PN-ABQ-651

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

psn 86087

SINTESIS DE LA EVALUACION DE LAS POLITICAN AGRICOLAS DE EL SALVADOR

September de 1993

**APAP II
Informe Técnico
No. 136**

Preparado por:

Proyecto de Análisis de Políticas Agrícolas, Fase II (APAP II)

y

USAID/El Salvador

Contratos A.I.D. Nos. DAN-4084-Z-11-8034-00 y LAG-4084-C-00-2043-00

Autor: Donald Jackson

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**

INDICE

LISTA DE CUADROS	ii
1. INTRODUCCION	1
2. METODOLOGIA	3
3. LAS MATRICES DE LOS COMPONENTES	4
3.1 Crédito Agrícola	4
3.2 Morosidad acumulada y otros obstáculos a la entrada de otros agentes económicos	12
3.3 Tenencia de la tierra	18
3.4 Promoción del comercio y las inversiones	23
4. CREDITO AGRICOLA	33
4.1 La Situación Actual	33
4.2 Políticas Recomendadas	36
4.2.1 Prioridades de las Acciones a Tomar	36
4.2.2 Posibles Papeles del Sector Privado en la distribución del Crédito Rural a los Pequeños Productores	37
4.2.3 Posible Papel de los Intermediarios Informales en la Distribución del Crédito Rural	28
4.2.4 Recomendaciones en Relación a los Prestamistas del Sector Privado	39

1. INTRODUCCION

La Evaluación de las Políticas del Sector Agrícola que se presenta a continuación resume el trabajo de más de diez consultores a lo largo de un período de diez meses comprendido entre noviembre de 1992 y septiembre de 1993. El trabajo se llevó a cabo a través del Proyecto de Análisis de Políticas Agrícolas, Fase II (APAP II), administrado por Abt Associates Inc., de Bethesda, Maryland. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), fue subcontratada para trabajar con el Equipo Evaluador en las áreas relacionadas con la legislación salvadoreña, políticas bancarias, y apoyo logístico.

Citando del Alcance del Trabajo, el propósito de la evaluaciones es ayudar a la Misión en la elaboración de "...una serie de condiciones de políticas del Fondo de Apoyo Económico a ser presentadas al próximo Gobierno de El Salvador, después de las elecciones de 1994. A fin de asistir al Gobierno de El Salvador (GOES) en la ejecución de las condiciones, se preparará un Proyecto para la Modernización del Sector Agrícola que estará listo para fortalecer el análisis de políticas, su diseminación, ejecución, supervisión, y capacidad de evaluación de instituciones escogidas del GOES y del sector privado." Por lo tanto, cada capítulo, lo mismo que el Resumen, incluye un análisis que responde a las tareas listadas en el Alcance de Trabajo y las recomendaciones de políticas que pueden ser usadas por la Misión.

Esta evaluación no abarca todo el sector agrícola salvadoreño, sino que está enfocado en cuatro áreas específicas que, según las personas que diseñaron el Alcance del Trabajo y el personal especializado en agricultura y recursos naturales de la Misión, son las más importantes para rejuvenecer el sector después de 12 años de guerra civil. Estos componentes son: Crédito Agrícola; Morosidad Acumulada y otros Obstáculos para la Entrada de Otros Agentes Económicos; Tenencia de la Tierra; y Comercio e Inversiones. (Un quinto componente relacionado con la Privatización y Mercados de Insumos Agrícolas formaba parte de la Evaluación, pero fue eliminado debido a los avances efectuados por el GOES en esta área.) Los cuatro componentes fueron coordinados y apoyados por un jefe de evaluaciones y un asistente administrativo.

Todos los informes de evaluación son extensos y, por lo tanto, cada uno tiene su propio Resumen Ejecutivo. Además, se pone a la disposición de los interesados en tener un conocimiento general de la evaluación, un Resumen Ejecutivo, al igual que se incluye un conjunto de matrices que permite una rápida apreciación de las recomendaciones de los diversos equipos técnicos.

Entre los participantes en la evaluación se incluyen:

Coordinación de la Evaluación

Dr. Donald R. Jackson, Universidad de Wisconsin, Jefe de Equipo
Kathleen Poer, Abt Associates, Administradora de Tareas

Componente de Crédito

Dr. Mark Wenner, Abt Associates, Líder de Equipo
Sr. Rafael Umaña, Abt Associates

Componente de Morosidad Acumulada y Otros Obstáculos a la Entrada de Nuevos Agentes Económicos

Dr. Carlos Benito, Universidad de California, Sonoma
Dr. Vilma de Calderón, FUSADES
Dr. Mauricio González, FUSADES
Dr. Rafael Lemus, FUSADES

Componente de Tenencia de la Tierra

Dr. Mitchell Seligson, Universidad de Pittsburgh, Líder de Equipo
Sr. Malcolm Childress, ABD Universidad de Wisconsin-Madison
Dr. William Thiesenhusen, Universidad de Wisconsin-Madison
Lic. Roberto Vidales, FUSADES

Componente de Comercio e Inversión

Dr. Manuel Vanegas, Universidad de Minnesota, Líder de Equipo
Dr. Mark Wenner, Abt Associates
Amy Angel, ABD, Texas A & M

Apoyo logístico, apoyo moral, y continuidad en nuestros esfuerzos.

Sra. Blanca de Velásquez, FUSADES

2. METODOLOGIA

Dentro de cada uno de los cuatro equipos componentes, las tareas, o porciones de tareas, del Alcance del Trabajo se dividieron entre los miembros de acuerdo con el área de pericia de cada individuo. Se designó un líder de equipo para cada componente, quien fue responsable por la coordinación a nivel de componente.

La principal metodología utilizada por todos los equipos incluyó entrevistas intensivas con informantes claves, entrevistas en el campo con productores escogidos al azar y otros, e investigaciones en las extensas bibliotecas de FUSADES. En dos ocasiones varios miembros de los equipos pudieron hacer arreglos para sobrevolar en helicóptero las regiones agrícolas del país. Esto fue muy importante pues les dio a los miembros del equipo una mejor comprensión del dramático porcentaje de tierra ociosa que existe en el país como resultado de la guerra, de las diferentes regiones climáticas y de los cultivos que existen, al igual que información sobre la infraestructura física que se necesitará para apoyar el desarrollo futuro de la agricultura.

Con alguna planificación y un poco de buena suerte, el trabajo de los equipos se precisó y actualizó por medio del uso de dos importantes bases de datos del sector agrícola. Aunque no se ha efectuado un Centro Agropecuario desde 1970, durante los últimos años el Ministerio de Planificación ha venido efectuando encuestas de hogares y recientemente expandió su alcance para incluir las áreas rurales y el tamaño de la muestra a 20,000. La información original proveniente de la más reciente encuesta fue obtenida por el equipo de Tenencia de la Tierra, quienes la analizaron a profundidad, brindando de esta manera una base firme sobre la cual fundamentar sus conclusiones de políticas. Los resultados de este análisis de datos también fueron utilizados por los otros equipos componentes.

El equipo de Tenencia de la Tierra también contó con recursos para contratar una encuesta de pequeños agricultores, con especial énfasis en los problemas de tenencia de la tierra, crédito agrícola, y rentabilidad en la agricultura. La encuesta fue dirigida a 1,200 familias rurales seleccionadas al azar y fue dividida en cuatro estratos: las cooperativas de ISTA y sus miembros, los beneficiarios de FINATA, "tenedores" u ocupantes de tierras resultantes principalmente de la guerra, y una categoría nacional para aquellos que no pertenecen a ninguna de las anteriores categorías y que servirían al equipo para comparar los varios tipos de reforma de tenencia de la tierra intentados contra un promedio nacional. Es de particular interés el hecho de que muchos de los indicadores claves de ambas encuestas produjeron resultados similares. Igualmente, los miembros de los otros equipos componentes utilizaron los datos provenientes de esta encuesta.

La disponibilidad de estos dos conjuntos de datos es extremadamente importante para esta evaluación. Han suministrado información fidedigna y oportuna, en ocasiones en marcado contraste con opiniones ampliamente aceptadas, que servirá de base tanto a los planificadores del Gobierno como a los donantes, tales como el A.I.D. y su propuesto Proyecto para la Modernización del Sector Agrícola.

3. LAS MATRICES DE LOS COMPONENTES

Las siguientes matrices de políticas se ofrecen en un intento de facilitar la lectura, presentándolas componente por componente. Cada matriz representa las recomendaciones de políticas específicas para cada componente en términos de: metas/objetivos; acciones a tomar; los indicadores que medirán el progreso dado en un marco de tiempo pre-establecido; y comentarios especiales.

3.1 Crédito Agrícola

Se recomienda actuar en cinco áreas generales: (1) política macroeconómica; (2) estructura y regulaciones organizativas; (3) operaciones de crédito; (4) infraestructura bancaria; y (5) desarrollo de la capacidad crediticia de los clientes.

CUADRO 3.1

**MATRIZ DE POLITICAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DEL
SECTOR FINANCIERO AGRICOLA DE EL SALVADOR**

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
I. Mantener un ambiente macroeconómico adecuado			
A. Alentar al Banco Central (BCR) para que continúe ateniéndose al Mercado de Operaciones Libres (MOL).	<ul style="list-style-type: none"> • Asistir al BCR en el adiestramiento de su personal encargado de pronosticar liquidez y del MOL. 		El BCR necesita atenerse a/ MOL como principal instrumento de política monetaria , en lugar de la colocación obligatoria de bonos.
B. Estimular al Banco Central a que devalúe la moneda.	<ul style="list-style-type: none"> • Alentar al BCR para que estudie la factibilidad de intervenir en el mercado monetario a fin de bajar el valor del colón. 		La apreciación de la tasa de cambio real efectiva debido a la transferencia de dólares de los trabajadores residentes en el extranjero y de los donantes está reduciendo la competitividad de las exportaciones. Este fenómeno puede ser temporal, y una moneda con un valor deliberadamente bajo pudiera ayudar en el corto plazo.
II. Mejorar la eficiencia institucional			
A. Reformar el anticuado BFA y la creación de Fedecredito o sus leyes orgánicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Cambiar el límite de autorización en ambas instituciones. • Abolir la Asamblea de Gobernadores. • Cambiar la composición de la Junta Directiva de ambas instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr las metas en un período de seis meses. 	Aislar a las dos instituciones de la indebida presión política, siendo esencial nombrar personas conocedoras de las finanzas, banca y negocios .

CUADRO 3.1 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>B. Restructurar BFA y Fedecredito</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizar aún más la autoridad en el BFA. • Reducir el personal de la oficina central de ambas instituciones. • Reducir el número de departamentos en el BFA. • Adiestrar, reclutar y retener agresivamente a empleados altamente calificados. Llevar a cabo encuestas de satisfacción laboral y entrevistas finales entre los empleados que dejan las instituciones a fin de determinar la causa de la alta rotación de personal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un plan de reorganización dentro del primer mes después de terminado el plan estratégico. 	<p>Ambas instituciones tienen oficinas centrales demasiado grandes, altas tasas de rotación de personal, perfiles no-apropiados de distribución de habilidades y altos costos de operación. Deberán tomarse medidas inmediatamente para mejorar esta situación.</p>
<p>C. Instalar un programa de incentivos basado en el desempeño del personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar más sistemas altamente cuantitativos de evaluación de personal, especialmente en Fedecredito. • Enfatizar la " evaluación vertical" o sea, que el personal de mandos medios haga la evaluación de los gerentes. • Ofrecer bonificaciones substanciales a los que tengan un desempeño extraordinario. • Estimular la competencia entre agencias o unidades, y recompensar a los ganadores de una manera tangible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptarse dentro de un año. 	

CUADRO 3.1 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>D. Establecer una cultura de calidad segura/manejo cuantitativo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un plan estratégico para cada institución. • Adoptar las técnicas de Manejo de Calidad Total (MCT), o algún otro enfoque de trabajo en grupo, participatorio, que tenga formas de retroalimentación. • Recolectar datos sobre el tiempo y costos de procesamiento de todas las tareas y operaciones. Procurar eliminar los cuellos de botellas y reducir costos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan estratégico y un calendario para la ejecución dentro de un período de dos meses. • Seleccionar y adiestrar a un equipo en las técnicas MCT u otras técnicas modernas de administración dentro de un período de cuatro meses. • Iniciar estudios de costos y eficiencia dentro de un período de cinco meses. • Formular recomendaciones y ejecutarlas dentro de un período de un año. • Usar una multitud de medidas numéricas para verificar el progreso tales como productividad por trabajador, costo de intermediación, la tasa de interés, índice de dependencia en subsidios, tasas de recuperación de préstamos, etc. 	<p>Es esencial contar con una administración basada en el uso de información confiable y oportuna y la creación de un fuerte espíritu de equipo y dedicación, si se quiere reducir los costos y la ineficiencia.</p>
III. Mejorar la Viabilidad Financiera			
<p>A. Proteger/aumentar el capital base</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estimular al GOES a reestructurar rápidamente la cartera de Fedecrédito y recapitalizar la Federación. 		<p>La calidad de los servicios de préstamos de las dos instituciones financieras propiedad del Estado es inaceptablemente bajo.</p>
<p>B. Aumentar el alcance a los pobres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Montar campañas publicitarias que enfatizen el acceso sostenido en vez de las bajas tasas de interés. Ver Sección V.B. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan y ejecutarlo dentro de un período de un año. 	

CUADRO 3.1 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>C. Costos de operación más bajos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar el proceso de solicitar préstamos, teniendo como objetivo reducir el tiempo de su manejo a 3-4 semanas. • Depender más en las referencias personales, sistemas de depósito por adelantado, responsabilidad conjunta, y gravámenes en lugar de hipotecas. • Desarrollar y/o resucitar modalidades de llevar crédito a los pobres rurales, con la posible colaboración de algunas ONGs. Las innovaciones deberán incluir crédito a grupos, líneas de crédito escalonadas, bancos móviles, uso de procesadores de alimentos, molinos y exportadores, como intermediarios secundarios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan y ejecutarlo dentro de un período de un año. 	
<p>D. Disminuir las tasas de morosidad acumulada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Usar incentivos para el pago, tales como reembolsos y acceso garantizado a préstamos escalonados para estimular el pronto pago. • Emplear técnicas agresivas de cobro, incluyendo la ejecución de la hipoteca, y reducir la tendencia a refinanciar las cuentas malas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un plan y adoptarlo en el término de un año. 	

CUADRO 3.1 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
IV. Mejorar la Infraestructura Bancaria. [Deberá llevarse a cabo con el Proyecto de Modernización del Sector]			
A. Mejorar la telecomunicación rural	<ul style="list-style-type: none"> ● Efectuar una evaluación de las necesidades y coordinar con ANTEL y CEL cómo se pueden solucionar las necesidades más apremiantes. 		
B. Alentar la computarización continuada	<ul style="list-style-type: none"> ● Computarizar totalmente el procesamiento de las operaciones de préstamos tan pronto como sea posible. 		
C. Promover el desarrollo de una agencia de crédito	<ul style="list-style-type: none"> ● Hacer que el BCR o el SSF coordinen y manejen la integración de una base de datos para todas las instituciones financieras. ● Efectuar un estudio de factibilidad para crear una agencia de crédito privada. ● De ser factible, publicar los resultados y alentar a las entidades privadas a establecer una o más agencias. 		
D. Estimular la preparación de un estudio de factibilidad sobre movilización de ahorros.	<ul style="list-style-type: none"> ● Contratar consultores para llevar a cabo un estudio sobre la movilización 		
E. Alentar los programas de adiestramiento e intercambio	<ul style="list-style-type: none"> ● Elaborar programas de adiestramiento en administración, análisis financiero, operaciones de depósito y crédito, y principios de computación. 		

CUADRO 3.1 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
V. Mejorar el Desarrollo de la Capacidad Crediticia de los Clientes [Deberá efectuarse junto con el Proyecto de Modernización Agrícola]			
A. Coordinar con los donantes el fortalecimiento de MAG/CENTA	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudar a CENTA a elaborar un programa efectivo de investigación agrícola dirigido a los medianos y pequeños agricultores. • Ayudar a MAG/CENTA a desarrollar un servicio de extensión efectivo. 		El Banco Mundial tiene un proyecto enfocado a reestructurar y fortalecer al MAG. Actualmente el Gobierno de Israel está suministrando asistencia al MAG en extensión. Reforzar lo que estos dos donantes están haciendo.
B. Usar las ONGs para preparar a los prestatarios marginales.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar un plan para identificar unas cuantas ONGs competentes para organizar, adiestrar, y proveer servicios de extensión a grupos de pequeños agricultores que podrían ser elegibles para tener acceso al crédito que ofrece el BFA. Después de varias etapas, los beneficiarios se "graduarían" del programa y otros pequeños agricultores empezarían. Al inicio será necesario otorgar subsidios operativos pero la dependencia en los subsidios deberá disminuir con el tiempo. 		

CUADRO 3.1 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>C. Coordinar con otros donantes para mejorar el manejo pos-cosecha y los problemas de mercadeo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocar las acciones en la reducción de las pérdidas pos-cosecha mediante el mejoramiento del secado y almacenamiento de granos y mejores empaques para las frutas y vegetales. • Investigar por qué el cumplimiento de los contratos es problemático entre los agentes/exportadores de productos no-tradicionales y los productores. 		

3.2 Morosidad Acumulada y Otros Obstáculos a la Entrada de Otros Agentes Económicos

Las recomendaciones de políticas para este componente pueden dividirse en cuatro áreas críticas: resolver el problema de la morosidad acumulada; evitar las crisis de crédito agrícola en el futuro; mejorar la rentabilidad agrícola; y asegurarse que dicha rentabilidad es sostenible y equitativa.

CUADRO 3.2

MATRIZ DE POLITICAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA DE LA MOROSIDAD ACUMULADA Y HACER MAS RENTABLE LA AGRICULTURA

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
I. Resolviendo el Problema de la Morosidad Acumulada			
A. Ejecutar el Decreto 292 con una perspectiva de crecimiento agrícola y equidad social.	<ul style="list-style-type: none"> • La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) expande la definición operativa de beneficiarios. 	Redactar nuevas instrucciones y comunicárselas al BCR. Un mes.	Buscar en el informe definiciones específicas.
	<ul style="list-style-type: none"> • El FOSAFI y el BFA adiestran e informan a los funcionarios bancarios sobre los criterios de crecimiento y equidad del Decreto 292. 	Comunicaciones del FOSAFI y del BFA a los gerentes de las agencias bancarias. Un mes.	Buscar en el informe definiciones específicas.
	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo y el Congreso no cambian la fecha tope para las solicitudes de los beneficios del Decreto 292. 	Carta del SSF al Ejecutivo y al Congreso explicando las razones para no extender nuevamente el período de recepción de aplicaciones. Un mes.	

