.4 Que el FOSAFI, el BFA y los Bancos del Sistema rápidamente realicen una labor informativa entre los empleados bancarios encargados del trámite crediticio a los efectos siguientes:

- i) Hacerles conocer que además de objetivos bancarios, como el saneamiento de carteras, el Decreto 292 tiene objetivos como el crecimiento agropecuario y la reparación de daños, y que estos objetivos son de carácter nacional y tienen prioridad sobre otros.
- ii) Que la SSF y el BCR dicten instructivos para agilizar los trámites y eliminar las pruebas escritas y las inspecciones cuando se reconoce que el cliente es un agricultor operando en la zona sin administradores, y el gerente u oficial de la agencia reconoce su buena fe.
- iii) Que se haga efectiva o se agilice la provisión III del Anexo 2 (Instructivo para la Calificación) que autoriza a las instituciones financieras acreedoras a iniciar el proceso de calificación aún cuando los beneficiarios no hubiesen presentado las solicitudes correspondientes. El BFA ya ha tomado esta iniciativa.
- iv) Que se aprueben automáticamente las solicitudes de deudores morosos (C, D o E) que tenían sus tierras en las zonas de conflicto y están dispuestos a transferirlas o venderlas a tenedores mediante

el Banco de Tierras, o a otros agricultores que viven en el mismo departamento.

6.2.5 Que el FOSAFI y el BFA ofrezcan a los deudores que no califican para el Decreto 292 la alternativa de entregar sus tierras al Banco de Tierras a cambio de condonación parcial o total de la deuda y derecho a alquilar las mismas con opción de compra.

### **6.3 Recomendaciones para aumentar la Competitividad de la Agricultura y la Cadena Agroindustrial**

Además de las medidas anteriores, la reactivación agropecuaria necesita encararse mediante cambios institucionales y proyectos de inversión que aumenten la competitividad de la agricultura y la agroindustria en el mediano plazo. A tal efecto se recomienda:

6.3.1 Que se continúe el proceso de clarificación y registro de títulos de propiedad para que sus poseedores tengan seguridad de la tenencia y puedan vender, alquilar u ofrecer en garantía sus tierras, sin distinción de forma de propiedad o gestión, sin distinción de género.

6.3.2 Que el MAG en coordinación con el Ministerio de Justicia (Unidad Técnica Ejecutora del Programa de Reforma Judicial) revise la normatividad y proponga un sistema procesal que asegure el cumplimiento de los contratos en la actividad agropecuaria, desde los contratos de arrendamientos, hasta los contratos de ventas, y créditos. Los cambios normativos y procesales a ser propuestos deberán examinarse desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad. En este sentido se recomienda especial consideración al uso de contratos tipos para evitar cláusulas leoninas.

6.3.3 Que el MAG contrate un estudio para proponer al BCR líneas de crédito para que empresas privadas salvadoreñas inviertan en cadenas de frío, en puertos aéreos y marítimos, en transportes de bienes agroindustriales, y en sistemas de comunicación para facilitar el comercio exterior. Este crédito otorgará con tasas de interés competitivas, y se establecerán procedimientos para que este disponible oportunamente, con condiciones de pago de largo plazo, y sea técnicamente supervisado antes, durante y después del período de inversión. Estos créditos se canalizarán a través de bancos comerciales.

### **6.4 Recomendaciones para Asegurar la Participación de los Campesinos en la Reactivación Agroindustrial**

6.4.1 Que el MAG contrate la preparación de un programa para promover y organizar la participación accionaria de cooperativas y asociaciones de pequeños

agricultores en empresas agroindustriales de carácter comercial. Estas empresas podrán establecer políticas de reservas que además de reponer el capital fijo permitan inversiones en proyectos sociales para beneficio de los cooperativistas y pequeños agricultores. Estas acciones facilitarán la incorporación de grupos de campesinos y pequeños agricultores a las oportunidades del desarrollo agroindustrial de base comercial.

- 6.4.2 Que el BCR prepare un programa para desarrollar instituciones financieras para proveer a pequeños agricultores y a cooperativas agropecuarias crédito oportuno, supervisado, y a tasas de interés de mercado (no subsidiado). Se recomienda considerar un conjunto de formas organizativas no excluyentes como: ventanillas para pequeños agricultores dentro de los bancos comerciales ya existentes; uniones de crédito nuevas; y las mismas agencias del BFA. En cualquiera de los casos se recomienda que los préstamos se basen en fuentes financieras genuinas como cuentas de depósitos, libretas de ahorro, y bonos o cédulas hipotecarias. Estas fuentes propias deberán reemplazar los fondos fiduciarios en que se ha basado la banca estatal de fomento. *Un esquema de desarrollo de instituciones bancarias para el agro como el propuesto en el informe RIAS se considera adecuado.* El BCR podría financiar a las uniones de crédito y las ventanillas de los bancos comerciales por el costo adicional de transar y supervisar créditos pequeños. Este financiamiento debería provenir de fondos fiscales especialmente asignados por el Gobierno.

## **6.5 Recomendaciones para Asegurar una Crecimiento Agroindustrial Sostenible**

Que el MAG contrate un estudio para identificar acciones que limiten el impacto fuera de finca de la fumigación, filtración, y desecho de productos químicos usados intensivamente. Estas acciones tendrán como objetivo lograr que los precios de oferta reflejen los costos sociales. Entre tales alternativas deberán considerarse la difusión del control integrado de plagas, la subasta de derechos a fumigar o desechar productos químicos, y la imposición de normas para uso de químicos.