CUADRO 3.2 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>B. Complementar los mecanismos del Decreto 292.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El SSF instruye al FOSAFI, BFA, y otros bancos para que vendan, a personas que las vayan a cultivar, aquellas tierras que han sido abandonadas por sus dueños. ● FOSAFI y BFA establecen un mecanismo temporal para los agricultores que no califican bajo el Decreto 292 y necesitan ceder su tierra para pagar sus deudas. La tierra es vendida al Banco de Tierra, y este banco se la alquila al mismo agricultor, con opción de compra. Estos agricultores serán elegibles para recibir créditos protegidos por el Fondo de Garantía. 	<p>Redacción de los procedimientos para vender las tierras dadas en colateral. Dos meses.</p> <p>FOSAFI y BFA redactan un acuerdo con el Banco de Tierras. Dos meses.</p>	
II. Evitar las crisis en la deuda agrícola en el futuro			
<p>A. Desarrollar bancos privados (incluyendo cooperativas) al servicio de la agricultura.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El BCR preparará y ejecutará un programa basado en el RIAS, o una recomendación similar. 	<p>El BCR inicia la reorganización del BFA para que sirva como banco no-gubernamental de desarrollo agrícola. Seis meses.</p>	
<p>B. Eliminar los subsidios al crédito otorgado a los medianos agricultores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El MAG preparará un programa de políticas estableciendo el principio de no subsidios a las fincas de tamaño mediano, especialmente para las dedicadas a cultivos de exportación. 	<p>Declaración de los objetivos de las políticas del Gobierno. Tres meses.</p>	<p>Lo más que se puede pedir es una declaración de intenciones.</p>

CUADRO 3.2 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
C. Nueva Ley y Procedimientos de Quiebra.	<ul style="list-style-type: none"> • La Unidad Técnica del Ministerio de Justicia (MJ) preparará una nueva ley y un proyecto educativo enfocado en gente de negocios, abogados, facultades de Derecho y jueces, para difundir los nuevos principios y posibilidades. 	Presentación del anteproyecto de ley al Congreso. Seis meses. Aprobación del Congreso; otros seis meses.	Es importante que en la preparación de los términos de referencia se asegure la participación de gente de negocios con mentalidad moderna y progresiva. Se debe insistir en la idea de reducir el costo de los fracasos a individuos y convertir los activos en actividades productivas lo antes posible.
III. Mejoramiento de la Rentabilidad de la Agricultura			
A. Seguridad de la Tenencia de la Tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los programas para la asignación de derechos de propiedad individual a los miembros de las cooperativas del ISTA. Todos los agricultores que la prefieran, tendrán el derecho de vender y alquilar su tierra agrícola. 		Actividades a cargo del equipo de Tenencia de la Tierra.
	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar el proceso de aclaración y registro de títulos. 		Actividades a cargo del equipo de Tenencia de la Tierra.
B. Mejorar el acceso a la propiedad y uso de la tierra agrícola.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el derecho de todos los agricultores con título, a vender, hipotecar o arrendar su tierra sin restricciones. 		Actividades a cargo del equipo de Tenencia de la Tierra.

CUADRO 3.2 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
	<ul style="list-style-type: none"> • La Unidad Técnica del Ministerio de Justicia (MJ), con la asistencia técnica de un economista agrícola contratado por el MAG, prepara un anteproyecto de ley legalizando el arrendamiento de tierras de acuerdo con los principios del mercado. El anteproyecto incluye normas para prevenir los acuerdos desleales. 	<p>Presentación del anteproyecto de ley al Congreso; seis meses. Aprobación del Congreso; otros seis meses.</p>	<p>Es importante la participación de economistas con una clara comprensión del mercado, las instituciones y los incentivos. El principal objetivo es crear oportunidades para el uso productivo de la tierra, e ir más allá del concepto de arrendamiento como medio de explotación.</p>
<p>C. Hacer cumplir los <i>contratos</i> en el sector agrícola.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Unidad Técnica del Ministerio de Justicia (MJ), con el apoyo de economistas agrícolas contratados por el (MAG), revisará los principios y procesos para la ejecución de los contratos de arrendamiento de tierras, de cultivos contratados, y contratos de crédito y préstamos a bajos costos y por períodos cortos. 	<p>Presentación de un anteproyecto al Congreso; seis meses. Aprobación del Congreso; otros seis meses.</p> <p>El MJ y el MAG ejecutan un proyecto educativo para informar e instruir a los agricultores, banqueros y a las industrias de servicios agrícolas sobre los contratos y su cumplimiento.</p>	
<p>D. <i>Invertir</i> en infraestructura para la agro-industria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El BCR preparará un programa de crédito para la inversión en sistemas de refrigeración, facilidades portuarias marítimas y aéreas, al servicio de la agricultura. El crédito no será subsidiado. Será supervisado. 	<p>El Banco Central abre una línea de crédito. Cuatro meses.</p>	<p>Esta actividad es desarrollada en más detalle por el Equipo de Comercio e Inversiones.</p>
<p>E. Una <i>Tasa de Cambio Real</i> apropiada</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar la excesiva sobrevaloración de la moneda nacional. 		

CUADRO 3.2 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
IV. Asegurar que la Rentabilidad Agrícola es Sostenible y Equitativa			
A. Transformar a los pequeños agricultores y campesinos en <i>accionistas</i> de agro-industrias.	<ul style="list-style-type: none"> • El ISTA y el MAG contratarán la preparación del programa para alentar a las organizaciones de pequeños agricultores a convertirse en accionistas en las agro-industrias. Referirse al proyecto del BID preparado por Carlos Benito (1991). 	El ISTA y el MAG lanzan un proyecto piloto. Seis meses.	
B. Expandir el crédito a los agricultores en pequeña escala.	<ul style="list-style-type: none"> • El BCR prepara un programa para reorganizar las Cajas de Crédito y FEDECREDITO para convertir las en un sistema privado de crédito rural para asistir a los pequeños productores, basado en la propuesta RIAS . 	El BCR reorganiza las Cajas y FEDECREDITO. Un año.	
C. Reducir la contaminación con químicos en las fincas.	<ul style="list-style-type: none"> • El MAG contrata con una firma consultora para preparar un proyecto que establezca las normas para el uso de los químicos y para inducir a la adopción de prácticas sostenibles. 	<p>El MAG anuncia las normas y el sistema de control. Seis meses.</p> <p>El MAG contrata con agencias no gubernamentales para la enseñanza de prácticas sostenibles a grupos seleccionados. Seis meses.</p>	Estas actividades serán desarrolladas con mayor detalle por el futuro proyecto PROMESA.

3.3 Tenencia de la Tierra

Este es un tema complejo y abarcador, y como tal, debe desglosarse por t3pico, cada uno con su propia matriz de pol3ticas. El primero cap3tulo de este informe, "La poblaci3n agr3cola sin tierra, o con escasa tierra, y desempleada en El Salvador, 1991-1992", es principalmente una exposici3n de datos y no se presta en s3 mismo a la presentaci3n en forma de matriz de pol3ticas. Sin embargo, los otros cuatro cap3tulos s3 presentan temas de pol3ticas, como son: Agricultores en Pequeña Escala en El Salvador, 1993: Una comparaci3n entre Propietarios de Tierras, Arrendatarios, Miembros de Cooperativas, "FINATEROS", y "Tenedores"; Reformas Agrarias en El Salvador: Una Evaluaci3n Contempor3nea; Precios de la Tierra, Mercados de Tierra, e Intervenci3n Gubernamental: Ajustes y Reorientaci3n de las Pol3ticas Despu3s de la Guerra; y Aspectos Legales de la Tenencia de la Tierra en El Salvador.

CUADRO 3.3

MATRIZ DE POLITICAS PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
I. Políticas para enfrentar la evolución de la tenencia de la tierra y los cambios en la población rural			
A. Mejorar la rentabilidad y la sostenibilidad y enfocarse en los pequeños agricultores (propietarios, arrendatarios, cooperativas) los programas agrícolas/ecológicos para promover la diversificación y conservación de los suelos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecución de un programa MAG/CENTA. 2. Apoyo técnico y financiero para las escuelas regionales, parcelas de demostración, estaciones experimentales manejadas por organizaciones de agricultores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rentabilidad mejorada de los pequeños agricultores. 2. Mayor frecuencia de prácticas de conservación de suelos. 	La mayoría de los agricultores salvadoreños tienen bajos niveles de educación formal, lo cual deberá tomarse en cuenta al diseñar programas de diversificación y conservación.
B. Mejorar la educación rural	Proveer fondos para los salarios de más maestros y para la construcción de escuelas adicionales.	1. Logro de metas para un mayor porcentaje de niños que terminan escuela primaria y preparatoria.	Debido a que la agricultura no podrá absorber toda la población rural en el futuro, la educación rural deberá preparar a los estudiantes para trabajar fuera del sector agrícola.
C. Estimular la creación de trabajos en las áreas rurales.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Explorar un papel ampliado para el sector de procesamiento de productos agrícolas en las áreas rurales. 2. Aprovechar los esfuerzos actuales del Gobierno y de las ONGs para ayudar al desarrollo artesanal y de pequeñas empresas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumento en el empleo en las áreas rurales, especialmente entre mujeres. 2. Mayores ingresos para las familias rurales. 	Ver el primer capítulo del componente de tenencia de la tierra para mayores detalles sobre el desempleo y el subempleo rural.

CUADRO 3.3 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
D. Estabilizar la población de <i>tenedores</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formalizar los arreglos de tenencia de la tierra en las áreas de <i>tenedores</i>. 2. Mejorar la calidad de la vivienda. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los derechos sobre la tierra de los <i>tenedores</i> han sido resueltos. 2. Se ha obtenido vivienda adecuada para todos los <i>tenedores</i>. 	La población de <i>tenedores</i> es la más frágil económicamente y más volátil políticamente de los grupos de ocupantes de tierras.
E. Facilitar una variedad de formas de tenencia para satisfacer las necesidades de diferentes grupos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crear definiciones legales claras de todos los tipos de tenencia dentro de un solo marco legal, preferiblemente el Código Agrario. 2. Crear una campaña publicitaria que describa las transacciones de tierras paso a paso. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación del Código Agrario con la simplificación y aclaración de los arreglos de tenencia de la tierra. 2. Elaboración y ejecución de un solo sistema de información y registro coordinado de tierras . 	Existe demanda por una amplia variedad de formas de tenencia, incluyendo diferentes tipos de cooperativas, subdivisiones agrícolas y tenencia agrícola en condominio.
META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
II. Políticas para consolidar la reforma agraria salvadoreña.			
A. Disminuir los subsidios al ISTA y FINATA.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Disminuir el apoyo del AID a dichas instituciones. 2. Poner en ejecución pautas más estrictas para el repago de préstamos a fincas de ISTA, tales como arrendar la parcela de un miembro que se encuentre moroso. 3. Reducir el pago del componente salario en los préstamos de producción. 	Desempeño mejorado del crédito en 1994.	Ver el capítulo de Thiesenhusen para mayores detalles sobre una política más estricta de repagos.

CUADRO 3.3 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>B. Diversificar e intensificar la producción en las fincas de ISTA.</p>	<p>1. Crear un vínculo operativo entre el ISTA y CENTA.</p> <p>2. Formar cooperativas de propósitos múltiples para la difusión de técnicas para la producción, la compra de insumos, y mercadeo.</p>	<p>1. Una relación de trabajo entre ISTA y CENTA con aumentos mensurables en la rentabilidad de las fincas que trabajan con las instituciones combinadas.</p> <p>2. El establecimiento de cooperativas de propósitos múltiples con ventajas demostrables para los agricultores del ISTA.</p>	<p>Esta colaboración aseguraría que los más recientes adelantos tecnológicos serían transmitidos a los miembros de las cooperativas, evitando la duplicación de esfuerzos de diferentes ramas del GOES.</p>
<p>C. Regularizar los procedimientos legales para el registro de las fincas del ISTA.</p>	<p>1. Establecer una política para prevenir la venta de tierras del ISTA a personas que no sean campesinos.</p> <p>2. El ISTA debe inscribir los títulos en el registro de la propiedad después de que los emite.</p>	<p>1. Delineación de un plan claro para evitar la venta ilegal de tierras. Ejecución del plan a nivel nacional.</p> <p>2. Inscripción de todos los títulos del ISTA en el debido registro de la propiedad.</p>	<p>Se asume que el acceso a la tierra en el sector reformado deberá ofrecerse primero a los campesinos pobres que reúnan las características de beneficiarios de la reforma agraria. El no registro de los títulos del ISTA los invalida.</p>
<p>D. Renovar el financiamiento de FINATA.</p>	<p>1. Cesar el actual procedimiento de usar los pagos recibidos por compra de tierras para el presupuesto operativo de FINATA.</p>	<p>Los pagos por tierra a FINATA están siendo utilizados con otros propósitos, específicamente para la adquisición de nuevas tierras.</p>	<p>FINATA se ha convertido en una burocracia que probablemente ya ha cumplido su misión original.</p>
<p>E. Aumentar la sostenibilidad ecológica en las fincas del sector reformado.</p>	<p>1. Ejecutar un programa similar al Plan Sierra de la República Dominicana.</p>	<p>Ejecución de un proyecto de sostenibilidad ecológica.</p>	<p>Ver el capítulo de Thiesenhusen para mayores detalles sobre lo que este tipo de programa conlleva.</p>

CUADRO 3.3 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIOS
<p>F. Reducir y cambiar el papel de ISTA.</p>	<p>1. Limitar las actividades del ISTA al cobro de deudas viejas, supervisión de los programas de CENTA, y a estimular el desarrollo de cooperativas de propósitos múltiples.</p> <p>2. Convertir a los que reciben tierras de acuerdo con los Acuerdos de Paz, en el objeto de la nueva actividad del ISTA.</p>	<p>Elaborar y ejecutar el nuevo plan maestro para las actividades del ISTA.</p>	
<p align="center">III. Políticas de Mercado de Tierras</p>			
<p>A. Mejorar la intensidad del uso de la tierra y la rentabilidad de la agricultura.</p>	<p>Impuestos municipales sobre la tierra basados en su uso potencial.</p>	<p>1. Funcionamiento de un sistema de valoración impositiva de la tierra y el cobro del impuesto.</p> <p>2. Intensidad mejorada del uso y de la rentabilidad en todo el país.</p>	<p>La Oficina de Iniciativas Democráticas del AID ha estudiado en detalle el impuesto sobre la tierra.</p>
<p>B. Promoción de alquileres a largo plazo para estimular las prácticas conservacionistas entre los arrendatarios.</p>	<p>Concomitante con la política impositiva, se darán exenciones tributarias al arrendamiento a largo plazo cuando se demuestre que se han usado métodos para la conservación del suelo.</p>	<p>1. Funcionamiento de una política de impuestos sobre la tierra.</p> <p>2. Aumento mensurable en los arrendamientos a largo plazo y en las prácticas de conservación de suelos.</p>	<p>Dada la alta incidencia de arrendamientos y los crecientes precios de la tierra, la política deberá enfocarse en mejorar las externalidades negativas asociadas con el arrendamiento.</p>
<p>C. Promoción de sociedades entre propietarios y arrendadores para el cultivo de productos especiales.</p>	<p>Exenciones tributarias para la creación de sociedades dedicadas al cultivo de un grupo selecto de productos de alto riesgo, pero también con un alto valor en el mercado.</p>	<p>Aumentos mensurables en la producción de cultivos especiales.</p>	

3.4 Promoción del Comercio y las Inversiones

Esta matriz está dividida en las siguientes áreas de políticas: Mantenimiento de un Marco Macroeconómico Consistente con el Programa del Sector Agrícola; Dar más Realce a las Políticas Comerciales; el Ambiente Institucional; Incentivos a la Exportación y Promoción de la Inversión; Integración Económica; un Enfoque de Desarrollo Balanceado.

CUADRO 3.4

MATRIZ DE POLITICAS PARA LA PROMOCION DEL COMERCIO Y LAS INVERSIONES

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>I. Mantenimiento de un marco macroeconómico consistente con el programa del sector agrícola.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir políticas fiscales, de precios, de comercio y de tasa de cambio, que sean sólidas y sanas. • Será necesario devaluar el colón. • El fortalecimiento de la administración y el control de impuestos es crítico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Durante los próximos 4 a 5 años deberán apoyarse las tasas positivas reales en la agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe prestarse especial atención al impacto del ajuste económico en el sector agrícola, especialmente en el estrato más pobre. • Las instituciones son débiles. La economía en general y la formulación y ejecución de las políticas deberán mejorarse.
<p>A. Lograr una mayor disciplina fiscal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la base impositiva y desarrollar fuentes estables de ingresos. • Destinar más dinero para la inversión en capital en la agricultura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuando los gastos del Gobierno dirigidos al sector hayan alcanzado cerca del 10% del PIB, en 1997. • Proveer los fondos de manera oportuna para ejecutar proyectos de infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Demoras en las reformas fiscales. • El déficit combinado del sector público pudiera no reducirse como se ha planeado.
<p>B. Una política monetaria más flexible.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Las necesidades de reserva legal deberán ser supervisadas. • Las instituciones financieras deben pagar/cargar tasas equivalentes de interés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las reservas legales fluctúan con la economía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una política monetaria estricta, si se prolonga, puede tener efectos contradictorios.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>II. Resaltar las políticas comerciales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Mantener una tasa de cambio viable al mismo tiempo que se busca una estabilidad razonable de la tasa de cambio a mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los procedimientos de exportación-importación han sido simplificados. ● Los recursos financieros para apoyar al comercio y las inversiones han aumentado. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Las remesas continuarán teniendo una fuerte influencia en la economía.
<p>A. Reducir el déficit comercial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumentar el valor de las exportaciones y diversificar la base de exportación, para lo cual se necesita agro-industrias para procesar los productos y darles valor agregado. ● La protección a la agricultura podría aumentarse hasta alcanzar 15%. ● Aumentar la inversión para la sustitución de importaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Prácticas mejoradas de administración de las empresas agrícolas. ● Más inversión en las actividades de exportación e infraestructura rural. 	<ul style="list-style-type: none"> ● El mejoramiento de la calidad y la productividad son factores de riesgo a ser considerados.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>B. Una estrategia doble de invertir en los cultivos tradicionales y promover los no-tradicionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Invertir en la infraestructura nacional para reducir el costo de exportar. ● Invertir en investigación y tecnología que se irá incrementando gradualmente. ● Dar apoyo financiero para el cambio en la tecnología y la educación en agro-diversificación. ● Continuar reduciendo las restricciones al comercio. ● Centralizar todas las actividades de registro de inversiones en una oficina. ● Conducir un estudio de costo-beneficio del actual sistema de reembolso de aranceles. 	<p>El volumen, valor y calidad de las exportaciones ha aumentado/mejorado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Se ha liberalizado más la economía y se ha hecho más competitiva. ● Las distorsiones al comercio se han reducido al mínimo. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los cambios/reformas institucionales podrían ser ejecutadas con lentitud.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>III. Mejorar la elaboración de políticas agrícolas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular un concepto claro del papel que se espera de la agricultura en el desarrollo de la economía. • Formar un equipo para la ejecución de las políticas. • Involucrar al sector privado en el proceso de crear opciones de políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El sesgo anti-agrícola en la política macroeconómica habrá sido eliminado. • La política agrícola estará debidamente integrada con las políticas para el resto de la economía. • Horizonte: formulación y revisión de políticas y estrategias para mediados de 1994. 	<ul style="list-style-type: none"> • El presupuesto, el capital humano y político, son algunos de los principales problemas.
<p>A. Una política de precios acorde con la ventaja comparativa que tiene el país en la producción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá adoptarse el principio de dejar que los precios nacionales se equiparen con el equivalente de los precios internacionales en el caso de los precios de los granos y otros productos agrícolas. • Deberá continuarse con el uso de las bandas de precios. 	<ul style="list-style-type: none"> • A ser adoptado en 1995. • Hasta que cultivos alternativos se hayan encontrado o hayan ocurrido cambios técnicos. Finales de 1996. • Se espera una mayor producción a la larga, porque la oferta responde al precio. 	<ul style="list-style-type: none"> • La capacidad institucional es un problema. • Las reformas a las políticas requieren consistencia y tiempo. • Los precios internacionales de los granos experimentan marcadas fluctuaciones de año a año.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
	<ul style="list-style-type: none"> ● Abrir los canales del libre comercio de manera que los productos agrícolas puedan ser importados o exportados de manera oportuna. ● Establecer un fondo de títulos-valores más una cantidad de reserva, y su correspondiente regulación. 		<ul style="list-style-type: none"> ● Debe protegerse a los pobres rurales, el ingreso de los agricultores, y la seguridad alimentaria. ● La información sobre los precios de mercado es un problema.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>B. Política de mercadeo para reforzar la orientación de la política macroeconómica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Abolir la intervención gubernamental. • Se crea una oficina para analizar las bandas de precios, manejar los títulos valores y los fondos, y posiblemente convertirse en un agente de mercadeo doméstico de último recurso. • El establecimiento de un servicio de información de mercados. • Se mantendrá la liberalización de las políticas de importación. • El GOES unificará y mejorará un frente de información formado por FUSADES, MAG, COEXPORT, FOMEX, y ME. 	<ul style="list-style-type: none"> • La reserva alimentaria tiene dos componentes. la reserva de productos y el fondo monetario. 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficientes sistemas e instituciones de mercadeo. • Preocupación de que las familias pobres tengan acceso a suficiente alimento para evitar la desnutrición.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>IV. El régimen legal (o el ambiente institucional) que regule las exportaciones, inversiones y bienes, brindando orden y estabilidad en las relaciones económicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Leyes, reglamentos y convenios bien definidos, ratificados, y promulgados, en relación con las formas permitidas y no permitidas de competencia y cooperación ● Leyes y reglamentos que definan, asignen y refuercen los derechos de propiedad. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Todos los sistemas de comercialización de productos están operando dentro de un ambiente institucional formado por un conjunto fundamental de reglas básicas en lo político, social y legal. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Falta de integración entre el ambiente de políticas y el ambiente legal. ● El problema legal más serio para los productores de cultivos de exportación es el riesgo de incumplimiento de contrato.
<p>V. Un ambiente de incentivos a la exportación y a la promoción de inversiones para estimular la inversión nacional y extranjera.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Políticas de promoción de exportaciones consistentes y efectivas. ● Conducir un estudio de costo-beneficio del actual sistema de reembolso de aranceles. ● Montar una fuerte campaña contra la corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Un clara visión estratégica y conocimiento cuantitativo sobre las ventajas comparativas de El Salvador, 1995. ● Procedimientos de coordinación debidamente establecidos, 1996. 	<ul style="list-style-type: none"> ● FOMEX y FUSADES tendrían que ser más efectivos, especialmente en alcanzar una clientela más amplia. ● Los bajos salarios y el ambiente laboral continúan obstaculizando el desempeño. ● Es esencial atraer y retener el capital humano mejor adiestrado.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>VI. Logro de la integración económica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Establecer convenios comerciales primero dentro del MCCA, después con los países suramericanos y, luego con el TLC. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Negociaciones con cada grupo hechas paso a paso. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los productos con valor agregado son los de mayor potencial. ● Se necesita adiestramiento en asuntos agronómicos y de negocios.
<p>A. Participación en el MCCA es un primer paso importante para El Salvador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Resaltar las ganancias en la eficiencia a través de la especialización. 		<ul style="list-style-type: none"> ● El potencial del mercado es limitado, especialmente para la agricultura.
<p>B. El acceso al TLC ampliaría el mercado. Mayor disciplina sobre las reformas a las políticas nacionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Continuar los esfuerzos coordinados con otros países centroamericanos. Sin embargo, el esfuerzo/enfoque puede ser ejecutado independientemente 		<ul style="list-style-type: none"> ● La infraestructura deberá hacerse más competitiva.
<p>C. Mantener una economía más abierta dentro del Protocolo del GATT.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Incluir al MAG en futuras negociaciones. ● Necesita hacerse más trabajo en la lista de excepciones. 		<ul style="list-style-type: none"> ● Este acuerdo es un importante paso para insertar a El Salvador en el régimen más liberalizado del comercio mundial.