## **6.6 Recomendaciones para Reducir en el Futuro el Costo Fiscal de Deudas Vencidas**

- 6.6.1 Que el BCR prepare un programa para desarrollar nuevas instituciones financieras privadas cuya principal función será proveer crédito a agricultores medianos y grandes en forma amplia, oportuna, supervisada y con planes de pagos diferenciados para créditos de corto y largo plazo. Por su naturaleza estas organizaciones no subsidiarán el crédito, ya sea este para inversión u operación. Considerar el desarrollo de uniones de crédito de asociaciones de productores. *Un*

*modelo como el propuesto en el informe RIAS se considera adecuado<sup>10</sup>, aunque se pueden considerar otras variantes organizativas.*

- 6.6.2 Que el Gobierno no intervenga en los mercados agropecuarios con líneas de crédito destinadas a promover cultivos específicos o a compensar cambios en los precios de bienes exportables. Se procurará que las oportunidades del mercado y la habilidad empresarial identifiquen los rubros de producción más rentables. De esta manera se evitará que el resto de los contribuyentes subsidien a los propietarios de la agricultura comercial cuando sus proyectos no son rentables. Se consagrará el principio de que el derecho a apropiarse un beneficio mediante la propiedad privada y la libre gestión esté asociado con la responsabilidad de asumir el costo del riesgo comercial.
- 6.6.3 Que el Ministerio de Justicia, a través de la Unidad Técnica Ejecutora del Programa de Reforma Judicial, y con la asistencia de un economista contratado por el MAG, prepare la legislación para establecer una nueva normatividad y procedimientos para las quiebras comerciales. El objetivo será proveer un mecanismo rápido y poco costoso para sanear las deudas vencidas, de tal manera que se reflejen las oportunidades del mercado para los bienes comprometidos, y se liberen rápidamente a los deudores y acreedores de la carga. Para cumplir los fines de eficiencia y liberación jurídica el espíritu de la ley será rehabilitante y no punitivo, incluyendo un cambio en el nombre de la institución. En este sentido se recomienda no usar la palabra "quiebra" por su estigma social que se remonta a la época de los Romanos.

## 6.7 Creatividad

Un criterio primordial en la integración de los equipos para concretar las recomendaciones anteriores debe ser la creatividad. Se recomienda contratar expertos con experiencia en la materia y con visión de futuro. En este sentido se debe dar preferencia a economistas formados en la escuela de la *nueva economía institucional*, y graduados de las carreras de *economía y negocios (business economics)*.

---

<sup>10</sup> El informe RIAS encargado por el Banco Mundial propone dos grandes instituciones privatizadas para proveer crédito a la agricultura. Un sistema de bancos cooperativos para los pequeños agricultores que se desarrollaría en base a las Cajas de Crédito y la transformación de FEDECREDITO en su banco central. Un banco para desarrollo de agro-industrias basado en el BFA. En los dos casos, se eliminaría el criterio de crédito subsidiado. En el caso de las cooperativas se usarían recursos genuinos.

## **Apéndice 1: Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993**

La encuesta se levantó entre los meses de mayo y junio de 1993 en las zonas rurales de El Salvador. Los sujetos de la encuesta fueron los operadores de fincas, cualquiera fuese el sistema de tenencia de la tierra.

La muestra se seleccionó de acuerdo dentro de cinco estratos de la población finquera:

1. Asentamientos de ISTA abandonados: 20 cooperativas.
2. Asentamientos de ISTA activos: 220 cooperativistas.
3. Beneficiarios de FINATA: 81 finqueros.
4. Agricultores tradicionales privados, propietarios o arrendatarios: 770 finqueros.
5. Tenedores de los Acuerdos de Paz: 109 tenedores.

Del total de 1193 encuestas llenadas sólo 1161 son usables para los propósitos del presente estudio.

Las entrevistas personales en la propia finca se realizaron en base a un cuestionario de 15 páginas. Cada cuestionario localiza la finca y recoge información sobre:

- \* Tenencia de la tierra
- \* Producción, costos de insumos y mano de obra, ventas y consumos de cultivos y animales
- \* Comercialización
- \* Empleo
- \* Equipo de producción
- \* Asistencia técnica
- \* Crédito formal e informal
- \* Bienes del hogar
- \* Opiniones sobre los problemas y las instituciones sociales y políticas

La selección de la muestra, el encuestamiento, y el procesamiento básico fue realizado por Daniel Carr & Associates en base a los criterios y preguntas diseñadas por miembros de los equipos de Tenencia, Carga de la Deuda y Crédito Agropecuario.

En el caso del presente informe la información sólo se usó para estimar relaciones econométricas o para clasificaciones estadísticas en términos relativos. No se trabajó en una proyección de la muestra hacia la población aunque esto es posible.

Las mediciones del ingreso neto de las fincas contienen los errores propios de estas encuestas: captación imperfecta debido a dificultades para recordar en un período de entrevista corto; unidades de medidas locales y no uniformes, tendencia a subestimar los ingresos en proporción al tamaño de la finca. Se efectuó una primera corrección de errores identificando los

incongruencias más aparentes. Una corrección más completa es posible y deseable para fines de investigación futura, pero tal tarea excede los plazos y propósitos de este informe.