CUADRO 3.4 (Cont.)

META/OBJETIVO	ACCIONES	INDICADOR/HORIZONTE	COMENTARIO/RIESGO
<p>D. Integración de regulaciones sanitarias y fitosanitarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Aumentar la coordinación en el aeropuerto y en las fronteras para evitar el ingreso de enfermedades agropecuarias. ● Mejorar la supervisión de las importaciones desde los países que no pertenecen a OIRSA. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema establecido para el registro de agroquímicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Las restricciones presupuestarias son un problema serio.
<p>VII. Un enfoque de desarrollo económico balanceado basado tanto en los mercados y cultivos tradicionales como en los no-tradicionales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El Salvador compite usando su ventaja comparativa en la producción de exportaciones tradicionales. ● Programas para superar las restricciones a la producción nacional y aumentar la rentabilidad nacional, la competitividad internacional y el volumen de exportaciones de productos no-tradicionales. ● Se efectúan estudios sobre la competitividad de las exportaciones y análisis sobre la potencial respuesta de la oferta. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se están llevando a cabo avances tecnológicos en el país. 	<ul style="list-style-type: none"> ● El mercado internacional para materia prima está pasando por ciclos cada vez más cortos. ● Los mercados europeos y norteamericanos ofrecen mercados para una amplia gama de hortalizas fuera de temporada. ● Las normas internacionales de calidad son muy estrictas y van en aumento, y hay poca demanda para productos que no llenen los requisitos.

4. CREDITO AGROPECUARIO

4.1 Situación Actual

Este componente examina el impacto de las políticas de regulación monetaria y financiera de El Salvador sobre el sector rural, analiza la situación financiera de las dos instituciones financieras gubernamentales dirigidas al sector rural aún existentes (Banco de Fomento Agropecuario y Federación de Fondos de Crédito Rural), e identifica las principales restricciones para hacer llegar y recuperar en forma más efectiva el crédito a los pequeños productores. La motivación para el estudio fue la preocupación expresada por las personas encargadas de elaborar las políticas, en relación con el mantenimiento y mejoramiento del acceso al crédito por parte de los productores y empresarios en pequeña escala, en un mercado financiero liberalizado.

Desde 1989, el GOES ha adoptado reformas económicas e institucionales profundas dirigidas a lograr la estabilidad macroeconómica y restaurar el crecimiento económico. En 1991, el sistema bancario fue privatizado en su mayor parte y los controles sobre los créditos fueron eliminados. En su mayoría, los programas de reformas al sector financiero y a la economía en general han resultado exitosos. Se ha controlado la inflación, la moneda, aunque devaluada, se ha mantenido relativamente estable; han entrado masivas cantidades de capital al país, lo cual ha aumentado el volumen de los depósitos bancarios; y la producción real ha aumentado. Sin embargo, aún es posible que los bancos recapitalizados y orientados a las ganancias abandonen a los pequeños productores que representan operaciones de alto riesgo y altos costos, obstaculizando así el desarrollo económico en el área rural. Por lo tanto, el identificar y adaptar las políticas, y disminuir los impedimentos organizativos e informativos para mejorar el servicio de crédito rural, es una actividad crítica. Las reformas llevadas a cabo hasta el momento fueron necesarias, pero ellas solas no son suficiente garantía para un crecimiento económico sostenido y para mejoras en la distribución del ingreso.

La revisión de las políticas monetarias, crediticias, y de tasa de cambio, nos indica que las implicaciones para los prestatarios y ahorristas rurales, son mixtas a corto plazo, pero que a la larga deberán ser beneficiosas. Se han dado siete acontecimientos financieros y monetarios importantes: (1) la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de las cuotas de préstamos, (2) rehabilitación de una gran porción de las cuentas malas en el sistema bancario, (3) adopción de tasas de cambio flexibles, (4) mayores tasas de descuento y menos líneas de crédito, (5) requisitos uniformes de reserva legal, (6) requerimiento de capitales de mayor monto, y (7) aumento en el uso de las reservas de pérdidas en préstamos. La mayoría de estos acontecimientos fortalecen claramente al sistema bancario y refuerzan la confianza del depositante. A corto plazo, sin embargo, algunos de estos cambios harán más difícil el acceso al crédito para los pequeños prestatarios, quienes representan un alto riesgo, lo cual resalta la necesidad de separar los objetivos financieros de los objetivos sociales.

Los problemas recurrentes en las finanzas formales en el agro salvadoreño se han dado en el acceso de los prestatarios, la viabilidad de los prestamistas, la captación de los ahorros, y la

contribución del crédito al crecimiento económico. En años recientes, cuando el crédito total ha ido ampliándose paulatinamente, la proporción del crédito rural en el total del crédito se ha mantenido constante en 17 por ciento. En términos reales, el crédito agrícola ha experimentado un marcado descenso. A pesar de los esfuerzos por aumentar la oferta de crédito formal rural, el otorgamiento de préstamos y su recuperación continúan sido muy problemáticos.

Históricamente, el acceso al crédito rural se ha visto limitado por la falta de títulos claros de propiedad sobre la tierra, y los altos costos de las transacciones de préstamos. Solamente del 11 al 27 por ciento de la población rural recibe crédito, pero los bancos no rechazan a muchos de los solicitantes (se aprueba el 93 por ciento de aquellos que solicitan crédito); la auto-selección es más importante. Existe una fuerte relación positiva entre el tamaño de la finca y la solicitud/recibo del crédito. Cuanto más grande la finca, más probable es que produzca uno o dos cultivos tradicionales de exportación (café, azúcar, algodón, ganado) o una mezcla de granos y uno o más productos de exportación. Por lo tanto, el café y el ganado son las actividades que obtienen financiamiento con mayor facilidad, y las regiones occidental y norte del país, donde más se cultiva el café, son las regiones más favorecidas con los créditos.

En la década de 1980, cuando se nacionalizó el sistema bancario, los gravámenes sobre las cosechas eran muy comunes y reemplazaban a los títulos de propiedad como colateral. Esto le permitió a los prestatarios en pequeña escala tener mayor acceso al crédito, pero la politización del programa de préstamos, los efectos de la guerra, los bajos precios internacionales, y las débiles prácticas de cobro, se combinaron para dar como resultado tasas extremadamente altas de morosidad. Los programas para los pequeños agricultores eran los más propensos a fracasar entre todos los otros programas de préstamos en los dos bancos estudiados. En general, los altos costos de operación y las altas tasas de morosidad redujeron la viabilidad de los prestatarios y forzaron a un número importante de bancos a declararse en quiebra y fusionarse en 1990-91. Con la falta de rehabilitación de las deudas, los bancos propiedad del Estado parecieran ser más cautelosos y, en el caso de la Federación de Fondos de Crédito Rural, las hipotecas sobre activos fijos son ahora preferidos por encima de los gravámenes o contratos de responsabilidad mancomunada.

Las dos instituciones estudiadas fueron diseñadas inicialmente como ventanas para el desembolso de créditos bajo la premisa de que el pobre rural no puede ahorrar. Después de años de una fuerte dependencia en los préstamos internacionales blandos y con el cambio en la manera de pensar, las dos instituciones se han visto forzadas a movilizar sus propios fondos y convertirse en intermediarios de servicios múltiples. El Banco de Fomento Agropecuario ha tenido éxito en captar más depósitos desde 1990, pero le hace falta un estudio de factibilidad, un plan, el equipo apropiado, y el personal adiestrado, para lograr un esfuerzo sostenido y enfocado. La Federación de Fondos de Crédito Rural, por otro lado, tiene sólo seis inversionistas institucionales grandes y actualmente se encuentra insolvente, lo cual hace muy improbable una futura campaña de movilización de fondos.

El análisis financiero del Banco de Fomento Agropecuario, en el que se usó la metodología CAMEL (capital adecuado, evaluación administrativa, generación de ingresos, y liquidez),

demuestra claramente los puntos fuertes y débiles del banco. Tiene una posición de capital muy fuerte (una proporción de 41 por ciento entre capital y el total de los activos, comparado con el mínimo de 8 por ciento requerido por ley). A pesar de la rehabilitación de las deudas malas en 1991, el banco aún tiene 322 millones de colones en préstamos incobrables. La tasa general de cobro es de 73 por ciento, considerablemente inferior a las tasas de cobros de bancos asiáticos exitosos, cuyos rangos van de 80 al 98.6 por ciento. También la tasa de morosidad en préstamos de corto plazo (menos de 12 meses) es de 21 por ciento.

El análisis financiero de la Federación de Fondos de Crédito Rural demuestra que se encuentra en una situación muy precaria y necesita, de inmediato, masivas cantidades de asistencia financiera y técnica. La Federación es una institución compuesta de dos niveles: la oficina central que presta fondos a 54 cooperativas de crédito autónomas afiliadas, quienes a su vez le prestan a prestatarios individuales. La Oficina Central está técnicamente en quiebra, con un capital negativo (-47 millones de colones) en 1992. Actualmente, el Banco Central está estudiando cómo recapitalizar la institución. De los 51 fondos de crédito que operan en áreas rurales, 32 tienen proporciones de capital a activos mayores que el mínimo de 8 por ciento estipulado por ley. Un proceso de triage está siendo utilizado para identificar los fondos de crédito que aún pudieran salvarse; aquellos que no puedan recuperarse serán liquidados.

Al evaluar las restricciones críticas para una distribución efectiva del crédito rural en El Salvador, se identificaron tres clases de impedimentos generales: problemas de acceso, problemas de distribución y recuperación, y externalidades.

En conclusión, las actuales políticas macroeconómicas son generalmente favorables a los intermediarios financieros y a los productores agrícolas. Las reformas bancarias de 1991 han mejorado y continuarán mejorando la integridad y eficiencia de todo el sistema. El que se mantenga el programa macroeconómico de estricta política monetaria y una moneda estable dependerá del éxito que tenga el Gobierno en controlar el déficit fiscal. A nivel microeconómico, existe un claro reto para mejorar la eficiencia organizativa de las dos instituciones financieras gubernamentales que todavía existen y crear programas efectivos que alcancen a los pequeños agricultores. Mientras que los prestatarios de alto riesgo vayan siendo excluidos cada vez más, no es una buena política debilitar las instituciones financieras a fin de satisfacer la demanda popular. Es más importante tener acceso sostenido al crédito en vez de sólo acceso esporádico. Con este fin, los gerentes de banco necesitan estar convencidos de que es posible tener programas de crédito rentables para pequeños agricultores a través de los debidos incentivos a los prestatarios y al personal y estrictos controles de costos. Deberá ponerse mayor énfasis en mejorar la eficiencia de las mencionadas organizaciones, que en procurarse más computadoras y vehículos. Por consiguiente, el fortalecimiento institucional, el crédito focalizado, y los programas de desarrollo rural integrado deberán ser diseñados y puestos en marcha a fin de quitar los principales impedimentos identificados. Estos impedimentos incluyen: una falta de planificación estratégica y débiles prácticas de administración bancaria; procesos engorrosos y rígidos y anticuada legislación para la aprobación de los préstamos; falta de responsabilidad por parte del personal; falta de servicios de extensión agrícola; contratos de mercadeo incumplidos; falta de préstamos para mercadeo; falta de flexibilidad en el

refinanciamiento de préstamos vencidos; y recursos inadecuados destinados a los esfuerzos de cobro de los préstamos.

4.2 Recomendaciones de Políticas

4.2.1 Acciones Prioritarias

El crédito rural en los países en vías de desarrollo ha sido problemático debido al riesgo inherente en la agricultura y a la debilidad de las organizaciones. El crédito, sin embargo, facilita el crecimiento económico y el desarrollo rural. Su efectiva distribución, uso y recuperación estarían mejor garantizadas por un programa de desarrollo rural integrado bien diseñado, coordinado y ejecutado.

Los programas de crédito rural que aumentan el suministro de préstamos sin mejorar la capacidad crediticia del pequeño agricultor a quien están dirigidos, están destinados a fracasar, tal como se ha demostrado ampliamente. Dichos programas han contribuido a desviar los fondos hacia fines no-agrícolas; tienden a ser explotados mayormente por los agricultores de mayores recursos económicos, lo cual empeora la distribución del ingreso; y tiende a contribuir a las altas tasas de morosidad, que debilitan a las instituciones de préstamos y crea la necesidad de sacarlas de apuros periódicamente. Por lo tanto, se necesita un enfoque desde dos frentes. Las instituciones de préstamos necesitan fortalecerse adoptando políticas sanas y firmes, por medio de la recapitalización, e inversiones en personal e infraestructura. Los prestatarios, especialmente los pequeños productores de bajos ingresos, necesitan convertirse en sujetos de crédito a través del adiestramiento en administración, en programas de extensión técnica y de mercadeo, y por medio de inversiones públicas en investigación e infraestructura agrícola.

Las acciones que se presentan a continuación se recomiendan a los funcionarios bancarios y a las autoridades del Gobierno Central, especialmente al Ministro de Agricultura:

- Depender más en el crédito a grupos y en referencias personales para atender a los agricultores marginales. A través de una campaña de promoción, la cuidadosa selección de miembros, y una estrecha supervisión, el programa tiene el potencial para desarrollarse bien, tal como ha sucedido en algunas partes del país. Los préstamos basados en colaterales no son una alternativa viable para este tipo de agricultores.
- Reducir los costos de las transacciones de préstamos a través de la simplificación y computarización del proceso de solicitud de préstamos; desembolsar los dineros a tiempo; y ofrecer una mayor flexibilidad en el repago y desembolso en los casos de préstamos múltiples, cuando la situación así lo amerite.
- Ejecutar un programa de banco-móvil para facilitar el procesamiento de documentos. Los agentes del Banco de Fomento Agropecuario deberán visitar los pueblos de los alrededores durante sus días de mercado para recibir las aplicaciones y confirmar las referencias personales, especialmente durante los meses de verano cuando no hay mucho movimiento.

Cuando la seguridad mejore en los campos, podría considerarse utilizar camiones blindados desde los cuales se puedan desembolsar y recibir fondos.

- Procesar los préstamos a clientes con un historial crediticio con la institución en asunto de días, utilizando un banco de datos computarizado. Los planes de inversión, actualización del ingreso, y la verificación de las garantías deberán ser los únicos datos que necesiten actualizarse. Los clientes con buenos historiales deben ser acreedores a líneas de crédito automáticas que les brinden la flexibilidad de hacer retiros cuando lo deseen, mientras que sus pagos sean hechos a tiempo.
- Cuando el negocio del cliente crezca, se efectuará un nuevo análisis detallado y se le ofrecerá una línea de crédito más amplia. Este servicio sería ideal para un préstamo a un cliente de riesgo tipo A, involucrado en una micro-empresa, agroindustria, ganado, aves de corral, o producción intensiva de vegetales, en donde la rotación del capital es alto y los flujos de caja son substanciales y relativamente constante de mes a mes. Los actuales tediosos procedimientos de préstamo ahuyentan a los buenos clientes. Los bancos estatales necesitan atraer y retener tantos clientes tipo A como sea posible.
- Evitar a toda costa la politización de los programas de préstamos. Las actividades de desembolsos de crédito deberán estar basadas en los principios financieros y de administración de riesgos.
- Hacer préstamos a procesadores/exportadores de alimentos agrícolas, quienes a su vez pueden prestarle a los agricultores que están trabajando sus tierras bajo contrato. Este tipo de préstamos reducen el riesgo del repago, ya que los pagos de los préstamos pueden deducirse del producto que le entrega al procesador/exportador.
- Mejorar la calidad de los servicios generales de los bancos, ofreciendo líneas de crédito de mercadeo y modernizando los sistemas de comunicación y de registros bancarios.
- Usar incentivos para el repago de los préstamos, tales como reembolso de intereses por el pago anticipado, monto del préstamo vinculado al monto de los depósitos de ahorro, y acceso garantizado al crédito en montos graduales siempre y cuando el repago sea rápido.
- El Banco Central deberá dejar de fijar los límites a los préstamos sobre las cosechas en base al área cultivada. Las decisiones de asignación deberán basarse en la capacidad crediticia del individuo, su carácter, su habilidad administrativa, y el plan de inversión propuesto.

4.2.2 Posibles Papeles del Sector Privado en la Distribución del Crédito Rural a los Pequeños Agricultores

Los bancos comerciales privados, y las organizaciones no-lucrativas y no-gubernamentales, incluyendo las iglesias, juegan un papel importante en el desembolso del crédito rural. En la

actualidad, la perspectiva de estimular a los bancos privados a mejorar su atención al pequeño productor no es muy alentadora. Los bancos comerciales privados atienden mayormente a los grandes agricultores y a las cooperativas bien administradas, que se encuentran involucradas en exportaciones tradicionales. Dos de los funcionarios de bancos privados que fueron entrevistados expresaron poco interés en atender directamente a los pequeños productores. La mayoría de sus clientes están en la clase de préstamos A y B, y los bancos, naturalmente, buscan aumentar las tasas de ganancias y así bajar más sus tasas de morosidad. Se entiende que estos son los sentimientos prevalecientes en este sector.

Una agencia privada de crédito facilitaría la oportuna evaluación de los clientes potenciales, pero a corto plazo sólo beneficiaría a los sectores urbanos, trabajadores asalariados, negocios formales, y agricultores en gran escala. En la actualidad, el limitado grado de computarización de los registros, la frágil integración de las telecomunicaciones en el país y la falta de voluntad de los negocios individuales de compartir o vender información, inhibe el establecimiento de una agencia de crédito de alta calidad y que cuente con una amplia base. Sería prohibitivo el costo de encontrar a todos los pequeños agricultores y recoger los datos sobre características personales, ingresos, activos, pasivos, y patrones de gastos, que permitirían elaborar los índices de crédito. Actualmente, los bancos comerciales usan mucho la base de datos de la Superintendencia que contiene las deudas bancarias, para verificar la historia crediticia de los individuos.

Las organizaciones no-gubernamentales (ONGs) proliferaron en la década de 1980 y llenaron el vacío en asistencia alimentaria, salud, desarrollo de la mujer, y desembolsos de crédito, que se creó debido al mal funcionamiento de las agencias públicas en el sector y las dislocaciones causadas por la guerra. Muchas de las ONGs están agrupadas bajo el paraguas de los Servicios de Asistencia Católica (SAC); sin embargo, existen muchas agencias patrocinadas por los gobiernos europeos que no están en dicha agrupación. Se sabe que unas 41 ONGs están activamente involucradas en el desembolso de crédito. Las principales modalidades para la distribución del crédito que están utilizando es el crédito a grupos (bancos del pueblo) y fondos de crédito rotativo. Estas dos modalidades reducen significativamente los costos de transacción al prestatario, pero pueden o no reducir los costos de la transacción al prestamista.

4.2.3 Posible Papel de los Intermediarios Informales en la Distribución del Crédito Rural

Los proveedores informales de créditos que estarían más dispuestos a cooperar con una iniciativa del sector público para aumentar la oferta de crédito, serían los procesadores de alimentos, mayoristas y exportadores de productos no-tradicionales. Estas entidades deberán estar interesadas en particular porque les permitiría atraer proveedores y garantizar mejor que puedan cumplir con la demanda proyectada. Además, la exposición a incumplimientos se reduce a través del uso de contratos de mercadeo irrevocables, deduciendo las deudas del pago final. Este es un esquema perfectamente compatible con los incentivos: los productores necesitan el crédito y tendrían una salida garantizada a sus productos; los compradores pueden atraer y retener a los mejores productores con amplio financiamiento y pueden competir más

efectivamente en los mercados internacionales en base al volumen; y los bancos reducen los costos administrativos y su exposición al incumplimiento.

4.2.4 Recomendaciones en Relación a los Prestamistas del Sector Privado

El conseguir el apoyo de los bancos comerciales privados para mejor atender al sector de pequeños agricultores no parece factible a corto plazo. Más bien, los esfuerzos deberán dirigirse a desarrollar la capacidad de crédito de un considerable sector de los pequeños agricultores a través de un enfoque de mercado segmentado hacia las finanzas rurales. A los bancos formales se les permitiría atender el segmento del mercado que le permita su estructura de costos. Las instituciones no gubernamentales con subsidios operativos atenderán al segmento más pobre y de más alto riesgo, y poco a poco "graduarían" una porción considerable de sus beneficiarios para que los puedan atender las instituciones financieras estatales y privadas. El Gobierno y los donantes deberán insistir en el mejoramiento de la eficiencia operativa tanto de los bancos como de las ONGs, y deberán desacostumbrar poco a poco a los bancos a recibir subsidios.

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

5.1 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 2002 agricultores tradicionales medianos tenían con la banca formal ascendía aproximadamente a 873 millones de Colones.

5.1.2 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 últimos 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 las 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.

5.1.3 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.

5.1.4 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%.

5.1.5 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 otorguen 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.

5.1.6 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.

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.

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 Recomendaciones

5.2.1 Recomendaciones para Reducir la Carga de la Deuda

- *Continuar usando al Decreto 292 como principal instrumento para reducir la mora* en el sector agropecuario, y siempre por un tiempo determinado.
- 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).
- 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.
- 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.
- 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.

5.2.2 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:

- 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.
- 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.

- 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.

5.2.3 Recomendaciones para Asegurar la Participación de los Campesinos en la Reactivación Agroindustrial

- 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.
- 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 RIAS se considera adecuado.*

5.2.4 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.

- 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.*
- *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.
- 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.

6. LA TENENCIA DE LA TIERRA

6.1 La Situación Actual

Es a la vez irónico y perturbador el que la guerra civil de 12 años de El Salvador, en la que se perdieron más de 75.000 vidas y se produjeron daños en la infraestructura valorados en muchos millones de dólares, ha hecho poco progreso en resolver una de sus causas centrales, a saber el problema de la falta de tierra para los campesinos.

Los datos recopilados y analizados por el equipo de tenencia de la tierra en El Salvador nos permiten por vez primera desde la década antes de la guerra tener una idea clara de la tenencia de la tierra y de la mano de obra agrícola en El Salvador. En ese estudio, analizamos una muestra de 18.000 salvadoreños encuestados por el Ministerio de Planificación que contenía datos excelentes sobre la tierra y la mano de obra. Complementamos esa base de datos con una encuesta de fines especiales propia, conocida ahora como la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993.

Las mejores estimaciones son las de que, en 1971, 65 por ciento de las familias rurales en El Salvador carecían de tierra o tenían escasas propiedades, definidas como menos de 0,7 hectárea de terreno. Los datos analizados en este informe indican que, a pesar de que El Salvador ha experimentado una reforma agraria no socialista que es la más extensa de América Latina, incorporando 280.000 hectáreas de terreno, o una quinta parte del área total del país, y 10 por ciento de la población nacional, en la víspera de la resolución de la guerra civil, 54 por ciento de la fuerza laboral agrícola, o más de 330.000 adultos, permanecían sin tierras, con escasas propiedades de tierras o desempleados.

Los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra pueden, a lo más, si se cumplen completamente, resolver directamente con el tiempo el problema de falta de tierra de unos 75.000 adultos, dejando así un remanente de 255.000 adultos, o 40 por ciento de la fuerza laboral agraria, carentes de tierra, con escasas propiedades de tierra o desempleados. En términos absolutos, éste es aproximadamente el mismo número de salvadoreños que carecían de tierra o tenían poca tierra con anterioridad a estallar la guerra civil.

Entre quienes tienen tierras en El Salvador, la mitad, aproximadamente, son arrendatarios, un número muy superior al que había sido estimado por los consultores de la USAID en estudios anteriores. Existen claras pruebas de que en el curso del tiempo hay un aumento constante en el arrendamiento de tierras, pasando de una tercera parte, aproximadamente, a la mitad de todas las propiedades, esto a pesar de la Etapa III de la reforma agraria a la que se dio amplia publicidad, la ley de "tierra para el que la trabaja", modelada y diseñada por quienes ejecutaron una reforma análoga en Vietnam. Los propietarios de la tierra tienen pocos incentivos para vender a los precios que los arrendatarios podrían pagar. Precios cada vez más elevados de la tierra, en función de la creciente densidad de población, junto con el ingreso a prueba de inflación generado por los arrendamientos del terreno, proporcionan muy poco incentivo para que los propietarios vendan sus tierras. Este resultado es preocupante

porque los arrendatarios tienen menos tierra que los propietarios de fincas y sus ingresos agrícolas son más bajos, aproximadamente dos terceras partes de los ingresos de los propietarios de fincas, incluso cuando se introduce control para tomar en cuenta la dimensión de la finca. Los ingresos de los arrendatarios están por debajo de los ingresos percibidos en los puestos de trabajo del sector industrial, mientras que los pequeños terratenientes ganan aproximadamente lo mismo que sus colegas industriales. Además, los propietarios tienen el doble de probabilidades de plantar cultivos permanentes y es mucho más probable que utilicen medidas importantes de conservación en sus propiedades.

Los Acuerdos de Paz requieren la entrega de tierras a un grupo de unos 25.000 agricultores "tenedores" que emplearon gran parte de la guerra tratando de sobrevivir en las zonas del conflicto. Estos constituyen el segmento más pobre de la población rural y están muy alienados políticamente, según determinado por nuestra encuesta de la opinión pública. El progreso en otorgar tierras a los tenedores ha sido muy lento y, cuando quede finalmente concluido, habrá de ir acompañado de un programa extenso de asistencia.

El Banco de Tierras fue establecido como mecanismo para ayudar a vigorizar el mercado agrario, pero se ha visto obligado temporalmente a dirigir sus energías hacia el objetivo de ayudar a cumplir los términos de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, uno de los efectos de la paz es la aparición de precios de la tierra en rápido aumento, aunque no han llegado aún a los niveles antes de la guerra. De acuerdo con nuestros estudios, los precios más elevados agotarán rápidamente los recursos del Banco de Tierras, que se obtuvieron tomando como base los precios de la tierra en el período de más intensidad de la guerra, dejándolo incapaz de cumplir sus metas iniciales.

Las posibilidades de éxito de la reforma agraria realizada como parte de los Acuerdos de Paz necesitan examinarse a la luz de la experiencia anterior de El Salvador con la reforma agraria realizada en 1980. Si bien algunas de las tierras agrícolas mejores del país se entregaron a las cooperativas en esa reforma, sólo la mitad, aproximadamente, de las cooperativas generan suficientes ingresos para poder efectuar un pago por el terreno y sólo 3,3 por ciento de la deuda agraria se ha reembolsado a pesar del hecho de que los pagos hipotecarios promedio se han reducido por un factor de cinco debido a la inflación desde 1980. Las moras en el pago de los créditos de producción siguen siendo un problema grave para las cooperativas, incluso después de una importante exoneración del crédito pendiente en 1990.

6.2 Capítulo 1, Perfil de las Poblaciones Agrícolas sin Tierras, Con Escasas Propiedades de tierra y desempleadas en El Salvador

Las políticas de desarrollo agrícola, si se desea que sean eficaces, han de abordar la cuestión de la tenencia de la tierra. En El Salvador, que es el país más densamente poblado de América Latina continental, las cuestiones de la tenencia de la tierra han dominado a menudo casi todos los demás aspectos de la política agrícola. Ciertamente, las fuerzas rebeldes que libraron la guerra civil de doce años que acaba de concluir justificaron frecuentemente su lucha aludiendo a la injusticia en la distribución de la tierra en El Salvador. Hoy, sin embargo, la

guerra civil ha terminado y se han adoptado medidas explícitas como parte del proceso de paz para resolver algunos de los problemas más apremiantes de tenencia de la tierra. Junto con la reforma agraria de 1980, El Salvador ha experimentado lo que puede ser la reforma agraria más extensa de un país no socialista en América Latina.

Para formular políticas eficaces que tomen debidamente en cuenta las cuestiones de la tenencia de tierras, es vitalmente importante que los órganos de decisión tengan a su disposición un cuadro integral de los patrones de propiedad de la tierra y la falta de dicha propiedad en el país. En El Salvador, lamentablemente, la ausencia de datos recientes de censos agrícolas ha hecho imposible hasta la fecha obtener ese cuadro. Utilizando datos nuevos, el presente informe trata de llenar este vacío. Debido a que los datos no se basan en un censo sino en una muestra, aunque bastante grande y bastante completa, este informe incluye explicaciones detalladas de las hipótesis que sirven de base para el análisis a fin de que el lector pueda comprender el fundamento de las conclusiones principales. La muestra consiste en la encuesta mayor y más completa de la población jamás emprendida en El Salvador, la Encuesta Familiar de Fines Múltiples del Ministerio de Planificación (MIPLAN) de 1991-92. En ausencia de datos de censos agrícolas más recientes que los de 1971, esta serie de datos proporciona una fuente vital de información para los órganos normativos y los donantes internacionales.

Las conclusiones centrales son las siguientes:

- De una población total de 5,2 millones de personas (1991-92), había 1,6 millones de adultos económicamente activos (personas con 16 y más años de edad). De esos, 34 por ciento, o 544.099 estaban empleados en el sector agrícola, de los cuales 523.368 realizaban tareas agrícolas.
- Una cifra adicional de 58.293 adultos salvadoreños de edad laboral estaban desempleados, arrojando una fuerza laboral agrícola total (empleados y desempleados) de 581.661. De la fuerza laboral agrícola total, 10,2 por ciento estaban desempleados¹ en 1991-92.
- De la fuerza laboral agrícola total, 169.432 (29%) no poseían tierra; y una cifra adicional de 85.361 (15%) tenía poca tierra (definidos como los individuos que trabajan menos de 1 manzana o 0,7 hectáreas). En el presente informe, los trabajadores con poca tierra son definidos de forma que se excluya a los trabajadores que tienen un empleo asalariado permanente.
- Los campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados ascienden a un total de 313.002, que si se amplía para incluir una cifra estimada de 8,2 por ciento de

¹Los trabajadores desempleados los define MIPLAN como los individuos que no trabajaban en la semana previa a la encuesta y que no tenían un empleo regular del que estuviesen ausentes debido a mala salud o a otras razones.

la población no abarcada por la encuesta de MIPLAN, resulta en un total de 338.668 adultos, o 54 por ciento de la fuerza laboral agrícola adulta.

- Entre los miembros de la población agrícola económicamente activos, sólo 20 por ciento trabajaban más de 0,7 hectáreas de terreno o eran miembros de una cooperativa.
- Para colocar esta cifra en perspectiva, hay que tener presente que el número total de beneficiarios de la reforma agraria de 1980 era de aproximadamente 79.000 (27.000 en la Etapa I y 52.000 en la Etapa III). Los Acuerdos de Paz, si se cumplen en su totalidad, proporcionan una cifra adicional de 47.500 beneficiarios del proceso de reforma agraria, algunos de los cuales se asentarán en tierras de la Etapa II y otros en tierras de la Etapa I y aún otros en tierras recién adquiridas. Así pues, más de una década de reforma agraria quizás resuelva la falta de tierra de unos 125.000 salvadoreños y sus familias (aproximadamente medio millón de personas); es decir, una tercera parte aproximadamente de la fuerza laboral agrícola de 1991-92 que no tenían tierras, que tenían poca tierra o que estaban desempleados.
- La Etapa III (Decreto No. 207) de la reforma agraria salvadoreña de 1980, el llamado programa de Tierra-para-el-que-la-Trabaja, mantuvo que la tenencia indirecta (especialmente el arrendamiento y aparcería) violaba el principio de la función social de la tierra y proporcionaba la conversión de la mayoría de los arrendatarios directos a propietarios de pleno dominio. Las restricciones sobre el arrendamiento, no obstante, se aprobaron en 1982. Para 1991-92, la forma individual más común de tenencia de la tierra en El Salvador era el arrendamiento y la aparcería. El informe halló que 106.000 arrendatarios y aparceros, o la mitad aproximadamente de quienes tenían acceso a la tierra, eran arrendatarios.
- Menos de una tercera parte de quienes trabajan la tierra lo hacían como propietarios de pleno dominio.
- La tenencia de la tierra tuvo una influencia directa en el ingreso; los terratenientes de pleno dominio tenían los ingresos más elevados aun cuando se estableciera control para tomar en cuenta la cantidad de tierra poseída. Los arrendatarios tenían los ingresos más bajos de cualquier grupo.
- Los ingresos de los agricultores con acceso a la tierra, excluidos los arrendatarios, están por encima de la media nacional, mientras que los ingresos de los agricultores que no tienen acceso directo a la tierra están sustancialmente por debajo del promedio nacional. Sobre una base per cápita, el promedio del ingreso mensual nacional en 1991-92 era de 367 colones; entre los campesinos con poca tierra, éste era de 237, entre los asalariados en la agricultura de forma permanente, éste era de 205 y entre los trabajadores temporales asalariados en la

agricultura, de 166. Entre los terratenientes, los terratenientes de pleno dominio ganaban un promedio por persona de 603 colones por mes, mientras que los arrendatarios ganaban 302.

- Los arrendatarios de pleno dominio con una 1-4 manzanas (mz) de terreno perciben un ingreso que excede al del trabajo asalariado permanente en el sector industrial mientras que quienes poseen menos de una 1 manzana ganan sólo la mitad aproximadamente del salario diario en el sector industrial. Ciertamente, los ingresos totales de quienes poseen menos de 1 manzana son sólo 62 por ciento del ingreso de quienes trabajan en puestos asalariados en el sector industrial.
- Los agricultores que arriendan al menos 5 manzanas de terreno ganan más que los trabajadores asalariados en el sector industrial.
- En el cuadro siguiente se resumen cómo se han derivado las cifras de la población sin tierras, con poca tierra y desempleada en 1991-92 en el sector agrícola:

Categorías	Cifras	Comentarios
Población total, 1991	5.166.200	
de la cual, las personas de 16 y más años de edad...	2.918.746	
de la cual, las personas económicamente activas...	1.633.993	
de la cual, las personas empleadas en el sector agrícola...	544.099	
de la cual, las personas empleadas y que ocupan puestos de trabajo agrícolas	523.368	
de la cual, los jornaleros temporeros sin tierra...	169.432	Adviértase que 4.730 trabajadores poseen de 1 a 4 mz de tierra y, por tanto, no se cuentan como personas sin tierra
a la que se añaden los trabajadores agrícolas desempleados...	58.209	
dando un total de personas sin tierra y desempleadas de...	227.641	
a la que se añaden los pequeños agricultores con poca tierra...	85.361	Adviértase que esto incluye a quienes no declaran tierras así como a quienes poseen menos de 1 manzana de tierra
dando un total de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas en el sector agrícola de...	313.002	
la cual, al aumentar en el 8,2% subestimado de la muestra, da...	338.668	
con lo que, en términos relativos, el porcentaje de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas dentro de la fuerza de trabajo agrícola es...	54%	El denominador de este cálculo se consigue sumando las 523.368 personas en el sector agrícola con puestos de trabajo en ocupaciones agrícolas más las 58.209 desempleadas (581.661)

6.3 Capítulo 2, Los Pequeños Agricultores en El Salvador, 1993: Comparación Entre Los Terratenientes, Los Arrendatarios, Los Miembros de Cooperativas, Los "Finateros" y Los "Tenedores"

6.3.1 La Situación Actual

El presente capítulo trata de llenar el vacío en nuestro conocimiento acerca de los agricultores en El Salvador mediante la utilización de una encuesta de fines especiales realizada para este estudio, llamada Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993. La encuesta incluye cinco grupos objetivo definidos: (1) los beneficiarios de la Etapa I de la reforma agraria de 1980 (cooperativas del ISTA); (2) los beneficiarios de la Etapa III de la reforma agraria (Finateros); (3) los beneficiarios potenciales del programa agrario de los Acuerdos de Paz (tenedores); (4) los agricultores que poseen sus propias tierras; y (5) los agricultores que arriendan sus tierras. Los dos últimos grupos, los agricultores y los arrendatarios, representan una muestra nacional que es ampliamente representativa de todos los agricultores en El Salvador. Esta encuesta se sacó de 50 municipios distribuidos por todo el país y se entrevistó a un total de 1.161 personas.

Una importante conclusión derivada del análisis de los datos de la encuesta es la de que corrobora muchos de los resultados ya obtenidos en la encuesta de MIPLAN que se declararon en el Capítulo 1. Los más importantes entre estos son los de que ambas encuestas coinciden en la conclusión de que la mitad de todas las fincas en El Salvador son arrendadas. La Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 proporciona información más exacta sobre la dimensión de las fincas: las fincas tienen en general un promedio de 2 manzanas; los propietarios tienen como promedio fincas de 3,0 manzanas y los arrendatarios tienen fincas de 1,6 manzanas.