## Apéndice 2: Estudios de Casos

Los estudios de casos tuvieron por objetivo investigar las siguientes preguntas:

**TABLA A2.1 TEMÁTICA DE LA INVESTIGACIÓN**

<i>Preguntas Investigadas</i>
1. ¿Cuales son las causas de la mora?
2. ¿Cuál es la respuesta de los agricultores morosos al Decreto 292?
3. ¿Quienes son los agricultores que no califican para el Decreto 292?
4. ¿Que está pasando con las tierras abandonadas?
5. ¿Cuan rentable es la agricultura?

La muestra de agricultores entrevistados fue de tipo dirigida, no aleatoria. La misma se seleccionó en dos etapas: primero se identificaron cuatro ciudades; segundo dentro de cada ciudad se identificaron agricultores medianos. Cada ciudad representaba zonas con diverso grado de conflicto, con distintos tipos de productores, y con distintos tipos de cultivos. Dentro de cada ciudad se identificaron agricultores que tuvieron problemas para pagar sus créditos. En esta tarea se contó con la asistencia del jefe de la sucursal del BFA.

**TABLA A2.2 DISEÑO DE LA MUESTRA**

<i>Ciudades</i>	<i>Características</i>
Usulután	Conflicto/Algodón, cereales/ Medianos y pequeños
Santa Ana	Poco conflicto/ Ganado, café/ Medianos
San Vicente	Conflicto/Caña/Pequeños
Sonsonate	Transición/Leche/Sector Reformado

Las entrevistas fueron realizadas por un equipo integrado por el consultor responsable de este informe y por técnicos del Ministerio de Agricultura (UEPA), del BFA, y FUSADES.

**TABLA A2.3 RESULTADOS EN USULUTÁN**

<p><b>1. Causas de la mera:</b>  <i>Conflicto armado.</i> Afectó principalmente a los aldoneros que fueron considerado como objetivo políticos de la guerra.  <i>Sequía de 1989</i></p>	
<p><b>2. Respuesta al Decreto 292:</b>  Muy favorable.</p>	
<p><b>3. Calificación para el Decreto 292:</b>  La mayoría califica excepto los que se encuentran en Altos de Guadalupe.</p>	<p>Casos de agricultores que tenían crédito, y alquilaban la tierra en que cultivaban durante el conflicto. No califican para el decreto 292.  Caso de agricultor que califica pero parcialmente. Primero fue afectado por el conflicto. En el medio de su desgracia sus animales, que había comprado con un crédito, se envenenaron al beber en otra finca aldonera, agua contaminada por la fumigación. Al no poder rehabilitar esta porción de la mera continua limitado como sujeto de crédito.</p>
<p><b>4. Destino de tierras abandonadas:</b>  No hay signos de reactivación. Muchos de sus dueños emigraron. Sólo regresan para vender al Banco de Tierras. A estos dueños se les refinancia el préstamo pero generalmente no se les da un nuevo préstamo.</p>	<p>Se dice que la tierra abandonada varía entre 25000 y 30000 Mzs., ubicadas en el bajo lempa. Una alta proporción pertenecerían al sector reformado. Las fincas privadas medianas han continuado trabajando pero con subutilización</p>
<p><b>5. Rentabilidad de la agricultura:</b>  Consideran que los precios de sus cosechas están muy bajos, en particular para el maíz. Un agricultor continúa sembrando algodón. Otro ha comenzado a intercalar yuca con maíz. El maíz se sigue cultivando para su consumo familiar.</p>	<p>Productividad:  Maíz 60 qq/Mz  Yuca 300 qq/Mz  Ajonjolí 14-qq/Mz  Algodón 35 qq/Mz  Los que diversifican sobreviven mejor</p>
<p><b>6. Otras Observaciones:</b>  La zona todavía no es segura para algunos agricultores. Esta fue un área de mucho sufrimiento. A pesar de ello hay agricultores que se mantuvieron y esperan seguir cultivand</p>	

**TABLA A2.4 RESULTADOS EN SANTA ANA**

<p><b>1. Causas de la mora:</b>  <i>Mala administración. Pobre manejo de la ganadería.</i>  <i>Falta de asistencia técnica para manejar ganado de leche.</i>  <i>Sequía, 1987</i>  <i>Conflicto armado</i>  <i>Caída precipitada del café</i></p>																					
<p><b>2. Respuesta al Decreto 292:</b>          Lo conocen.</p>																					
<p><b>3. Calificación para el Decreto 292:</b>          La mayoría no califica. De todas maneras se están considerando 58 solicitudes, de los cuales han sido aprobadas.</p>	<p>Solicitan ser beneficiarios porque indirectamente fueron afectados por el conflicto. Los cortes de energía afectaban el refrigerado de leche, el secado de granos, su conservación y transporte.</p>																				
<p><b>4. Destino de tierras abandonadas:</b>          No hay muchas tierras abandonadas.</p>																					
<p><b>5. Rentabilidad de la agricultura:</b>          El agricultor de Santa Ana es más mecanizado que el de Usulután. Busca nuevos cultivos para aumentar sus ingresos. Su nivel de vida aparente es mejor que en Usulután.          Mencionan que los precios de los insumos han subido, que no hay financiamiento para industria lechera.          Se siente confortables frente al comercio más libre.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Cultivo</th> <th>Mz</th> <th>Costo</th> <th>Ingreso</th> <th>Ganancia**</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Arroz *</td> <td>1</td> <td>2500</td> <td>5500</td> <td>3000</td> </tr> <tr> <td>Maíz</td> <td>1</td> <td>2000</td> <td>4750</td> <td>2750</td> </tr> <tr> <td>Caña</td> <td>1</td> <td>4500</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>* Tiene maquinaria propia. Si computara el costo de oportunidad de maquinaria, el costo total subiría a 6500.          **La ganancia incluye retorno a la tierra, a la mano de obra familiar, y al capital fijo propio.</p>	Cultivo	Mz	Costo	Ingreso	Ganancia**	Arroz *	1	2500	5500	3000	Maíz	1	2000	4750	2750	Caña	1	4500		
Cultivo	Mz	Costo	Ingreso	Ganancia**																	
Arroz *	1	2500	5500	3000																	
Maíz	1	2000	4750	2750																	
Caña	1	4500																			

**TABLA A2.5 RESULTADOS EN SAN VICENTE**

<p><b>1. Causas de la mora:</b>  <i>Conflicto armado</i> (50%)  <i>Mal manejo</i> (30%)  <i>Sequías</i> de la década de los 80s (20%)</p>	<p>Dentro del Mal Manejo se encuentra la desintegración de algunas cooperativas y la imperfecta supervisión del crédito otorgado.</p>																								
<p><b>2. Respuesta al Decreto 292:</b>  Favorable. Se espera que los agricultores morosos que sean rehabilitados continuarán en la agricultura por no tener otras oportunidades.</p>	<p>Muchos de ellos quieren acogerse no para reactivar la agricultura, sino para sanear su deuda y vender la tierra.</p>																								
<p><b>3. Calificación para el Decreto 292:</b>  La mayoría de los agricultores califican.</p>	<p>Un agricultor que calificaba como beneficiario pero no tenía comprobantes, tubo que solicitar una documentación al comandante que atacó su finca.</p>																								
<p><b>4. Destino de tierras abandonadas:</b>  Se abandonó mucha tierra, sobre todo cafetales al pie del volcán y el área de Tecoluca hacia el Rio Lempa. Sus antiguos propietarios todavía no han regresado por considerar que la zona todavía es insegura. Entre un 60% y un 70% de los propietarios afectados por el conflicto quiere vender sus tierras. No intentan regresar a la agricultura.</p>	<p>Caso en que se está tratando de vender 84 Mzs. al Banco de Tierra. Este ofrece pagar 8000 Colones por Mz. y el precio del mercado sería de 20000 Colones de acuerdo al vendedor.</p>																								
<p><b>5. Rentabilidad de la agricultura:</b>  Los rendimientos reportados en esta zona estarían sobre los promedios nacionales.  Para ellos, una de los cultivos más rentables en este momento es la caña de azúcar.</p>	<table> <tr> <td>Maíz</td> <td>55 qq/Mz</td> </tr> <tr> <td>Frijol</td> <td>9 qq/Mz (en socio con maíz)</td> </tr> <tr> <td>Frijol</td> <td>20 qq/Mz (solo)</td> </tr> <tr> <td>Arroz</td> <td>60 qq/Mz</td> </tr> <tr> <td>Ajonjolí</td> <td>12 qq/Mz</td> </tr> <tr> <td>Cacahuate</td> <td>35 qq/Mz</td> </tr> <tr> <td>Sorgo</td> <td>35 qq/Mz</td> </tr> <tr> <td>Caña</td> <td>80 T/Mz</td> </tr> </table> <table> <thead> <tr> <th>Cultivo</th> <th>Costo</th> <th>Venta</th> <th>Ganancia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Maíz</td> <td>4600*</td> <td>5000</td> <td>400</td> </tr> </tbody> </table> <p>* Incluyendo arriendo de la tierra, 1000 Colones/Mz. por el año agrícola.</p>	Maíz	55 qq/Mz	Frijol	9 qq/Mz (en socio con maíz)	Frijol	20 qq/Mz (solo)	Arroz	60 qq/Mz	Ajonjolí	12 qq/Mz	Cacahuate	35 qq/Mz	Sorgo	35 qq/Mz	Caña	80 T/Mz	Cultivo	Costo	Venta	Ganancia	Maíz	4600*	5000	400
Maíz	55 qq/Mz																								
Frijol	9 qq/Mz (en socio con maíz)																								
Frijol	20 qq/Mz (solo)																								
Arroz	60 qq/Mz																								
Ajonjolí	12 qq/Mz																								
Cacahuate	35 qq/Mz																								
Sorgo	35 qq/Mz																								
Caña	80 T/Mz																								
Cultivo	Costo	Venta	Ganancia																						
Maíz	4600*	5000	400																						