En el Capítulo 1 se ha establecido ya que tanto los propietarios como los arrendatarios pueden ganar dinero suficiente de sus parcelas para obtener ingresos que compiten con los ingresos de puestos de trabajo en el sector industrial, pero que se requiere más tierra arrendada para hacerlo. Los propietarios que tienen al menos 1 manzana de terreno ganan suficiente ingreso total para ser competitivos con los puestos de trabajo en el sector industrial, mientras que los arrendatarios necesitan tener 4 manzanas o más de terreno para cumplir esa norma. Así pues, el propietario de finca promedio en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 está en una situación económica relativamente buena, mientras que el arrendatario promedio tiene menos de la cantidad promedio de tierra requerida para obtener un ingreso igual al de un puesto de trabajo en el sector industrial. Estos promedios, sin embargo, pueden ser equívocos debido al pequeño número de fincas grandes en las encuestas. Cuando las fincas se agrupan en cohortes de acuerdo con la dimensión, hallamos que 64,2 por ciento de los propietarios de finca tienen al menos 1 manzana de terreno, mientras que sólo 31,8 por ciento de los arrendatarios tienen una manzana o más de terreno y 94,3 por ciento tienen menos de 4 manzanas. Esto significa que, aunque el arrendamiento de por sí no es una barrera que se interponga a ingresos nacionalmente competitivos, la cantidad de terreno al que tienen acceso la mayoría de los arrendatarios es demasiado reducida para ganar dichos ingresos.

La mayoría de los terratenientes tienen documentos que demuestran su propiedad mientras que los arrendatarios normalmente trabajan exclusivamente en virtud de acuerdos verbales con los propietarios. Entre los miembros de las cooperativas que han optado por la propiedad individual de sus tierras, pocos tienen título del terreno. Una tercera parte de los propietarios compraron sus tierras, el resto las obtuvieron por herencia o donación. Sólo una pequeña parte de los propietarios estaban proyectando vender sus tierras. Los propietarios de las fincas tienen sus propias tierras por un promedio de 13,2 años. Los arrendatarios tienen las tierras por un promedio de 5,5 años, indicación de que ésta es una forma de tenencia de la tierra relativamente estable. Los agricultores pagaron un promedio de más de 16.000 colones por sus fincas, lo que representa un promedio de 5.000 colones por manzana. Los arrendatarios pagaron un promedio de 279 colones por manzana por cosecha. Por cada salvadoreño que arrienda tierras a otros hay aproximadamente 23 que son arrendatarios.

La mayoría de las fincas en El Salvador se explotan muy intensamente y sólo 6 por ciento de toda la muestra deja tierras sin cultivar. Los arrendatarios y tenedores explotan las tierras más intensamente que los propietarios. Sólo 20 por ciento de los propietarios y 5,5 por ciento de los arrendatarios dejan sin cultivar alguna parte de sus tierras. Una tercera parte de los Finateros declaran dejar un promedio de 14 por ciento de sus tierras sin cultivar, en comparación con los propietarios que dejaron 9 por ciento de las tierras sin cultivar, los tenedores que dejaron 3 por ciento y los arrendatarios que dejaron 2 por ciento.¹ Cuanto mayor es la finca, tanto mayor es la proporción que se deja sin cultivar. Una minoría clara de agricultores dejó sus tierras baldías a fin de que recuperasen su fertilidad, la mayoría las dejaron baldías por falta de insumos, por falta de crédito o por otras razones.

El análisis muestra que la rentabilidad agrícola es sumamente baja. Las estimaciones indican que, en un mes promedio, el agricultor promedio recibirá menos dinero de la agricultura que el que ganará un trabajador temporero asalariado. El tamaño de las fincas puede llegar a 3,2 manzanas para que el ingreso neto de las actividades agrícolas solamente pueda generar un ingreso mensual igual al de un trabajador rural asalariado. Los agricultores propietarios de sus propios terrenos requieren menos tierra; los agricultores que arriendan sus tierras requieren más. Estas condiciones inhibirían un rápido crecimiento en la agricultura y el desarrollo de la demanda de los consumidores en las zonas rurales. Sin embargo, se encuentra una rentabilidad algo mayor en cultivos que se plantan infrecuentemente en el campo salvadoreño, en particular el arroz y las legumbres. Tomando en cuenta estas conclusiones, las futuras medidas normativas deberán abordar la falta de rentabilidad, buscando mejoras tecnológicas a la agricultura de los pequeños agricultores y tratando de hallar formas de mejorar las oportunidades fuera de las fincas en las zonas rurales.

¹Estas cifras se basan en la respuesta de los agricultores y, por tanto, no son una medida de la intensidad general del uso de la tierra en El Salvador, que tomaría en cuenta también las tierras no ocupadas.

La propiedad de equipo agrícola y bienes de capital, y el uso de técnicas tecnológica y ecológicamente avanzadas ocurren generalmente con mayor frecuencia entre quienes poseen sus propias tierras. Tanto los arrendatarios como los tenedores tienden a acusar una menor frecuencia de utilización de estas medidas.

El informe llega a la conclusión de que la forma de tenencia de la tierra, si bien es una característica distintiva en ciertas áreas de desempeño agrícola, no es la variable determinante del éxito o fracaso de la agricultura. Más bien, la dimensión de la finca y el patrón de cultivo y la disponibilidad de crédito parecen ser los factores decisivos. Esta conclusión es importante en el diseño de políticas agrícolas futuras ya que significa que la introducción de cambios en la tenencia de la tierra no deberá tener la prioridad que han tenido en el pasado.

Las repercusiones normativas inmediatas de las conclusiones contenidas en esta sección del informe son la urgente necesidad de mejorar las utilidades previstas en la agricultura a través de medidas tales como una mayor evolución tecnológica y la reducción del riesgo mediante la diversificación y la necesidad de mejorar el entorno contractual del arrendamiento de la tierra para promover una producción de valor más elevado mediante cultivos innovadores y promoción de la conservación del suelo. Este capítulo deja claro el hecho de que el arrendamiento es una forma generalizada e institucionalizada de tenencia de la tierra. La planificación agrícola y ecológica ha de tomar en cuenta la prevalencia de la tenencia del arrendamiento en El Salvador si desea ser eficaz.

6.3.2 Conclusiones y Recomendaciones Normativas

Las comparaciones entre los tipos de tenencia para una amplia gama de variables económicas y sociales tienen por finalidad evaluar el impacto de las intervenciones del gobierno en el mercado de la tierra (específicamente los programas del ISTA y de FINATA) frente a patrones de tenencia de la tierra que han permanecido fuera de dicha intervención y una forma de ocupación que debe mucho a la perturbación de la guerra civil (los tenedores). La conclusión más general es la de que la forma de tenencia no puede considerarse como una variable decisiva en términos de los indicadores sociales o económicos. Esta constituye una conclusión importante, que informa a los órganos normativos acerca de qué no hacer más que sobre qué camino específico seguir, indicando fundamentalmente que la aplicación de una inversión pública extensa a la reforma de la tenencia de la tierra puede brindar beneficios enormes desde la perspectiva de estabilidad sociopolítica, pero ha contribuido poco al nivel agregado en términos de elevar los niveles de vida o la producción agrícola por encima de los niveles encontrados en las tierras privadas o arrendadas. Por otra parte, la total falta de atención por el gobierno, como la que se observa en el caso de los tenedores, parecería ir acompañada de niveles de vida e inversiones extremadamente bajos en la agricultura.

¿Cuál, pues, debería ser la respuesta normativa a la actual situación de la tenencia de la tierra en los próximos cinco o diez años? Los datos presentados en el Capítulo 1 y en este capítulo indican que estos años serán, necesariamente, un período de transición para El Salvador, en el que el modelo de desarrollo basado en las exportaciones agrícolas será sustituido por un

modelo que subraye la ventaja comparativa del país con respecto a mano de obra. El papel para la agricultura en este período será, por tanto, alimentar al país, preservar la calidad del suelo y los recursos hidrológicos en el país, generar divisas para inversión y educar y mantener la fuerza laboral, que será absorbida de forma creciente en otros sectores de la economía. Las conclusiones de este informe deberían ayudar a poner fin al debate ideológicamente cargado acerca de la tenencia colectiva frente a individual y permitir a la política pasar a abordar cuestiones más apremiantes.

Recomendaciones:

- Concentrarse en los pequeños agricultores para los programas de asistencia técnica y ecológica a fin de aumentar la rentabilidad agrícola y la sostenibilidad. Ambas series de datos indican la proporción abrumadora de agricultores que trabajan menos de 5 manzanas de tierra. Han de formularse programas de extensión que proporcionen acceso a este estrato y, además, que tomen en cuenta los bajos niveles de educación formal que tienen los agricultores salvadoreños. Dichos programas están siendo elaborados actualmente por el Ministerio de Agricultura (con fondos del Banco Mundial) y por organizaciones de agricultores. Cabe advertir, sin embargo, que este análisis ha tendido a considerar los rendimientos y la selección de los cultivos como las causas de la baja rentabilidad. Los términos internos del comercio también son un factor. Las políticas de las tasas de cambio y del sistema interno de distribución para los insumos y productos agrícolas deberían examinarse paralelamente con las actividades de extensión.
- Hacer un énfasis adicional en la educación rural. Los niños de las zonas rurales de hoy necesitarán de tres a cuatro años más de escolaridad que sus padres si se desea que se conviertan en la fuerza laboral industrial del próximo siglo.
- Promover la creación de puestos de trabajo en las zonas rurales mediante la expansión de la actividad artesanal y el desarrollo de las pequeñas empresas
- Permitir una amplia variedad de formas de tenencia de la tierra. Deberá darse igual oportunidad de existir, y no deberán ser dificultadas por el gobierno, a diferentes formas de propiedad, tales como el arrendamiento, arrendamiento con derecho a compra, propiedad cooperativa/individual combinada y propiedad en régimen de condominio. La persistencia de los arreglos de arrendamiento y colectivos indica que estas formas de tenencia cumplen necesidades en el ambiente rural. Sin embargo, las opciones deberán definirse claramente. Muchos miembros de cooperativas del ISTA tenían dificultad en explicar las "nuevas opciones" del gobierno al preguntárseles. Debería ampliarse el sistema de registro de la propiedad basado en coordenadas que actualmente opera bajo los auspicios del Instituto de Libertad y Progreso como entidad políticamente neutra

que administre los registros de todos los tipos de tenencia de la tierra (véase el Capítulo 5 sobre el ILP).

- Concentrarse en la población de tenedores para proporcionarles una ayuda especial de transición a fin de que formalicen sus derechos de propiedad y estabilicen la producción. Esta actividad está ya en marcha por conducto del Banco de Tierras y el plan de reconstrucción nacional, pero los datos indican que ésta es una población muy necesitada que puede requerir ayuda adicional para estabilizarse.

6.4 Capítulo 3, Las Reformas Agrarias en El Salvador: Evaluación Contemporánea

- Los beneficiarios de la reforma agraria en El Salvador ocupan aproximadamente una quinta parte de las tierras agrícolas del país y representan aproximadamente 10 por ciento de la población del país.
- El sector reformado utiliza la tierra algo más intensamente que el sector no reformado, pero las diferencias no son pronunciadas y los datos de 1991-92 sobre cooperativas muestran un patrón empresarial más extenso para 1990-91. Hay espacio considerable para producir más de forma sostenible en las cooperativas: tierras agrícolas que deberían plantarse ahora están sin cultivar, tierras que deberían mejorarse o plantarse con cultivos permanecen dedicadas a pastos naturales y se aprovechan pocas posibilidades de regar la tierra en la estación seca.
- Los recursos de las cooperativas no se utilizan óptimamente, en parte debido a la falta de rentabilidad de la agricultura y a la dificultad de obtener crédito para la producción. El hecho de que algunas cooperativas obtienen resultados económicos buenos a pesar de un clima macroeconómico negativo indica, empero, que factores endógenos a algunas cooperativas también son importantes para determinar el éxito o el fracaso.
- Los rendimientos de la caña, el maíz y el arroz son más elevados por unidad de terreno en las cooperativas que el del promedio nacional, pero la calidad de la tierra también es algo mejor; los rendimientos del café son los del promedio nacional.
- Una encuesta de una muestra de 18 cooperativas de la reforma agraria en operación indica una variación extrema en los resultados económicos. Las cooperativas que proporcionan ingresos adecuados a sus miembros tienen un patrón empresarial más diversificado o un número de hectáreas amplio para cultivos perennes por miembro o ambas cosas. Las cooperativas que tienen resultados más deficientes dependen de cereales básicos.

- La mayor parte de las cooperativas de la muestra serían capaces de reembolsar los pagos hipotecarios, caso de requerirse, en el año del estudio, pero si una tercera parte del crédito de producción moroso tuviese que reembolsarse al mismo tiempo, seis no podrían hacerlo.
- La incapacidad de reembolsar el crédito de producción es un grave problema y muchas cooperativas que estaban fuertemente endeudadas cuando todo el crédito de producción se exoneró a mediados de 1990 están nuevamente en mora.
- Las cooperativas "abandonadas", es decir, las que se hallan en la zona anterior del conflicto, también están en mora y esta deuda morosa puede ser un elemento de disuasión para añadir los nuevos miembros que se requieren en los Acuerdos de Paz. Otros problemas en conseguir los nuevos miembros exigidos por el mandato de los Acuerdos de Paz son los siguientes: ni los ex combatientes ni los *tenedores* procedentes de otras partes del país son bien acogidos por quienes ocuparon la propiedad durante la guerra, los ex soldados pueden no querer convertirse en agricultores, el lugar de origen de los colonos puede estar distante del lugar ocupado por las tierras que les han sido asignadas y las propiedades seleccionadas pueden no tener vivienda u otra infraestructura necesaria.
- Las opciones bajo el programa de "nuevas opciones" del ISTA resultarán en un mayor número de miembros que tendrán títulos individuales a las parcelas de terreno. Sin embargo, muchos de quienes trabajan con una empresa colectiva viable desean conservarla; optan por un sistema combinado de tenencia de la tierra, con parcelas de vivienda dotadas de títulos individuales.
- La selección de una opción institucional de "acciones de equidad" permite a los miembros que desean abandonar la organización hacerlo con algunos recursos. El problema es el de que pocas cooperativas tienen el dinero en efectivo que se requiere para redimir las acciones y los campesinos compradores están en una situación similar. Esto hará que el valor de las acciones en el mercado esté por debajo del valor real. A menos que se aborde este problema antes de "vender" esta opción a un número demasiado elevado de campesinos, los miembros accionistas se considerarán últimamente frustrados y engañados.
- Un importante problema con la opción de individualización es la de que los pequeños terratenientes plantan tradicionalmente maíz, que de ordinario resulta en una mera "subsistencia". Es procedente realizar una importante actividad encaminada a diversificar la producción en régimen de cooperativas y patrones de cultivo en las parcelas. Debido a que no se dispone de un paquete de cultivos de alternativa para El Salvador como ocurre en otros países centroamericanos, se necesita una mayor investigación en plantas y animales adaptivos.

- Muchas cooperativas tienen grandes segmentos de la mano de obra subempleada, condición que mejoraría con un patrón más diversificado de empresa agrícola.
- Muchas cooperativas no han comenzado a pagar los terrenos que han ocupado prácticamente de forma gratuita desde 1980. La inflación ha erosionado espectacularmente los pagos hipotecarios originales. El ISTA está a punto de instituir una reducción adicional, que reducirá aún más las facturas hipotecarias actuales de las cooperativas que acepten el programa de nuevas opciones.
- Aproximadamente 3,3 por ciento de la deuda hipotecaria original del ISTA había sido pagada por las cooperativas. Esta cifra es comparable al 20 por ciento, aproximadamente, en el caso de FINATA. Los costos administrativos del ISTA por familia beneficiaria son mucho más elevados que los de FINATA.

6.4.2 Recomendaciones

La cantidad de subvención que las cooperativas del ISTA han obtenido en el curso de los trece últimos años es alarmante, dados los enormes números de campesinos en el sector rural de El Salvador que no están recibiendo pagos de transferencias del gobierno y que nunca los han recibido. Por tanto, parecería prudente que la USAID fomentase reformas de las cooperativas del ISTA siguiendo los lineamientos sugeridos aquí en tanto se sigue supervisando su progreso y evolución por las lecciones que proporcionen, no sólo para El Salvador sino para otros países.

Este estudio recomienda encarecidamente que la USAID no apoye financieramente las operaciones del ISTA o de FINATA en el futuro, sino que dirija su atención a los otros campesinos necesitados del país, entre ellos los que recibieron tierra en virtud de los Acuerdos de Paz. Sin una subvención adicional, los beneficiarios miembros de las cooperativas aún tendrán subvenciones en el futuro a medida que sus pagos hipotecarios ya bajos probablemente se reduzcan cada año debido a la inflación. Se cargará un tipo de interés del 6 por ciento y El Salvador tuvo sólo un año en los últimos diez años con un tipo de inflación más bajo de esa cifra. No se contempla disposición alguna para ajustar estos pagos a las fluctuaciones en el índice de precios al consumidor ni en el índice de precios de venta al por mayor, aunque esta sería una adición excelente al presente programa de reembolso por los campesinos.

- El ISTA ha de poner en práctica estrictas medidas para asegurar el pago del crédito moroso y evitar remesas morosas adicionales. El proceso de *nuevas opciones* puede brindar la fuerza necesaria para efectuar los cobros de la deuda hipotecaria. Sin embargo, lo más probable es que, sin nuevas iniciativas normativas, el nuevo programa no surta este efecto saludable. Por tanto, cada cooperativa y el propio ISTA necesitan sus propios paquetes de sanciones. El ISTA ha de construir una serie de normas y disposiciones que pueda imponer cuando ocurran moras en los pagos y que se conozcan y se comprendan con suficiente antelación a su aplicación a los miembros de la cooperativa.

- Las políticas de crédito deberán diseñarse de forma que permitan a los miembros de las cooperativas emprender actividades económicas que figuran entre las más rentables del sector agrícola. Por ejemplo, el crédito para cultivos perennes deberá estar tan disponible para las cooperativas como para el sector privado de la agricultura.
- Debido a que los miembros de las cooperativas que obtienen mejores resultados son los que poseen programas agrícolas diversificados, la vinculación del ISTA al CENTA (Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal) es necesaria para que las cooperativas utilicen la nueva tecnología demostrada por la estación experimental del país. Este paso también ayudaría a las cooperativas a facilitar la siembra de cultivos apropiados para la venta en la enorme cantidad de tierras baldías que las cooperativas y el país en general parecen tener al concluir la guerra.
- El ISTA debería promover la organización de cooperativas de fines múltiples para ayudar a los beneficiarios a comprar insumos y comercializar los productos. Las cooperativas de fines múltiples pudieran facilitar también la divulgación de las técnicas de producción. De acuerdo con el sistema actual, las cooperativas están desapareciendo en parcelas individuales y se están reduciendo las nóminas de la cooperativa. Si se deseara detener este proceso, ha de formularse inmediatamente una política positiva para fundar cooperativas de fines múltiples y hacerlas operativas.
- El ISTA ha estado entregando regularmente títulos que no registra. Esta práctica deberá corregirse cuanto antes.
- El ISTA deberá desprenderse de su actual clientela de cooperativas y permitírsele meramente cobrar deudas pasadas, supervisar los programas de CENTA para aumentar la producción y promover el establecimiento de cooperativas de fines múltiples. Tan pronto como sea posible, los receptores de tierra de los Acuerdos de Paz deberán convertirse en el principal grupo cliente del ISTA. Cuando los campesinos de los Acuerdos de Paz se añadan a las cooperativas, no deberán verse obligados a pagar las deudas contraídas por miembros anteriores.
- Deberá hallarse alguna alternativa al financiamiento actual de FINATA; en la actualidad los pagos de las tierras que se han cobrado se utilizan para proporcionar apoyo al presupuesto operativo de la organización, empleando una cantidad que debería invertirse en nuevas compras de tierras y en una modesta expansión de la reforma.
- El gobierno también deberá ayudar a organizar sus unidades de agroelaboración y otras actividades productoras de puestos de trabajo en las zonas rurales y en las

pequeñas localidades de El Salvador. La clave para una paz continua en el campo será la creación de más puestos de trabajo con una productividad mayor; esto requiere el establecimiento de actividades agrícolas y no agrícolas de toda clase para absorber a los campesinos sin tierra y casi sin tierra que existen en El Salvador. También requiere el uso de la capacidad existente que implica el problema de tierras baldías, documentado aquí, con el fin de producir divisas, proporcionar alimentos a precios razonables para las ciudades y emplear a más personas en las fincas. Necesita promoverse un paquete de macropolíticas imaginativas que permitan hacer esto.