**TABLA A2. 6 RESULTADOS EN SONSONATE**

<p><b>1. Causas de la mora:</b>  <i>Desvío de Fondos.</i>  <i>Sequías.</i></p>	<p>Algunos agricultores vinieron de zonas conflictivas. Usaron sus créditos para sobrevivir y no para producir o invertir. Muchos habían sido expropiados por FINATA.          Se conoce que muchos agricultores solicitan crédito que usan para comprar propiedades o construir viviendas.          El BFA no tenía un buen sistema de supervisión.</p>										
<p><b>2. Respuesta al Decreto 292:</b>          Se lo considera beneficioso.</p>											
<p><b>3. Calificación para el Decreto 292:</b>          La mayoría de los agricultores no califican pues Sonsonate no fue zona denominada conflictiva.</p>	<p>En los pocos casos en que podrían calificar, los agricultores no cuentan con toda la documentación para poder probar su caso.          Entre los agricultores morosos un alto porcentaje no tienen interés en cancelar las deudas pendientes.</p>										
<p><b>4. Destino de tierras abandonadas:</b>          No hay tierras abandonadas, pero hay un porcentaje subutilizado.</p>											
<p><b>5. Rentabilidad de la agricultura:</b>          La ganadería de leche es una de la principales actividades. Manifiestan que su rentabilidad es baja. También se cultiva maíz, maicillo, caña y frijol. La rentabilidad de los granos básicos ha caído paulatinamente. Se continua produciendo los mismos para autoconsumo.</p>	<p>Productividad por Mz.:</p> <table data-bbox="797 1030 1068 1192"> <tr> <td>Maíz</td> <td>50 qq/Mz.</td> </tr> <tr> <td>Arroz</td> <td>70 qq/Mz.</td> </tr> <tr> <td>Sorgo</td> <td>30 qq/Mz.</td> </tr> <tr> <td>Caña</td> <td>50 T/Mz.</td> </tr> <tr> <td>Frijol</td> <td>24 qq/Mz.</td> </tr> </table>	Maíz	50 qq/Mz.	Arroz	70 qq/Mz.	Sorgo	30 qq/Mz.	Caña	50 T/Mz.	Frijol	24 qq/Mz.
Maíz	50 qq/Mz.										
Arroz	70 qq/Mz.										
Sorgo	30 qq/Mz.										
Caña	50 T/Mz.										
Frijol	24 qq/Mz.										

### Apéndice 3: Perfil del Agricultor Moroso

El objetivo de esta investigación estadística fue identificar un perfil del agricultor con deudas vencidas. ¿Cuales son los factores explicativos de la propensión a volverse moroso? ¿Son factores estructurales como el sistema de tenencia y la organización de la finca? ¿Son factores no controlables por el finquero como el ambiente de conflicto armado y los desastres naturales? ¿Son simplemente errores de gestión propios de toda actividad productiva? ¿Hasta que punto el bajo costo de no cumplir un contrato es un factor explicativo?

Para investigar la influencia de algunos de estos factores se usaron las 1161 observaciones de la *Encuesta de Tenencia de El Salvador, 1993* (véase Apéndice 1). No todos los factores explicativos antes mencionados puede ser directamente identificados con esta encuesta. De todas maneras las estimaciones provee información sobre el significado de los factores estructurales y los eventos. En este caso el efecto combinado del resto de los factores tiene que inferirse en forma residual.

Los agricultores fueron clasificados en dos grandes grupos: los que dijeron tener deudas vencidas (Si=1) y los que dijeron no tener deudas vencidas (No=0). Dentro de las deudas vencidas se incluyeron tres casos: las deudas por compra de tierras, las deudas para producción (avío) contraídas antes de 1992, y las deudas para producción (avío) contraídas en 1992.

Se busca explicar el carácter de moroso o no moroso, mediante dos tipos de factores: factores estructurales y eventos no controlables por el finquero ni el Gobierno. Dentro de los factores estructurales se considera el sistema de tenencia (propietarios privados, cooperativistas de ISTA, y Finateros), y la organización de la finca (finca campesina de base familiar, y finca comercial que contrata mano de obra). Dentro de los eventos se consideran los naturales (sequías y plagas) y los políticos (el conflicto armado). La Tabla A.3.1 presenta un listado de los factores explicativos y de las variables que se han usado para representarlos.

El diseño de la muestra no permitió entrevistar a los agricultores que debieron abandonar sus tierras debido al conflicto armado. Sin embargo la presencia de Tenedores dentro de la muestra en una gran medida representa a los agricultores que debieron abandonarlas por el conflicto. A su vez se sabe que una gran proporción de los agricultores que abandonaron sus tierras tienen deudas vencidas y que una alta proporción de los Tenedores actuales también tienen deudas vencidas. En consecuencia el carácter de Tenedor puede usarse como un instrumento representativo del conflicto que indujo la mora de los agricultores ausentes.

**TABLA A3. 1 FACTORES EXPLICATIVOS DEL ESTADO MOROSO**  
El Salvador, Año Agrícola 1992

<i>Factores Explicativos</i>	<i>Variables Representativas de los mismos</i>
<b>FACTORES ESTRUCTURALES</b> <b>Sistema de Tenencia</b>  <b>Organización de la Finca</b>	Privados, propietarios o arrendatarios Cooperativista de ISTA Finatero  Campesina o Comercial Familiar (menos de 8 Manzanas) Comercial que Contrata Mano de Obra (8 o más Manzanas, y Contrata Mano de Obra)
<b>EVENTOS</b> <b>Naturales</b>  <b>Políticos</b>	Tuvo sequía o plaga  Para los agricultores que abandonaron las fincas: Se usa el carácter de Tenedor como instrumento representativo de finqueros privados afectados.  Para los que continúan en sus fincas se usan tres eventos: Si alguien murió o desapareció; si alguien tuvo que esconderse o huir de una invasión; si alguien tuvo que emigrar.
<b>GENERACIÓN</b>	Edad del finquero/a
<b>OTROS FACTORES</b> Pobre administración, Actitud morosa, Costo de no cumplir contratos, Fallas de la Política Agrícola y Cambiaria, Otras características Personales, y Elementos Aleatorios	Se identifican en forma residual.

Las estimaciones se realizaron mediante el método ordinario de mínimos cuadrados aplicados al caso de una variable explicada de tipo cualitativo, o sea el finquero es moroso (Si = 1) o no es moroso (No = 0). La condición de serlo se interpreta como una probabilidad que varía entre cero y 100%. Esta probabilidad se supone que depende linealmente de los factores explicativos<sup>11</sup>. Los resultados se reportan en la Tabla A3.2.

<sup>11</sup> El modelo lineal de probabilidades tiene la limitación que las predicciones pueden dar valores de probabilidades mayores que el 100%. Esto se recorre usando modelos no lineales como el *logit* y el *probit*.

**TABLA A3.2 PROBABILIDAD DE TENER DEUDAS VENCIDAS**

Para un agricultor privado, que cultivaba 8 o más Mzs., que no contrataba mano de obra, que no fue afectado por el conflicto, y que no sufrió sequías o plagas, ...	... la probabilidad de que tenga deuda vencida ... :	Con un grado de confianza estadística medido por la razón-t:	Con una importancia (elasticidad) de:
	es de, *17.4%	bajo 0.54	no aplica
Si su edad aumenta	aumenta en 0.03% por cada año de edad**	baja 0.43	9%
Si emplea mano de obra contratada	aumenta en 7.3%	alta 3.63	21%
Si tiene menos de 8 Manzanas	disminuye en 13.24%	alta -2.89	-93%
Si es cooperativista del ISTA	aumenta en 10.0%	alta 3.81	13%
Si es Finatero	aumenta en 7.7%	alta 1.94	5%
Si sufrió sequía o plaga	aumenta en 70.8%	alta 8.27	6%
Si sus tierras fueron ocupadas por Tenedores	aumenta en 7.7%	alta 2.17	5%
Si perdió un familiar en el conflicto	No cambia***	baja 0.05	0%
Si tuvo que huir alguna vez de la finca	No cambia***	baja 0.00	0%
Si tuvo que emigrar	aumenta en 5.7%	alta 1.96	6%
R <sup>2</sup> = 0.10 ( % de variaciones de la morosidad explicadas por los factores anteriores)		Si la razón-t es baja significa que existe una alta probabilidad de que el verdadero coeficiente de este factor sea cero.	La elasticidad es el cambio porcentual en la morosidad debido a un cambio del 100% en el factor explicativo.
<p>*Éste, el término constante, tiene un grado de confianza estadística muy bajo. Aunque explica lo que pasa dentro de la muestra, no puede ser proyectado a toda la población finquera.  **Este coeficiente tampoco puede ser proyectado hacia la población total.  ***Los coeficientes estimados tienen valores positivos cercanos a cero. Además tienen un grado de confianza estadística muy bajo.</p>			
Fuente: Estimaciones Propias			

Los factores acá investigados explican un 10% de las variaciones del estado moroso entre los finqueros. Como era de esperarse existen otros factores no identificados que explican otro 90% de las variaciones, algunos de ellos muy específicos a cada agricultor.

La tabla A3. 3 estima la probabilidad de encontrarse en estado moroso para un agricultor privado, mediano, que contrata mano de obra, y que tiene 50 años de edad.

**TABLA A3.3 PROBABILIDAD DE MORA PARA UN AGRICULTOR PRIVADO MEDIANO**

<i>Tipo de Agricultor</i>	<i>Coefficientes estimados:</i>	<i>Probabilidad de estar en mora:</i>
Privado y tiene 8 Manzanas o más	17%	17.0 %
Contrata Mano de Obra	7%	7.0 %
Edad, 50 años	0.03%	1.5 %
Subtotal		25.5 %
Si además fue invadido	8.00 %	8.0 %
Subtotal		33.5 %
Si además sufrió una sequía	71.0 %	71.0 %
Total		100.0 %*
* La suma (33.5 + 71) no puede exceder 100%		
Fuente: Estimaciones propias en base a Tabla A3.2		

Para un agricultor privado-mediano cuyas tierras fueron invadidas y que no sufrió sequía la probabilidad de tener deudas vencidas es del 33.5%. Casi un 50% de esta probabilidad (éste es el peso de 17% del coeficiente constante) se explica por factores residuales tales como errores de gestión, bajo costo de evadir los contratos de crédito, tipo de cultivos, y características muy personales de cada campesino.

Debe destacarse que los agricultores privados pequeños, tienen una menor propensión a encontrarse en mora. Esto puede ser explicado en parte por el hecho de que tienen menos acceso al crédito.

Otro aspecto que merece mencionarse es que el sistema de tenencia afecta la propensión a tener mora. En promedio, los cooperativistas del ISTA y los Finateros tienen una mayor propensión a ser morosos. Este fenómeno podría ser interpretado como que su condición institucional reduce el costo de no cumplir un contrato de crédito, y reduce los incentivos pagar las deudas.

#### Apéndice 4: Evaluación Financiera de los Proyectos de Rehabilitación y Crédito

Se estimó la tasa interna de retorno (TIR) y el valor presente neto (B-C) de dos tipos de proyectos, de base financiera, destinados a inducir el crecimiento agropecuario. Proyectos de rehabilitación de finqueros morosos y proyectos de crédito para finqueros eficientes. En los dos casos se consideró las posibilidades de agricultores privados medianos.

El proyecto de rehabilitación considerado es el del Decreto 292. Desde un punto de vista social el Decreto 292 es fuente de dos tipos de beneficios, uno económico y otro social. Por un lado, al reducir la carga de la deuda, se rehabilita al agricultor como sujeto de crédito. Este acceso al crédito permite disminuir la proporción de tierras subutilizadas y así aumenta la producción y el ingreso neto de la finca. Por el otro lado, la rehabilitación contribuye a la paz social.