- Una sugerencia consiste en utilizar algunos de los principios del Plan Sierra de la República Dominicana, por ejemplo. Se sugiere que se solicite para El Salvador alguna asistencia técnica de este proyecto. Ciertamente, el Plan Sierra aspira a conseguir un programa bien integrado, ecológica y económicamente sostenible, de gestión forestal, desarrollo de la comunidad, provisión de servicios sociales, parcelas sostenibles de terrenos y huertos, proyectos auxiliares de producción de ingresos y proyectos vocacionales y de conservación destinados a todas las edades. Se necesita en El Salvador un programa similar y varias de las cooperativas del ISTA serían un terreno experimental ideal para someter a prueba y, luego, divulgar dicho programa de tecnología ecológica relacionada con la agricultura y la agrosilvicultura en pequeña escala. Supuestamente, por ejemplo, parte del terreno que no está produciendo actualmente podría utilizarse para plantaciones de bosques que pudieran intercalarse con cultivos anuales por algún tiempo y, luego, talarse para obtener postes y palos y, posteriormente, dejarlos madurar hasta que se conviertan en un grupo de árboles para madera, todo ello en tanto proporcionan cubierta de conservación a tierras cooperativas frágiles y de montaña.

6.5 Capítulo 4, Precios de la Tierra, Mercados de la Tierra e Intervención del Gobierno: Ajuste y Orientación de la Política Después de la Guerra

6.5.1 La Situación Actual

En este capítulo se aborda la cuestión de cómo afectará el mercado de tierras a la tenencia de la tierra en El Salvador, el efecto de esos cambios en el sector agrícola y su impacto en la intervención por parte del gobierno en el mercado de tierras, específicamente a través del Banco Agrario. En el capítulo se indica asimismo que los precios de la tierra han aumentado de forma pronunciada en estos dos últimos años, casi con toda certeza en respuesta a la llegada de la paz al país y la expansión paralela de los lotes para viviendas en las zonas rurales, pero que, en colones constantes, el aumento de precios representa un movimiento hacia niveles de antes de la guerra. Los precios actuales no han alcanzado aún los niveles de precios de antes de la guerra y, junto con el efecto de la venta de tierras para viviendas sobre el mercado en todo el país, se prevé que seguirán aumentando de forma pronunciada, quizás hasta llegar al nivel de 35.000 colones por manzana (colones de 1993) dentro de unos cinco años. Esta tendencia

reducirá el número proyectado de beneficiarios, al menos en dos terceras partes con los niveles de capital actuales. El apoyo continuo de capital del Banco Agrario requeriría aumentar las cantidades de dinero en beneficio de un número cada vez menor de personas. Los argumentos acerca de los posibles efectos en las remesas parecen tener algún mérito, pero el llamamiento a aumentos en la eficiencia de un sector de los pequeños terratenientes no es muy pertinente en el caso salvadoreño.

Entre tanto, los arriendos seguirán siendo el medio más común de acceso al mercado de la tierra para los habitantes de las zonas rurales y probablemente se ampliarán éstos en vista de los incentivos que los propietarios tienen para mantener las tierras que poseen durante un tiempo de precios en alza.

La estructura cambiante de la demanda de tierra significa que también ha de cambiar la política agraria. La intervención impulsada por la demanda en el mercado de ventas de tierras siguiendo las líneas generales del Banco Agrario es sólo una solución parcial. Los impuestos a la propiedad de tierras, la cartografía agroecológica y las pautas para el uso de la tierra son políticas de alternativa en relación con las cuales se ha estado realizando ya una gran cantidad de trabajo preparatorio, incluyendo un estudio principal de los impuestos municipales a las tierras, encargado por la AID. La aplicación de una serie heterodoxa y juiciosa de estas políticas puede ser la mejor solución para utilizar un mercado cambiante y las circunstancias institucionales en beneficio óptimo. Estas condiciones cambiantes también necesitarán una reevaluación del mercado de arriendo de tierras.

El reconocimiento de la persistencia e importancia del arriendo en el mercado de tierras significa que se ha de dedicar esfuerzo a instituir políticas que mitiguen los efectos subóptimos de esta forma de tenencia. Merecen atención inmediata una serie de iniciativas normativas posibles que palien los problemas del colateral y creen un horizonte de plazo más largo para la inversión de capital y la conservación del suelo, al igual que nuevos paradigmas de educación rural y extensión, impuestos a la propiedad, mejoras en el sistema de justicia y promoción de sociedades limitadas. El Banco Mundial ha prestado recursos importantes para financiar un nuevo modelo de extensión agrícola por conducto del Ministerio de Agricultura, creando una base importante para las políticas de extensión concentradas específicamente en los pequeños agricultores y arrendatarios. Actividades paralelas por las asociaciones de agricultores y grupos de ex combatientes encaminadas a establecer centros regionales de capacitación en técnicas agrícolas sostenibles también representan medidas locales concretas que deberían apoyarse y ampliarse para ejecución de la política futura.

6.5.2 Recomendaciones

El Capítulo 1, el arrendamiento de tierras es una forma firmemente arraigada de tenencia de la tierra en El Salvador. Si son correctos el análisis de los movimientos en los precios de las tierras y la demanda de tierra para vivienda, entonces parece que los arreglos de arrendamiento continuarán ciertamente y, quizás, incluso se amplíen, a menos que la rentabilidad agrícola descienda notablemente en comparación con las oportunidades salariales. A medida que

aumenta el precio de reserva y el valor colateral de la tierra poseída, su oferta para venta a *cualquier precio* disminuye. Si la demanda de tierras para fines agrícolas sigue constante, entonces la tenencia en régimen de arrendamiento debería aumentar. Sin embargo, los tipos de arrendamiento no aumentarán necesariamente de forma correspondiente a los precios de la tierra, ya que la tasa de arrendamiento de tierras para la agricultura seguirá representando la corriente de ingresos disponible de la tierra para otras actividades agrícolas y no de las ventas para viviendas. La tasa de arrendamiento también será limitada en el lado de la demanda por el hecho de que, si los rendimientos procedentes de la tierra menos los pagos del arrendamiento caen por debajo del salario de oportunidad, los arrendatarios abandonarán el mercado.

La Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador encontró una tasa promedio de arrendamiento anual de 362 colones por manzana, cifra confirmada por visitas de campo a los arrendatarios. Tal como se indicó en el Capítulo 2, sin embargo, las cuestiones importantes acerca de la tenencia en régimen de arrendamiento en este momento guardan menos relación con las tasas de arrendamiento que con las cuestiones de la inversión a largo plazo y conservación del suelo. Si las fuerzas del mercado refuerzan e incluso amplían la tenencia en régimen de arrendamiento, entonces estas cuestiones tienen un significado aún mayor. Además, debido a que los órganos normativos han tendido a prestar menos atención a los arrendatarios como a grupo duradero, no hay instituidas medidas para concentrarse en ellos específicamente.

Los dos problemas fundamentales de la tenencia en régimen de arrendamiento guardan relación con la falta de garantías para préstamos a largo plazo (el crédito a corto plazo puede obtenerse a menudo pignorando la cosecha como garantía) y la falta de incentivos para inversiones a largo plazo, bien sea en infraestructura, en cultivos perennes o en conservación de suelos. Entre las medidas para hacer frente a estos problemas figuran las siguientes:

- Educación de los propietarios y arrendatarios de las tierras acerca de las nuevas tecnologías de producción y conservación del suelo. Los propietarios pueden cargar tasas de arrendamiento más altas por actividades de valor más elevado en sus tierras y quizás estén más interesados en correr los riesgos inherentes en contratos de arrendamiento de plazo más largo si el arrendatario está bien capacitado en las prácticas de producción que se han de utilizar. Los propietarios perderán la corriente de ingresos procedentes del arrendamiento de sus tierras si la calidad del suelo se deteriora demasiado y, por tanto, estarían naturalmente interesados en aprender acerca de las técnicas de conservación del suelo. Los arrendatarios también tienen, en el grado en el que puedan explotar la misma parcela durante años sucesivos, un incentivo en emprender voluntariamente medidas de conservación del suelo (aunque no necesariamente a niveles óptimos). Si ambas partes están bien informadas acerca de las medidas de conservación del suelo, aumentará la probabilidad de que las partes emprendan voluntariamente la conservación del suelo o la incorporen en los contratos de arrendamiento. El nuevo programa de extensión del Ministerio de Agricultura con fondos del Banco Mundial es un proyecto permanente, en gran escala, que se concentra en los pequeños agricultores y que pudiera servir como base para concentrarse

intensamente en los arrendatarios. Otras iniciativas permanentes de las organizaciones de agricultores y grupos de ex combatientes destinadas a enseñar técnicas de agricultura sostenible y no tradicionales en escuelas regionales de demostración también pudieran proporcionar una base para actividades de educación más amplias.

- Políticas de impuesto sobre el valor de las tierras. La imposición conforme al potencial de utilización daría a los propietarios que arriendan terrenos para usos por debajo de su capacidad incentivos para efectuar inversiones en cultivos de valor más elevado y en mecanismos de conservación, incluso si siguen proyectando arrendar a otros el terreno.
- Promoción de contratos de arrendamiento a largo plazo. El arrendamiento a plazo más largo daría al arrendatario más incentivo para administrar racionalmente los recursos del suelo, aunque, a menos que los contratos de arriendo tengan una duración sumamente larga, probablemente serían de utilidad limitada para promover la inversión. El aliciente para que los propietarios arrienden sus tierras por períodos más largos podría crearse mediante incentivos fiscales, en particular si llega a implantarse el impuesto municipal propuesto sobre la propiedad.
- Mejoramiento del sistema de justicia en la creación de una atmósfera de cumplimiento de los contratos. Si se desea hacer hincapié en crear contratos de arrendamiento especializados o de arrendamiento a largo plazo, entonces ha de haber un sistema de ejecución creíble como base para el ambiente de contratación.
- Sociedades limitadas. Esta medida sería en realidad una alternativa al arrendamiento, pero podría promoverse cuando el terrateniente no desea trabajar personalmente el terreno o venderlo, pero está dispuesto a aceptar cierto riesgo. La formación de sociedades entre los arrendatarios y los propietarios puede ser apropiada para los cultivos que requieren un período de tiempo para entrar en producción o los cultivos que requieren aptitudes extensas en producción y manipulación. Esta medida sería por tanto paralela a la introducción de técnicas para la producción de cultivos especiales.

6.6. Capítulo 4, Aspectos Legales

El aspecto económico del sector rural en El Salvador tiene, como es natural, su expresión en las leyes vigentes en el país, que concretizan su forma, con sus bondades y sus distorsiones, por lo que debemos referirnos brevemente a las principales características del régimen legal de tenencia de tierras, en especial, en cuanto se refiere a las tierras rústicas y los sectores beneficiados por la reforma agraria.

6.6.1 La Situación Actual

Régimen de propiedad de la tierra en el derecho salvadoreño.

El régimen de propiedad inmueble en El Salvador se enmarca dentro de la concepción heredada del Derecho Romano, recibida a través de la legislación hispánica y el Código Napoleónico, que la considera como un derecho absoluto del titular del mismo, con facultades de uso, goce y abuso del bien poseído.

La regulación básica sobre la propiedad aparece en el Código Civil, que data de 1860, y en él no se hace mayor diferencia, en cuanto al régimen que regula el derecho, entre bienes muebles o inmuebles, salvo en lo que se refiere a su forma de adquisición y comprobación del derecho. Tampoco son tratados bajo un régimen distinto los inmuebles urbanos y rústicos.

Las principales limitantes a la posesión de inmuebles rústicos aparecen en la Constitución. Así, el Art. 105 prohíbe la posesión de tierras rústicas, en exceso a la extensión de doscientas cuarenta y cinco hectáreas, a cualquier persona natural o jurídica; el Art. 108 prohíbe a corporaciones y fundaciones civiles o eclesiásticas sin fines de lucro la posesión de inmuebles no necesarios para la realización de sus fines inmediatos; el Art. 109 prohíbe la posesión de tierras rústicas a extranjeros en cuyos países de origen los salvadoreños no tengan iguales derechos; el Art. 103 inciso tercero declara que el subsuelo pertenece al Estado y sólo podrá explotarse por concesión de éste.

La Constitución salvadoreña de 1950 estableció el principio del reconocimiento de la propiedad privada en "función social", que ha sido repetido en las constituciones posteriores, hasta aparecer en el inciso primero del Art. 103 de la actual. El término "función social" ha sido controvertido y debatido desde puntos de vista jurídico y político, sin que pueda estimarse que haya un consenso sobre su alcance y extensión, especialmente en cuanto a la propiedad de la tierra rústica, pero ha servido como fundamento para el establecimiento de nuevos regímenes de propiedad rural, especialmente a partir del inicio del proceso de reforma agraria, en 1980.

Mecanismos para la Resolución de Conflictos entre Tenedores de Tierras.

Las disputas sobre tenencia de tierras en el país son frecuentes y obedecen a los usuales motivos de disputas sobre herencias, desacuerdos sobre límites, etc. La intromisión ilegal en tierras ajenas es un fenómeno común y constante, sea con ánimo doloso o no. En los últimos años, éste problema se ha visto empeorado por las tomas sistemáticas de tierras rústicas llevadas a cabo por grupos campesinos organizados y con apoyo político. Estas son circunstancias que se suman a las dificultades que tienen los propietarios de tierras para hacer respetar su derecho, pues los mecanismos judiciales para ello resultan lentos y, con frecuencia, inefectivos. Existen recursos judiciales civiles, recursos judiciales penales, y Recursos Administrativos.

Impuestos sobre la Propiedad Inmueble

El principal impuesto que grava la propiedad, sea mueble o inmueble, urbana o rural, es el **impuesto al patrimonio**. Fue establecido en 1923, con el nombre de "impuesto de vialidad" (el nombre proviene del hecho de que, originalmente, se constituyó con él un fondo especial para la construcción y reparación de caminos) y, tras varios cambios, está vigente la "Ley de impuesto sobre el patrimonio".

La **transferencia** de toda clase de bienes raíces está gravada de conformidad a la "Ley del impuesto sobre transferencia de bienes raíces". De conformidad al Art. 4 de la misma, las transacciones de inmuebles hasta por un valor de 250,000.00 colones estarían exentas del pago del impuesto, y con un valor de 250,000.01 en adelante, con un impuesto del 3% sobre el precio de la transacción.

Situación del Registro de la Propiedad

Para la seguridad en el tráfico de inmuebles, la consolidación de los derechos de propiedad en manos de sus titulares y llevar el inventario de la riqueza inmobiliaria, es necesaria la adopción de un sistema registral eficiente. Esto es especialmente urgente en la situación actual, en la que se prevén transferencias masivas de propiedades rústicas, y en el que la falta de un sistema de publicidad formal del régimen de propiedad puede dar lugar a una situación caótica.

Desde 1897 hasta 1978 fueron creadas diez oficinas regionales, con competencia para el registro de los documentos relativos a inmuebles situados en los departamentos en que se encuentran situados. En 1986, se emitió la "Ley de reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas", que modificó la organización registral de la oficina, adoptando el sistema de folio real. Este sistema comenzó a aplicarse parcialmente en el Registro de San Salvador, a partir del 26 de mayo de 1986, y estaba previsto que iba a ser implantado gradualmente en las demás oficinas registrales. El terremoto del 10 de octubre de 1986, interrumpió la adecuada aplicación del sistema en el Registro de San Salvador, que aún no ha comenzado a ser implantado en las restantes oficinas registrales.

Por D.L. N° 734, de 5 de abril de 1991, se emitió la "Ley de creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles", que estableció una oficina registral especial para la inscripción masiva, bajo el sistema de folio real, de inmuebles incluidos en proyectos de interés social, que comenzó a funcionar efectivamente a partir del 1° de septiembre de 1992.

Inscripción de títulos expedidos a favor de los beneficiarios de la rrollo Económico y Social (Art. 2 de la ley). Esta comisión no se reunió desde 1978 hasta 1992.

Aunque el catastro es una unidad, comprende cuatro aspectos, a cargo de oficinas distintas: físico, a cargo del Instituto Geográfico Nacional; económico, a cargo de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del MAG; fiscal, a cargo de la hoy

Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda; y legal, a cargo del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. Apenas hay integración de los datos de una y otra oficina.

El Instituto Geográfico Nacional considera que ha catastrado el 82% del territorio nacional, con excepción de algunas zonas fronterizas del norte del país. El Catastro suspendió sus investigaciones de campo a raíz de la situación de guerra y no las ha reiniciado. Para la obtención de algunos de los datos incluidos en las fichas catastrales y la actualización de las mismas, depende completamente de la información que le brinda el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, que le remite una copia de las fichas del índice alfabético de propietarios que elabora por cada inscripción que registra. En el Catastro admiten que tienen un retraso de ocho a diez años en la labor de actualización de las fichas, equivalente a casi todo el período de guerra. Además, el Catastro asevera que no recibe ninguna información del Registro Social de Inmuebles; en esta oficina se contradice esta afirmación, aseverando que se le remiten reportes de todas las inscripciones hechas. Si esto es así, el Registro Social estaría cumpliendo con la obligación legal que tiene de alimentar los datos del catastro, pues aún cuando no remita "fichas", como lo ordena la letra de la ley, lo importante es que proporcione los datos requeridos a la institución.

Anteproyecto de Código Agrario.

Los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec el 16 de enero de 1992, contemplan la emisión de un "Código Agrario" que regule el régimen de tenencia de la tierra en el país, y otros aspectos relativos al agro. Un anteproyecto de "Código Agrario", fue presentado a la Asamblea Legislativa por el Organismo Ejecutivo el 15 de enero de 1993, pero ha sido objeto de numerosas críticas por sectores interesados, y se ha anunciado oficialmente que es objeto de una revisión, que está siendo llevada a cabo por el Ministerio de Justicia. Este anteproyecto ya no será considerado por el Organismo Legislativo.

6.6.2. Recomendaciones para las Políticas

La legislación agraria salvadoreña sufrirá una importante transformación a corto plazo, resultante de la aprobación del Código Agrario, en el que muchos sectores muestran interés. Esta transformación deberá responder a un plan previsto de modernización agraria y debe ser acompañada de las transformaciones estructurales y administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a las nuevas normas jurídicas, para lo cual pueden hacerse las siguientes recomendaciones:

- En el Código Agrario debe establecerse con toda claridad el régimen de tenencia de las tierras rústicas, con un sentido realista y en base a criterios económicos de eficiencia. Una acertada medida a tomar sería la supresión expresa de las vinculaciones que atan al campesino a una parcela de tierra, con sentido paternalista, como son el bien de familia y la prohibición de enajenar o arrendar su tierra si no es a otros beneficiarios de la reforma agraria.