En esta evaluación se define como beneficio económico atribuible al Decreto 292, la diferencia en ingreso neto de finca entre un finquero moroso y un finquero rehabilitado. Para estimar el ingreso neto de una finca con y sin rehabilitación se usaron los modelos presentados en los capítulos 3 y 4. El modelo que explica No-Usos de Crédito Formal se utilizó para estimar el impacto de eliminar la carga de la deuda. El modelo que explica Subutilización de Tierras se utilizó para estimar la disminución en subutilización inducido por una disminución en la Falta de Crédito. Así se llega a una estimación del aumento de tierra cultivable y por lo tanto del ingreso neto de la finca. Las estimaciones se realizaron para una finca privada de 20 manzanas. La Tabla A4.1 presenta las premisas cuantitativas en que se basaron las estimaciones. La columna (3) muestra los resultados para la finca promedio de todo El Salvador. La columna (4) muestra los resultados para finqueros privados medianos, con y sin mora, tal como fueran identificados por la encuesta. La columna (5) muestra los resultados para finqueros privados medianos libres de la carga morosa.

Las estimaciones de los costos económicos del Decreto 292 se obtuvieron para una serie de escenarios. Los costos sociales del proyecto dependen de cual hubiese sido la tasa de recuperación de la deuda vencida sin el Decreto 292. Se trabajó con dos valores, uno del 10% (muy baja recuperación) y otro del 50% (buena recuperación). Se consideró que el costo de rehabilitación es más bajo cuando la tasa de recuperación es muy baja. Es decir una gran parte de la deuda vencida, para la sociedad, es un costo hundido, ya incurrido (*sunk-costs*). Si la deuda vencida promedio de un finquero de 20 manzanas era de 185,000 Colones y la tasa de recuperación era del 10%, la deuda relevante es 18,500 Colones. Si la tasa de recuperación era del 50%, la deuda relevante es 92,500 Colones.

Conocida la deuda relevante, el costo para la sociedad es el monto de intereses perdonados. Para este fin se trabaja con el 40% estimado por FOSAFI en la rehabilitación de deudas del Decreto 292. La única diferencia es que FOSAFI define como deuda relevante la deuda nominal total, suponiendo una tasa de recuperación del 100%.

**TABLA A4.1 ESTIMACIÓN DEL INGRESO NETO DE UNA FINCA PRIVADA MEDIANA**  
**Basada en los Modelo de los Capítulos 3 y 4**  
**El Salvador, 1993**

Ingreso Neto por Mza. sin Subutilización	3050	3050
Ingreso Neto por Mza. con Subutilización	2926	2999
Ingreso Neto para 20 Mzs.	58519	59982
Beneficio por Rehabilitación		1463

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Subutilización	Coefficientes	7.16	4.07	1.67
Constante	-0.030			
Si no tiene Crédito	34.830	0.02	0.02	0.01
Si Faltan Semillas	42.920	0.00	0.00	0.00
Si le faltan Fertilizantes	47.890	0.01	0.01	0.00
Si Falta Mano de Obra Contratada	19.310	0.00	0.00	0.00
Si Falta Mano de Obra Familiar	36.620	0.00	0.00	0.00
Si deja en Barbecho	40.140	0.04	0.04	0.01
Si Arrienda la Tierra	180.470	0.01	0.00	0.00
Si sus cultivos no son Rentables	23.440	0.02	0.02	0.02
Si deja la tierra para Pasturas	37.670	0.02	0.02	0.01
Si los Suelos son pobres	26.360	0.01	0.01	0.01
Si le tiene Miedo a la violencia	83.010	0.00	0.00	0.00
ISTA	9.910	0.17	0.00	0.00
Finatero	-0.370	0.07	0.00	0.00
Tenedor	0.290	0.09	0.00	0.00
No Uso de Crédito		0.89	1.04	0.40
Constante	0.390			
No tiene Cultura de Crédito	0.566	0.44	0.00	0.00
Costo Transacción Alto	0.563	0.14	0.06	0.00
Falta de Garantías	0.540	0.05	0.02	0.02
Tasa de Interés Alta	0.512	0.06	0.06	0.00
Tiene Mora con los Bancos	0.567	0.01	1.00	0.00
Obtiene Crédito de Cooperativa	0.518	0.02	0.00	0.00
Obtiene Crédito Informal	0.557	0.09	0.01	0.00
Si tiene menos de 8 Mz.	0.064	0.49	0.00	0.00
ISTA	0.061	0.17	0.00	0.00
Finatero	0.024	0.07	0.00	0.00
Tenedor	0.040	0.09	0.00	0.00

La Tabla A4.2 presenta medidas del (B-C) para dos tasas de descuentos, el 8% y el 12%. El valor neto presente sólo es positivo para el escenario de muy baja recuperación. La realidad probablemente se encuentre en el medio. Si el valor neto presente de rehabilitar un finquero privado mediano fuese negativo, este valor puede interpretarse como el costo por finca de la paz social. La Tabla A4.4 presenta un modelo de la metodología de evaluación.

La última columna de la Tabla A4-2 reporta las tasas internas de retorno de los dos escenarios. Igualmente se observa que si la recuperación hubiese sido muy baja la tasa de retorno del Decreto 292 es relativamente alta, 22.5%. Por el contrario esta tasa es muy baja para el caso de que la recuperación hubiese sido buena, 3.2%.