- Los procedimientos para la resolución de disputas en materia de tenencia de tierras deben simplificarse y debe garantizarse su efectividad. La nueva legislación deberá contemplar procedimientos más ágiles para la solución de disputas en materia de tenencia de tierras. Sin dejar de tomar en cuenta los principios de justicia procesal que garanticen a las partes en conflicto, pleno e igualitario acceso al sistema judicial, debe considerar también la condición económica del pequeño propietario o arrendador, y el hecho de que la onerosidad del proceso puede hacerle desistir del uso de las vías legales para la solución de disputas.
- La modernización del registro inmobiliario es requisito indispensable para garantizar la seguridad de los títulos de propiedad agrarios. La opción más viable para lograr esto sería la absorción paulatina del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas por el Registro Social de Inmuebles. Esta última institución realiza una tarea técnica y confiable de registro de fincas, tiene una estructura adecuada para ello y un sistema ya implementado. La adecuación de la oficina más antigua a este sistema resultaría mucho más compendiosa e insegura en sus resultados. El Registro Social de Inmuebles tendría que ser dotado de los recursos necesarios para ampliar su capacidad y cobertura. La despolitización e independencia de la oficina serían necesarias para la efectiva realización de su labor técnica, y en este sentido, el Instituto Libertad y Progreso debe ser suprimido.
- El Catastro Nacional debe ser modernizado y actualizado a la mayor brevedad posible. Un sistema catastral confiable es requisito indispensable para la efectiva realización de la modernización del registro inmobiliario. Debe dotarse a la institución con los recursos de que ha carecido durante años, e impulsarse en ella planes y sistemas de trabajo de acuerdo a técnicas actualizadas de trabajo.
- Opciones para la reestructuración del Registro.

La necesidad de una reestructuración registral es algo reconocido en todos los círculos jurídicos y políticos de El Salvador. Hay marcadas diferencias de opinión en cuanto a cuál es la opción adecuada para ello. Muchos se inclinan por una fuerte inyección de fondos al Registro tradicional y su dotación de equipo moderno, aunque no se ha dado a conocer ningún plan estructurado para su renovación funcional. La superioridad del procedimiento del Registro Social, en que los pasos a seguir se reducen a menos de la mitad y el tiempo que tarda la inscripción de un documento puede reducirse a horas, es casi desconocida, pues la nueva institución no ha beneficiado a la mayor parte de los usuarios del Registro.

- Una absorción paulatina del Registro tradicional por el Registro Social de Inmuebles, aparece más conveniente. Esto podría lograrse inscribiendo en éste todos los inmuebles existentes en las distintas zonas catastrales, en un período

determinado, a manera que el Registro tradicional perdiera su razón de existir. Esta solución requeriría la dotación de fondos y equipos que permitieran a la oficina incrementar su capacidad, que es aún limitada. Podría también convertirse en una institución autónoma, estrictamente técnica, liberándose así de la dependencia política y el constreñimiento presupuestario de que permanentemente adolece el Ministerio de Justicia.

7. EL COMERIO Y LOS LAVERSIONES AGRICOLAS

7.1 Situacion Actual

El cambio en el gobierno salvadoreño, que tuvo lugar en 1989, condujo a cambios de políticas para disminuir la intervención gubernamental y para mejorar el papel desempeñado por el sector privado en la economía. Recientemente, el gobierno de El Salvador ha liberalizado su régimen comercial para alentar una diversificación de las exportaciones y un crecimiento económico más rápidos. Asimismo, el gobierno ha puesto en ejecución varias reformas de políticas en el sector agrícola relacionadas con la comercialización, la tenencia de la tierra y el crédito agrícola. Se ha eliminado la mayoría de los subsidios y controles de precios para los productos alimentarios, contándose con una política de banda de precios que estabiliza los precios internos para algunos productos básicos al mismo tiempo que los vincula con las condiciones del mercado mundial.

Además, el gobierno ha dado pasos para renovar la integración económica regional como medio para ampliar el tamaño del mercado, para mejorar la eficiencia de la asignación de recursos y como preparación para las negociaciones previstas sobre el acceso comercial preferencial entre el bloque centroamericano y los Estados Unidos. Es posible que el fin de la guerra mejore la confianza en el sector empresarial y que arroje tasas de inversión más elevadas. La conclusión exitosa de la estabilización macroeconómica y de la liberalización del comercio, de la agricultura y del sector financiero, han proporcionado incentivos claros a nivel agregado y han contribuido a la recuperación económica.

7.1.1 Políticas Macroeconomics

Los principales desafíos que enfrentará el gobierno de El Salvador en los años venideros consisten en incrementar el valor de las exportaciones y diversificar la base de las mismas, alcanzar una mayor disciplina fiscal, mejorar la eficiencia administrativa del sector público y adoptar políticas sociales eficaces en las áreas de la salud, la educación y la protección del medio ambiente. El crecimiento de las exportaciones es de importancia crítica para minimizar la vulnerabilidad de las cuentas externas y para la generación de empleos. Se necesita además una mayor disciplina fiscal para aliviar la presión a favor de políticas monetarias robustas que, de prolongarse, podrían tener efectos de contracción.

Si bien un tipo de cambio exterior realista y la adopción de políticas comerciales liberales son condiciones necesarias para mantener y mejorar la competitividad internacional, no son suficientes. Otros factores importantes son: una política agrícola sólida; información precisa y oportuna sobre el mercado; cumplimiento de los contratos sobre productos básicos; promoción coordinada de las exportaciones; la calidad y la confiabilidad de los servicios de riego, electricidad, transporte y telecomunicaciones; y la calidad del capital humano.

7.1.2 Políticas comerciales

Durante los últimos cuatro años, el clima comercial salvadoreño ha experimentado una rápida liberalización. El arancel máximo a la importación ha descendido de 290 a 50 por ciento. La adhesión reciente del Salvador al GATT, y su participación en otras negociaciones mercantiles bilaterales y multilaterales, también ha contribuido al resurgimiento del país como un sólido competidor en la economía mundial. Las exportaciones salvadoreñas, en particular en lo que respecta a productos agrícolas no tradicionales y manufacturas, han aumentado y deberían seguir aumentando. Sin embargo, las importaciones han aumentado con mayor rapidez haciendo incrementar el déficit de la balanza de pagos de El Salvador. El mayor crecimiento en las importaciones lo proporcionan los bienes de consumo. El comercio agrícola se vio más adversamente afectado por los precios bajos del café, por un tipo de cambio sobrevalorado y por estrictas políticas de crédito.

7.1.3 Cuestiones de la política agraria

En la agricultura, las principales fuentes del descenso de la producción y el ingreso han sido precios en baja y una menor productividad en lo que respecta al algodón y al café. Es evidente que se necesita una importante reforma de la política agraria en muchas áreas si se desea promover el desarrollo, proceso que, en cierto grado, ha comenzado ya.

El sector agrícola sigue efectuando importantes contribuciones al crecimiento de la economía salvadoreña en términos del PIB, el empleo, la generación de divisas, el ingreso rural y la provisión de alimentos y materia prima. La respuesta positiva de la agricultura en fecha reciente emana del impacto de las reformas normativas, los acuerdos de paz y la estabilidad y confianza que vuelven al sector privado.

Los componentes de costos del margen financiero en finca-al por menor han aumentado constantemente desde 1986. Los aumentos en la productividad de áridos básicos no han sido iguales a los incrementos en los costos del transporte, los salarios y otros gastos. Entre 1989 y 1992, a los costos del transporte correspondió más de la mitad del margen financiero en finca-al por menor. Algunos de los costos mayores en el margen en finca-al por menor son relativamente inflexibles, tales como las tarifas de flete por tierra, que siguen el precio del fuel-oil.

Política de precios agrícolas

El mecanismo de bandas de precios ha sido relativamente fácil de implantar y parece estar siendo bien administrado. En la actualidad, sólo los precios mínimos han sido pertinentes. Las fuerzas de la oferta y la demanda determinan los precios de compensación en el mercado en todos los niveles de la cadena de comercialización. Si no se ha dejado sentir el efecto completo sobre los ingresos de los agricultores, esto se debe a las imperfecciones en el proceso de comercialización a nivel nacional.

Para la sostenibilidad económica, debería continuar la política de bandas de precios. El aumento en los ingresos de los agricultores a largo plazo ampliará la dimensión del mercado interno para bienes y servicios no agrícolas. En términos de sostenibilidad social, hasta que los agricultores perciban alternativas viables de producción, la eliminación del sistema de bandas de precios para estos productos básicos podría desencadenar perturbación social en las zonas rurales.

Política de comercialización agrícola

La información sobre la producción nacional e internacional, los precios y la situación del mercado no se está transmitiendo a los posibles exportadores a tiempo y en forma coordinada. En la actualidad, se dispone de un sistema de información agrícola fraccionario, disperso entre distintos lugares a través de diferentes instituciones públicas y privadas. Debería fomentarse y apoyarse financieramente un sistema de información más unificado y mejor coordinado integrado por FUSADES, MAG, COEXPORT, FOMEX y el Ministerio de Economía. Este sistema debería abarcar una clientela más amplia de empresas nacionales y extranjeras y proporcionar acceso a las personas en todas las regiones del país.

7.1.4 Clima jurídico

Aun cuando el sistema jurídico necesita muchas mejoras en el campo de la legislación y de la ejecución, quizás el problema jurídico más grave para los productores de artículos de exportación sea el riesgo de incumplimiento de los contratos. Los compradores de exportaciones en otros países son una fuente del problema, pero la falla principal está en los exportadores directos en El Salvador que reciben los artículos de exportación de los productores pero no pagan una vez que se efectúa la operación de exportación.

Estas personas se han aprovechado de las cooperativas agrícolas en particular, aunque el riesgo es grande para el productor agrícola o el elaborador independientemente de su dimensión. El recurso legal es demasiado lento y permisivo para obligar a los agentes de exportación a compensar a las partes perjudicadas de forma oportuna. Se necesita una seria reestructuración de la ejecución del cumplimiento de los contratos, incluyendo una reformulación de la legislación existente, a fin de reducir los riesgos para los productores agrícolas que consideran producir cultivos no tradicionales para la exportación.

7.1.5 Incentivos a la exportación y promoción de las inversiones

Las autoridades públicas salvadoreñas han estado emprendiendo activamente actividades de promoción de las exportaciones, pero estas medidas a menudo no han sido sistemáticas ni eficaces. Uno de los acontecimientos normativos más eficaces ha sido la creación de CENTREX, una oficina centralizada para registro de exportaciones. Sin embargo, otros programas, tales como el descuento del arancel del 6 por ciento y la reintroducción del impuesto de valor añadido, están mal administrados y sujetos a retrasos prolongados de tramitación.

Quizás el aspecto más preocupante sea la ausencia de una estrategia nacional clara para las exportaciones y de coordinación entre importantes factores en la economía. FOMEX, comisión ampliamente representativa de los distintos intereses económicos del país, está tratando de atender esa necesidad.

Otro paso importante sería descentralizar todas las actividades de registro de las inversiones en una oficina. El proceso de despacho aduanero de los bienes es aún engorroso y costoso, tanto en términos de tiempo como en términos de los sobornos que a menudo hay que pagar. Una fuerte campaña anticorrupción en el servicio aduanero y, quizás, el aumento del sueldo de los agentes de aduana a un nivel más elevado puede ayudar a reducir el nivel de extorsión. Una reestructuración del proceso de papeleo y del propio servicio conducirá a aumentos en la eficiencia.

7.1.6 Inversión en infraestructura

El descenso en la inversión agrícola en El Salvador provino no sólo de una menor inversión pública debida a presiones del déficit sino también de una menor inversión privada debida en parte a la incertidumbre en cuanto al inicio del programa de ajuste estructural relativamente nuevo y las reformas conexas.

A fin de reactivar la capacidad productiva del sector agrícola y asegurar su sostenibilidad, debería emprenderse una estrategia de inversiones públicas y privadas que abarque muchas áreas, entre ellas las siguientes: posibilidades de riego, servicios de investigación y extensión, generación de energía eléctrica, mejoras continuas en las carreteras y puertos y privatización del sistema de teléfonos.

7.1.7 Integración económica

El Salvador trabaja activamente en la oleada mundial de liberalización del comercio. Su participación en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) renovado seguirá ampliando sus exportaciones a la región, pero el crecimiento en las exportaciones de productos agrícolas está limitado por falta de aumento en la demanda. Sin embargo, los alimentos de valor agregado tienen mayores posibilidades.

La futura aplicación del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (ALC) también presenta varios retos para la agricultura salvadoreña puesto que sus exportaciones agrícolas a los Estados Unidos son importantes para el sector. Se prevé algún desvío comercial de las exportaciones de fruta y legumbres ya que México ampliaría su participación en el mercado de importaciones estadounidenses. Sin embargo, el grado actual de estos cambios requiere un modelo cuantitativo para estimación.

El acceso al ALC por parte de los países centroamericanos en sí y de por sí no aumentará grandemente las exportaciones salvadoreñas a Estados Unidos, excepto quizás en el campo de los textiles y el azúcar si se obtiene un tratamiento más favorable. Sin embargo, la decisión de

unirse al ALC cimentaría la relación comercial de Centroamérica con Estados Unidos y eliminaría las dudas en torno al futuro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Mayores oportunidades para El Salvador brinda la expansión adicional del ALC para incluir a los países sudamericanos, abriendo cauces comerciales previamente subutilizados.

El Salvador debería seguir adelante seriamente con su petición de unirse al ALC tan pronto como sea posible, pero debería hacerlo sólo de acuerdo con los otros países centroamericanos. Como bloque, su poder de negociación es mucho mayor que individualmente, y la atención sería mayor por parte de los actuales miembros del ALC.

7.1.8 Crecimiento futuro en productos de exportación

Tomando como base la competitividad del sistema de productos básicos, los costos más bajos de producción, la experiencia en el uso de recursos, la generación de empleo y los ingresos de divisas, la ventaja competitiva de El Salvador es evidente en la producción de exportaciones tradicionales. La incorporación y diseminación de la nueva tecnología es más fácil. Sin embargo, para cualquier sistema de productos básicos, es difícil ser un proveedor de costo más bajo y diferenciado en función del producto frente a los competidores ya que el logro de una calidad superior o del nivel de servicios requerido para la diferenciación puede ser muy costoso.

A largo plazo, la forma más segura de estabilizar y aumentar los ingresos de divisas en El Salvador consiste en trasladar recursos a la producción de productos no tradicionales de alto valor agregado. La actividad de diversificación de las exportaciones de El Salvador no necesita concentrarse en productos exóticos y no requiere depender de bajos costos de mano de obra para competitividad internacional. La experiencia indica que El Salvador puede competir contra otros proveedores en el mercado en una amplia gama de productos tradicionales y no tradicionales sobre la base del costo y de la calidad.

Si bien el sector público puede tener papeles importantes que desempeñar en el desarrollo del sistema de productos básicos mediante la provisión de infraestructura física, la oferta de información técnica y de mercados, el diseño y ejecución de normas, la implantación de programas y otras medidas encaminadas a reducir o extender el riesgo, y la promoción de la entrada y la competencia, el sector privado debería ser el motor o el proveedor del crecimiento de las inversiones y las exportaciones en El Salvador. Ambos sectores han de invertir más en mejoras gerenciales, capacitación, análisis normativo y en servicios de investigación y extensión.

7.2 Recomendaciones

7.2.1 La Economía Mundial

El Salvador ha liberalizado su régimen comercial y es hoy más vulnerable a los efectos de los cambios en los mercados mundiales. A corto plazo, las perspectivas no son buenas para una recuperación robusta de la economía internacional. Es probable que los precios de las exportaciones primarias de El Salvador es probable que permanezcan relativamente bajos y la

demanda de estas exportaciones seguirá estancada. Además, es probable que El Salvador encuentre dificultades crecientes para la comercialización de sus bienes no tradicionales. Por ende, los formuladores de políticas no pueden prever un impulso exógeno de la cuenta comercial para moderar las consecuencias de los problemas económicos internos.

En cuanto a la agricultura mundial, el crecimiento económico lento y los suministros grandes han determinado precios bajos para los productos básicos en los últimos cuatro años, en especial en términos de dólares. A menos de que se produzca una fuerte e imprevista reducción en la producción o una alteración monetaria grande, es probable que los precios de los productos básicos agrícolas se mantengan bajos por algún tiempo.

Las implicaciones económicas de esta situación para El Salvador tienen tres aspectos. Primero, es probable que los ingresos derivados del café, el algodón y el azúcar sigan siendo bajos. Segundo, los costos del maíz, del trigo y de otras importaciones agrícolas también permanecerán probablemente bajos, por lo que disminuirán los egresos financieros del gobierno. Tercero, un entorno macroeconómico mejorado hará más fácil la adopción de políticas que conduzcan al desarrollo del sector agrícola.

7.2.2 Estrategia de Políticas

- Formular una concepción clara del papel que se espera desempeñe la agricultura en el desarrollo de la economía e integrar la política agrícola con las políticas para el resto de la economía con el fin de evitar metas de políticas conflictivas.
- Continuar con el mecanismo actual de la política de banda de precios. Su eliminación en un punto tan temprano sólo desacreditará a otros intentos que se hagan para estabilizar los precios, ya que los agricultores no depositarán su confianza en programas que no están seguros si existirán al día siguiente. Más aún, la reducción de la estabilidad causada por la eliminación del sistema de la banda de precios puede conducir a ingresos más bajos para los agricultores, incrementando las inquietudes respecto a un conflicto rural.
- Mejorar el servicio de datos e información sobre el mercado, el cual se encuentra en la actualidad fragmentado entre diferentes entidades y el cual es inaccesible para muchos productores agrícolas. Esto ayudaría en gran medida a los productores y a los exportadores a tomar decisiones para la siembra y para la comercialización. El servicio debe incluir información sobre los precios y la producción a nivel interno e internacional, así como también información específica sobre mercados extranjeros, debe vincularse electrónicamente con bases de datos similares en otros países y debe estar ampliamente disponible a lo largo de todo el país.
- Continuar con las inversiones para el mejoramiento de la infraestructura, tales como carreteras, puertos y el servicio eléctrico. Privatizar el servicio telefónico

para obligar a que se produzca un incremento en la eficiencia y en la disponibilidad de los servicios de telecomunicaciones en El Salvador.

- Reformar la legislación y los procedimientos de ejecución y aplicación de las leyes para el cumplimiento con los contratos. Dichas acciones reducirían en gran medida el riesgo de producir para la exportación en el caso de los productores agrícolas más pequeños o con menos experiencia.
- Evaluar la estructura y la dirigencia del Servicio de Aduanas, reducir los procedimientos burocráticos correspondientes e iniciar una intensa campaña contra la corrupción.
- Incrementar las inversiones en la rehabilitación de la irrigación como una alternativa de costo inferior para incrementar las exportaciones de los productos no tradicionales.
- Aumentar la inversión para fortalecer al Ministerio de Agricultura, al de Economía y al de Finanzas; especialmente en las áreas del análisis y la ejecución de políticas, el manejo de datos, la difusión de la información, la administración tributaria y la promoción de la transferencia de capital y de inversiones extranjeras.
- Incrementar la inversión para apoyar un plan o acuerdo de coordinación institucional para promover la diversificación en la agricultura y en el agroprocesamiento. Este plan incluiría a FUSADES, COEXPORT, FOMEX, al Ministerio de Agricultura y al de Economía.
- Establecer un "centro único" para los inversionistas extranjeros, con el fin de facilitar el flujo de la inversión extranjera hacia El Salvador.
- Desarrollar una visión clara de la meta para una integración económica centroamericana renovada y comprender sus implicaciones para la agricultura salvadoreña.
- Coordinar los esfuerzos de negociación respecto al MCCA y al NAFTA con los demás gobiernos centroamericanos y llevar adelante estos esfuerzos con toda decisión.
- Continuar con las reformas de las políticas agrícolas para permitir que las fuerzas del mercado funcionen y que los agricultores basen sus decisiones sobre la producción en incentivos no reglamentados y no artificiales. Esto permitirá que el éxito se base sobre una verdadera ventaja comparativa.