Las autoridades bancarias del país y el Ministerio de Agricultura, frente a sus limitados recursos, deberán elegir entre proyectos alternativos para permitir el crecimiento agropecuario. Por un lado enfrentarán las demandas para extender los programas de rehabilitación. Por el otro lado confrontarán las demandas de finqueros con buena tecnología y finanzas relativamente saneadas que sólo quiere crédito oportuno. Desde un punto de vista puramente económico surge la siguiente pregunta: ¿Las organizaciones financieras como el BCR y el BFA, deben continuar auspiciando programas de rehabilitación de finqueros morosos o deben concentrarse en el desarrollo de las fincas más eficientes? Para responder, aunque en forma tentativa, a tal pregunta se evaluó un proyecto hipotético de crédito para agricultores privados medianos eficientes.

Los beneficios del proyecto se calcularon usando los mismos modelos. La diferencia es que el acceso al crédito no surge de eliminar la carga de la deuda, sino simplemente de disminuir la "falta de crédito" entre agricultores con buenas tierras. Agricultores que no usan sus tierras para ganadería, que cultivan productos rentables, que no arriendan la tierra, y a quienes no les falta mano de obra familiar. Finqueros a quienes, como consecuencia de tener crédito oportuno, no les faltan semillas ni mano de obra contratada. Agricultores que dejan algo de sus tierras, pero no mucho, en barbecho para operar una agricultura sostenible. La diferencia entre el ingreso neto de estos finqueros eficientes y el ingreso de la finca mediana actual es el beneficio del proyecto de crédito.

Con respecto a los costos del proyecto se consideraron dos escenarios. Estos escenarios están definidos por los costos de las actividades de selección y supervisión de finqueros con proyectos agropecuarios rentables. La Tabla A4.3 presenta los costos de los dos escenarios.

El valor neto presente de un proyecto de crédito es siempre positivo cualquiera sea el escenario y para las dos tasas de descuentos utilizadas, 8% y 12%. La misma tabla reporta las tasas internas de retorno que varían entre 20% y 53%.

Surge así de esta evaluación preliminar que los programas de rehabilitación y los programas de crédito sólo serían equivalentes en el caso que la tasa de recuperación de deuda morosa hubiese sido muy baja y que los costos de selección y supervisión de proyectos de créditos fuesen relativamente altas.

**TABLA A4. 2 EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE REHABILITACIÓN  
DE FINQUEROS MOROSOS  
Para una Finca Privada Mediana - El Salvador - 1993**

Tamaño de la Finca: 20 Manzanas  
 Deuda Morosa: 185000 Colones  
 Costo de Rehabilitación: 40% de la Deuda Vencida  
 Crecimiento Agrícola: 3% anual  
 Período de Evaluación: 30 años

Tasa de Descuento→	Valor Neto Presente (B - C) Colones por Finca		Tasa Interna de Retorno
	8%	12%	
Tasa de Recuperación Esperada ↓			
10%	11980	5838	22.5%
50%	-15691	-20785	3.2%

**TABLA A4. 3 EVALUACIÓN DE UN PROGRAMA DE CRÉDITO  
Para una Finca Privada Mediana - El Salvador - 1993**

Tamaño de la Finca: 20 Manzanas  
 Deuda Morosa: No  
 Costo de Promoción y Supervisión: Ninguno  
 Crecimiento Agrícola: 3% anual  
 Período de Evaluación: 30 años

Tasa de Descuento→	<i>Valor Neto Presente (B - C) Colones por Finca</i>		<i>Tasa Interna de Retorno</i>
	8%	12%	
Costo de Promoción y Supervisión ↓			
1850 Col. el 1er. año y 925 Col. por otros 9 años.	11834	6442	53%
2775 Col. el 1er. año y 1388 Col. por otros 9 años	8302	3416	20%

**TABLA A4.4 ESTIMACIÓN DE BENEFICIOS Y COSTOS - METODOLOGÍA**  
**Proyecto Rehabilitación de Finqueros Morosos**  
**El Salvador, 1993**

Para una deuda de			185000			
Tasa de Recuperación Esperada			0.5			
Deuda Recuperable			92500			
Para un costo fiscal por cada Colón de			0.40			Tasa de
Costo para 20 Mzs.			37000			Descuento
Crecimiento Agrícola			0.03			0.08
<b>Año</b>	<b>Beneficio Posible</b>	<b>Tasa de Fracasos</b>	<b>Beneficios Esperados</b>	<b>Costos Rehabilitación</b>	<b>B - C</b>	<b>Valor Presente Neto</b>
1	1463	0.20	1170	37000	-35830	-15691
2	1463	0.19	1185	37	1148	
3	1463	0.18	1200	37	1163	
4	1507	0.17	1251	37	1214	
5	1552	0.16	1304	37	1267	
6	1599	0.15	1359	37	1322	
7	1647	0.14	1416	37	1379	
8	1696	0.13	1476	37	1439	
9	1747	0.12	1537	37	1500	
10	1799	0.11	1601	37	1564	
11	1853	0.10	1668	37	1631	
12	1909	0.09	1737	37	1700	
13	1966	0.08	1809	37	1772	
14	2025	0.07	1883	37	1846	
15	2086	0.06	1961	37	1924	
16	2148	0.05	2041	37	2004	
17	2213	0.04	2124	37	2087	
18	2279	0.03	2211	37	2174	
19	2348	0.02	2301	37	2264	
20	2418	0.02	2370	37	2333	
21	2491	0.02	2441		2441	
22	2565	0.02	2514		2514	
23	2642	0.02	2589		2589	
24	2722	0.02	2667		2667	
25	2803	0.02	2747		2747	
26	2887	0.02	2830		2830	
27	2974	0.02	2914		2914	
28	3063	0.02	3002		3002	
29	3155	0.02	3092		3092	
30	3250	0.02	3185		3185	