7.2.3 Necesidades institucionales.

- El Ministerio de Agricultura, con la ayuda de la USAID, debe fortalecer al máximo posible a su Grupo para el Análisis de las Políticas Agrícolas. Un grupo de esta naturaleza para el análisis de las políticas le dará mayor fuerza y peso al ministro cuando participe en las negociaciones interagencias dentro del gobierno y en las negociaciones internacionales para acuerdos comerciales. Además, incrementará la eficacia de la política agrícola. Es particularmente importante que los integrantes de este grupo tengan experiencia y capacitación en el análisis de políticas, en el comercio internacional, en la política macroeconómica y en los métodos económicos cuantitativos.
- La creación de un grupo para el análisis del mercado internacional de productos básicos es de alta prioridad. Dicho grupo podría estar ubicado en la Dirección de Economía Agropecuaria o en el Grupo para el Análisis de las Políticas Agrícolas, o podría constituir una unidad por separado. Su tarea sería la de estudiar los mercados internacionales de productos básicos que sean de interés directo para la agricultura salvadoreña. Es muy probable que este grupo pueda beneficiarse de la colaboración con la División Económica Internacional del Servicio de Investigación Económica del DAEU.
- Para apoyar a los dos grupos antes mencionados y al Ministerio de Agricultura como un todo, se requiere de un grupo mejorado para que preste servicios de estadísticas. Este grupo mantendría los bancos de datos que sean de interés tanto para los analistas de políticas como para los formuladores de las mismas. Además, el mismo generaría datos sobre temas que no se reconocen comúnmente en el análisis de las políticas agrícolas, incluidas las estructuras arancelarias, la identificación de las intervenciones comerciales tanto en El Salvador como en el extranjero, y los tipos de cambio de equilibrio.
- Hay una gran necesidad de un sistema de información sobre el mercado para ayudar a los exportadores a aprender sobre el mercado internacional para sus bienes y sobre las reglamentaciones y prácticas de comercialización para los mercados de exportación específicos.

7.2.4 Sugerencias para la investigación ulterior

- Es necesario generar, sobre bases continuas, el conocimiento sobre los sectores de los productos básicos principales de la agricultura salvadoreña. Estos estudios diagnósticos deben identificar las fuerzas económicas principales que afectan al sector, las tendencias en el uso de los recursos y en la productividad, y los retornos para las familias.

- También son importantes estudios específicos, de ser posible cuantitativos, sobre los vínculos entre las políticas macroeconómicas y los mercados de productos básicos.
- Es necesario poseer conocimientos sobre los mercados de los productos básicos específicos para poder realizar análisis de políticas de la respuesta de la oferta y de la demanda tanto interna como de exportación. Se requiere dicho conocimiento para los principales productos básicos agrícolas y para los principales grupos de productos básicos. El estudio hecho por Ramos y otros puede servir de punto de partida.
- Se requiere de la investigación analítica sobre los acuerdos de comercialización en El Salvador. Si los mercados no tienen un desempeño eficiente, es necesario identificar las causas de dichos fracasos de los mercados y diseñar nuevos arreglos institucionales. El diseño de un sector mejorado de comercialización y distribución debe representar una prioridad elevada.
- El conectar a la agricultura salvadoreña con la economía internacional, a través de precios equivalentes a nivel de frontera para los precios internos, tendrá consecuencias importantes para la distribución del ingreso. Para que las políticas propuestas sean viables, es necesario encontrar medios para lidiar con el problema de la fijación de precios.
- Se deben hacer estudios cuantitativos para informar a los formuladores de políticas respecto a los efectos potenciales que tendrán los diferentes acuerdos comerciales (en particular el MCCA y el NAFTA), sobre las exportaciones e importaciones agrícolas específicas de El Salvador. Así, los formuladores de políticas estarían mejor preparados para amortiguar o aumentar estos efectos, según sea el caso.
- Se requieren más conocimientos sobre el estado de la nutrición de las familias de bajos ingresos. Existe además la necesidad de crear nuevos arreglos institucionales que permitan mejorar la condición de la nutrición de dichas familias. Se requieren trabajos de investigación para determinar las metas apropiadas en cuanto a la política alimentaria y las concesiones mutuas necesarias entre las mismas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alas de Franco, Carolina. 1992. "Los Desafíos de una Zona de Libre Comercio entre México y Centroamérica". *Estudios Centroamericanos*. 47:461-479.
- Arriagada Stiven, Pedro. 1992. *Marco Legal e Institucional para el Desarrollo de las Exportaciones no Tradicionales*. San Salvador, El Salvador: FUSADES.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. 1993. "Ley de Fomento y Protección de la Propiedad Intelectual". Decreto No. 604.
- Balassa, Bela. 1961. *The Theory of Economic Integration*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc.
- Banco Central de Reserva. *Revista Trimestral*. Publicación de la Gerencia de Estudios Económicos, varios números.
- _____. *Memoria Anual de Labores*, varios números.
- _____. *Boletín Económico*, varios números.
- _____. 1993. Varios informes misceláneos sobre el Fondo de Crédito para Inversiones.
- _____. 1991. *Guía del Exportador*. San Salvador, El Salvador.
- Banco Cuscatlán. 1992. *Memoria 1992*. San Salvador, El Salvador.
- Banco Interamericano de Desarrollo; marzo de 1993. "Programas de El Salvador", documento sin publicar, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1980. "The Changing Nature of Export Credit Finance and Its Implications for Developing Countries", Documento de Trabajo No. 409 del Personal del Banco Mundial. Washington, D.C.
- _____. 1992. "Trade Policy Reforms Under Adjustment Programs", Estudio de Evaluación de las Operaciones del Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1990. "Trade Liberalization and Economic Integration in Central America", Informe No. 7625-CAM, Washington, D.C.
- Brown, Richard N., Jr. y Nydia R. Suárez. 1991. *U.S. Markets for Caribbean Basin Fruits and Vegetables: Selected Characteristics for 17 Fresh and Frozen Imports, 1975-1987*. USDA/ERS Statistical Bulletin No. 821.

Bulmer-Thomas, Víctor. 1993. "Víctor Bulmer-Thomas habla sobre la Integración". *Integración en Marcha*. Marzo-abril de 1993. p. 39-44.

Buzzanell, Peter y Ron Lord. 1993. "Sugar and Corn Sweetener: Changing Demand and Trade in Mexico, Canada, and the United States". USDA/ERS Agriculture Information Bulletin No. 655.

"Campo Experimental de Ingeniería Agronómica". 1993. *El Diario de Hoy*. Julio 29, p. 13.

Cappi, Carlo, Lehman, Fletcher, Roger Norton, Carlos Pomareda y Molly Wainer. 1978. "A Model of Agricultural Production and Trade in Central America". *Economic Integration in Central America*, William Cline y Enrique Delgado, editores.

Carana Corporation. 1990. "Estrategia para el Desarrollo de las Exportaciones de El Salvador". USAID Informe Técnico.

_____. 1989. "Investment and Non-Traditional Exports in Central America and the Dominican Republic". USAID Informe Técnico.

_____. 1991. *Structure and Performance of the Salvadoran Sugar Industry*. Arlington, Virginia: Carana Corporation y Sparks Companies, Inc.

CENTREX, varios informes y datos estadísticos.

"Centroamérica Busca Unirse a Libre Comercio Norteamericano". 1993. *El Diario de Hoy*. Julio 28, p. 6.

Cline, William R. y Enrique Delgado, editores. 1978. *Economic Integration in Central America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

COEXPORT. 1993. *El Salvador: Directorio de Exportadores 1993*. San Salvador, El Salvador.

_____. 1993. *Memoria de Labores Abril 1992-Marzo 1993*. San Salvador, El Salvador.

Cook, Robert L., Carlos Benito, James Matson, David Runsten, Kenneth Shwedel y Timothy Taylor. 1991. "Implications of the North American Free Trade Agreement for the U.S. Horticultural Sector", en *NAFTA Effects on Agriculture: Fruit and Vegetable Issues, Vol. IV*. Park Ridge, Illinois: American Farm Bureau Research Foundation.

FIDEX, varios informes internos y boletines.

Fitzgerald, E.V.K. y Edwin Croes. 1989. "The Regional Monetary System and Economic Recovery", en *Central American: The Future of Economic Integration*. George Irvin y Stuart Holland, editores. Boulder, Colorado: Westview Press, Inc.

- Fondo Monetario Internacional. 1991. *Anuario de Estadísticas Financieras Internacionales 1991*, Washington, D.C.
- _____. "Desarrollo Económicos Recientes en El Salvador 1990-92", informe sin publicar, Washington, D.C.
- _____. "Anexos Estadísticos de El Salvador", varios números, Washington, D.C.
- Forsythe, Kenneth y Liana Neff. 1993. "The U.S. Enterprise for the Americas Initiative: Support for Western Hemisphere Economic and Trade Reform". USDA/ERS Agriculture Information Bulletin No. 660.
- FUSADES. 1993. "Informe Trimestral de Coyuntura No. 4, 1992", San Salvador, El Salvador.
- _____. 1993. "Informe Trimestral de Coyuntura No. 1, 1993", San Salvador, El Salvador.
- _____. 1991. "Estudio Sectorial de la Agroindustria Tradicional en El Salvador", Documento de Trabajo No. 24. San Salvador, El Salvador.
- _____. 1991. "Estudio Sectorial de la Agroindustria No Tradicional Informal", Documento de Trabajo No. 25. San Salvador, El Salvador.
- _____. 1991. "Estudio Sectorial de la Agroindustria No Tradicional", Documento de Trabajo No. 26. San Salvador, El Salvador.
- _____. 1992. "Importancia del SGP y la ICC para la Economía Salvadoreña" en "Boletín Económico y Social No. 85". San Salvador, El Salvador.
- _____. 1993. "Reformas a la Legislación de Propiedad Intelectual", in *El Diario de Hoy*, julio 20.
- _____. 1992. "Informe Trimestral de Coyuntura No. 2, 1992: Ajuste Estructural ¿Dónde estamos?". Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
- _____. 1993. "Informe Trimestral de Coyuntura No. 1, 1993: Una Estrategia para el Crecimiento". Departamento de Estudios Económicos y Sociales.
- _____. "Boletín Económico y Social", varios números.
- General Accounting Office, U.S. (GAO). 1991. "U.S.-Mexico Trade: Extent to Which Mexican Horticultural Exports Complement U.S. Production". GAO/NSIAD-91-94BR.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). 1990. *Protocolo para la Accesión de El Salvador al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*.

- Hogan, Paul, Donald Keesing y Andrew Singer. 1991. "The Role of Support Services in Expanding Manufactured Exports in Developing Countries", EDI Seminar Series, Economic Development Institute of The World Bank. Washington, D.C.
- Irvin, George y Stuart Holland, editores. 1989. *Central America: The Future of Economic Integration*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kavoussi, R.M. 1985. "International Trade and Economic Development: The Recent Experience of Developing Countries", *Journal of Developing Areas*. 19:379-392.
- Kingman-Brundage, J. y Susan Shultz. 1986. *The Fundamentals of Trade Finance*. New York: John Wiley y Sons.
- Krissoff, Barry, Liana Neff y Jerry Sharples. 1992. "Estimated Impacts of a Potential U.S.-Mexico Preferential Trading Arrangement for the Agricultural Sector". IATRC Working Paper #92-1.
- Krissoff, Barry y Jerry Sharples. 1993. "Preferential Trading Arrangements in Western Hemisphere Countries". *Agricultural and Resource Economics Review*. 22:48-58.
- Kristjanson, Patricia, Mark Newman, Cheryl Christensen y Martin Abel. "Export Crop Competitiveness: Strategies for Sub-Saharan Africa". Abt Associates, APAP Technical Report No. 109. Julio 1990.
- Krueger, A. 1978. *Foreign Trade Regimes and Development: Liberalization Attempts and Consequences*. New York: Columbia University Press.
- Lal, D. y Sarath Rajapatirana. 1987. "Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries". *World Bank Research Observer*. 2:189-218.
- Letona, R.C. 1991. "Realidad y Perspectivas del Banco de Fomento Agropecuario en El Salvador". Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC).
- Liévano, Mirra y Roger Norton. 1988. "Food Imports, Agricultural Policies and Agricultural Development in El Salvador, 1960-1987", Robert R. Nathan Associates, Washington, D.C.
- Lipsey, Richard. 1991. "The Case for Trilateralism", en *Continental Accord: North American Economic Integration*. Steven Gliberman, editor. Vancouver, Canada: The Fraser Institute.
- López, José Roberto. 1993. "El Tratado de Libre Comercio México-El Salvador". FUSADES, Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES), Documento de Trabajo No. 34, El Salvador.
- Milner, C., editor. 1990. *Export Promotion Strategies*. New York: New York University Press.

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), varios informes estadísticos.

_____. 1992. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 1990-91*. San Salvador, El Salvador.

_____. 1993. *Anuario de Estadísticas Agropecuarias 1991-1992*. San Saivador, El Salvador.

Ministerio de Economía, varios informes y estadísticas.

Ministerio de Hacienda, varios informes y estadísticas.

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, varios informes internos.

Morris, Michael. "Determining Comparative Advantage Through DRC Analysis: Guidelines Emerging from CIMMYT's Experience". CIMMYT Economics Program, Working Paper. Julio 1989.

Muchnik, Eugenia y Marcela Allue. 1991. "The Chilean Experience with Agricultural Price Bands", *Food Policy*, Febrero de 1991, p. 67-73.

Mundlak, Yair y Donald F. Larson. 1992. "On the Transmission of World Agricultural Prices", *The World Bank Economic Review*. 6:399-422.

Nathan Associates Inc. y Louis Berger International, Inc. 1992. "Export and Investment Promotion; Sustainability and Effective Service Delivery, Volume 1: Synthesis of Findings from Latin America and The Caribbean", AID Program and Operations Assessment Report No. 2, AID/CDIE, Washington, D.C.

Norton, Roger D. 1990. "An Assessment of the Recent Agricultural Policy Reforms in El Salvador", USAID/El Salvador.

_____. 1987. "Agricultural Issues in Structural Adjustment Programs", FAO, Economic and Social Development Paper No. 66, Roma.

_____. 1986. "The Role of Credit in Colombian Agriculture", Report prepared for the Latin American and Caribbean Office of the World Bank, Washington, D.C.

Núñez, Rubén D. y William Loehr. 1991. "El Salvador: Una Evaluación del Eefecto sobre la Agricultura de los Recientes Cambios de Políticas", APAP II Informe Técnico No. 127, Abt Associates Inc., para el Proyecto de Análisis de las Políticas Agrícolas, Fase II (APAP II), contrato de la AID No. DAN-4084-Z-00-8034-00.

Orellana Merlos, Carlos. 1993. "El Nuevo Modelo de Integración Centroamericana y la Armonización Regional de Políticas Macroeconómicas". *Política Económica*. No. 16.

- Pearson, S. y E. Monke. *Using the Policy Analysis Matrix to Monitor and Evaluate the Rural-Urban Marketing Program*. Food Policy Research Institute, Stanford University, Stanford, CA. Junio 1988.
- Pérez, Mauricio. 1992. *Efectos del Tratado de Libre Comercio de America del Norte sobre el Acceso de las Exportaciones Agropecuarias de Centroamérica al Mercado de los Estados Unidos*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Unidad Regional de Asistencia Técnica.
- Quezada, Norberto A. 1990. "Chile: Efectos de la Banda de Precios de Importación de Trigo", ponencia presentada ante la Conferencia de la Asociación de Latinoamérica y del Caribe de Economistas Agrícolas, Cartagena, Colombia.
- Ramos, Hugo H., Frederick Worman y Hugo Cornelius. 1992. "Estudio de Respuesta de la Producción de Granos Básicos en El Salvador", preparado para la USAID/DAN-4144-B-00-6002-00, Orden de Trabajo No. 10, Postharvest Grain Systems, Kansas State University.
- Rhee, Y.W. 1985. "Instruments for Export Policy and Administration: Lessons from the East Asian Experience", World Bank Staff Working Papers, No. 725. Washington, D.C.
- Samayoa Urrea, O. 1989. "Políticas de Desarrollo de las Exportaciones de Productos No Tradicionales en Centroamérica", Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Segovia, A. y William Pleitez. 1990. "Política de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de El Salvador a Terceros Mercados en la Década de los Ochenta", *Cuaderno de Investigación No. 4, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC)*. San Salvador, El Salvador.
- Seligson, Mitchell A. 1993. "A Profile of the Landless, Land Poor and Unemployed Agricultural Populations in El Salvador, 1991-1992", Informe a la USAID/El Salvador bajo contrato con Abt Associates, Inc.
- Spreen, Thomas H., Ronald P. Muraro y Gary F. Fairchild. 1991. "Analysis of the Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Citrus Industry", en *NAFTA Effects on Agriculture: Fruit and Vegetable Issues, Vol. IV*. Park Ridge, Illinois: American Farm Bureau Research Foundation.
- Tech International, Inc., Louis Berger International, Inc. y Edificaciones Choussy, S.A. de C.V. 1990. "Infrastructure Sector Assessment. Final Report, Volume II, Transportation", presentado a la USAID/El Salvador.
- U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service (ERS). 1991. *Foreign Agricultural Trade of the United States (FATUS), Calendar Year 1991*.

- _____, Economic Research Service (ERS). 1992. *Agriculture in a North American Free Trade Agreement: Analysis of Liberalizing Trade between the United States and Mexico*. Foreign Agricultural Economic Report No. 246.
- _____. 1993. "Effects of the North American Free Trade Agreement on U.S. Agricultural Commodities".
- _____, Office of International Cooperation and Development. 1984. "Lista de Frutos y Vegetales Admisibles en los Estados Unidos Procedentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, y Panamá". Presentado ante el Taller de Trabajo sobre Comercialización Agrícola para la Cuenca del Caribe, septiembre 23 al 27 de 1984, Miami, Florida.
- Valdés, Alberto. 1992. "Price Bands for Agriculture Price Stabilization: The Chilean Experience", en *Gaining Momentum: Economywide and Agricultural Reform in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Vanegas, Manuel, Sr. 1986. "Meeting World Food Objectives: Towards an Improved Trade Environment in Agriculture", *Food Policy*. 2:205-215.
- _____. 1988. "Economic Adjustment and Its Effects on Selected Central America's Agricultural Exports", documento de base preparado para el Concurso de Ponencias Seleccionadas de la Conferencia Internacional para la 14ta Sesión Ministerial del Consejo Mundial de la Alimentación /NU, Roma, Italia.
- _____. 1991. "Policy Reforms and Supply Response: Experiences from Africa and Latin America", ponencia presentada ante la 21ra Conferencia Internacional de la Asociación Internacional de Economista Agrícolas, Tokio, Japón.
- Wells, Louis T. Jr. y Alvin Wint. 1991. "Facilitating Foreign Investment: Government Institutions to Screen, Monitor, and Service Investment from Abroad", Occasional Paper No. 2, Foreign Investment Advisory Service, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wenner, M., J. Holtzman y Gary Ender. 1993. "Primer on Appropriate Policy Regimes and Institutional Support Needed for Agribusiness Promotion". Washington, D.C.: Abt Associates Inc. APAP II Technical Report, en preparación.
- Wenner, Mark D. y Rafael Umaña Amaya. 1993. "Agricultural Credit Market Assessment in El Salvador". Washington, D.C.: Abt Associates Inc. APAP II Technical Report.
- Whalley, John. 1992. "Expanding the North American Free Trade Agreement". Institute for Policy Reform, Washington, D.C. Working Paper IPR42.
- Zepeda Bermúdez, G. 1989. "Estudio Sobre Los Obstáculos al Comercio en Centroamérica" y Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Ciudad de Guatemala, Guatemala.