

PD - ABA-671
65392

**EL CRIMEN DE LA
REFORMA AGRARIA DE
EL SALVADOR**

**AUDITORIA DE LA REFORMA
AGRARIA DE EL SALVADOR**

POR

**OFICINA DEL INSPECTOR GENERAL PARA
AUDITORIA/AMERICA LATINA .
AID DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EEUU.**

Este documento público ha sido
Traducido y Publicado
como un servicio informativo por el

CENTRO DE ESTUDIOS ECONOMICO SOCIALES

GUATEMALA, FEBRERO 1984

INFORME SOBRE LA SITUACION DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

INFORME DE AUDITORIA No. 1-519-34-2

13 DE ENERO DE 1984.

Bajo condiciones extremadamente difíciles, el Gobierno de El Salvador emprendió un Programa de Reforma Agraria de gran envergadura. El Programa redistribuyó más de 200,000 hectáreas de tierra a cooperativas e individuos. Sin embargo, las tres fases de la reforma agraria, que han recibido aproximadamente 200 millones de dólares en asistencia a través de la AID, arrojan resultados cuestionables.

La mayoría de las cooperativas de la Fase 1 no son viables desde el punto de vista financiero. Sólo con cuantiosa asistencia adicional podrán seguir operando. La implementación de la Fase 2 aún no se ha iniciado. La Fase 3 ha tenido éxito limitado, pero se enfrenta con graves problemas, entre ellos el hecho de que menos de la mitad de los campesinos elegibles han mostrado interés por adquirir las parcelas a las que tienen derecho.

GLOSARIO

AID	Agency for International Development
BCR	Banco Central de Reserva
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
CPA	Contador Público (Certified Public Accountant)
DIECRA	Desarrollo Integral de Empresas de la Reforma Agraria
FAA	Acta de Asistencia Extranjera de 1961 y enmienda
FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito
FEDECACES	Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador
FESACORA	Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganaderia
OEA	Organización de Estados Americanos

INDICE

	Página
RESUMEN	i
I. INTRODUCCION	1
Antecedentes del Programa	
II. PROPOSITO Y ALCANCE	5
III. ASISTENCIA FINANCIERA DE EE.UU. AL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA DE EL SALVADOR	7
IV. PARTICIPACION DE LA AID	9
V. LOGROS DE LAS TRES FASES DEL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA	11
Fase I	
Fase II	
Fase III	
VI. REVISION DEL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO (BFA)	43
VII. OBSERVANCIA DE LAS RESTRICCIONES DE FONDOS	57

RESUMEN

El Programa de Reforma Agraria de El Salvador fue iniciado en marzo de 1980. Los decretos del Gobierno que lo originaron sentaban la base para la Reforma, mediante la expropiación y redistribución de todas las propiedades agrícolas de 100 hectáreas o más. El Programa de Reforma Agraria consta de 3 fases. La Fase 1 concierne a la tenencia de tierra en exceso de 500 hectáreas. La Fase 2 se refiere a las propiedades agrícolas entre 100 y 500 hectáreas. El objeto de la Fase 3 son las tierras trabajadas por arrendatarios (tierra de labradores). Sólo las Fases 1 y 3 han sido implementadas hasta ahora.

Hemos revisado el Programa de Reforma Agraria para determinar su situación y para verificar el uso que se ha dado a los fondos restrictivos de la AID. Nuestro trabajo de campo fue desarrollado entre mayo y octubre de 1983.

Hemos encontrado que grandes extensiones de tierra han sido puestas a disposición de los campesinos y que numerosas cooperativas han sido establecidas con miras a incrementar la producción agrícola bajo el Programa de Reforma Agraria. Estos cambios se han llevado a cabo durante un período de desórdenes civiles, sin un claro consenso del público acerca de todos los aspectos de la Reforma Agraria, y con limitada capacidad institucional para implementar el Programa. El progreso alcanzado es considerable tomando en cuenta estas condiciones adversas. Más de 200,000 hectáreas de tierra han sido redistribuidas en beneficio de unos 500,000 campesinos (incluyendo a todos los miembros de cada familia). Sin embargo, el Programa no puede proseguir sin apoyo financiero y de otra índole por parte del Gobierno de El Salvador.

Debe hacerse notar que, en el curso de esta evaluación, encontramos un amplio consenso de opinión entre los norteamericanos y salvadoreños que han participado en el Programa

de Reforma Agraria como planificadores o como observadores. La mayoría de ellos coinciden en afirmar que la existencia del programa representa un rompimiento notable con la tradición histórica de la tenencia y uso de la tierra en El Salvador. Por otra parte el punto de vista mayoritario considera que este rompimiento con el pasado es irreversible en esencia.

Los fondos de la AID han sido utilizados directamente, o indirectamente como apoyo a actividades relacionadas con el proyecto, para llevar a cabo los objetivos del Programa. En algunos casos, sin embargo, los fondos han sido utilizados para fines que son contrarios a los acuerdos suscritos entre los dos países.

FASES DEL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA

La Fase 1.

A finales de 1983, se habían alcanzado varias de las metas del Programa. Sin embargo, es claro que es indispensable una gran cantidad de apoyo adicional, para que los logros alcanzados puedan ser preservados y para que esta fase del Programa pueda seguir adelante. Bajo las difíciles condiciones que han existido en El Salvador a lo largo de los 3 años y medio que han transcurrido desde el inicio de la Fase 1, la agencia encargada, el Instituto de Transformación Agraria (ISTA) continúa luchando para cumplir con varios de los elementos claves del Programa.

La Fase 2.

Aún no ha sido iniciada por el Gobierno de El Salvador.

La Fase 3.

Ha avanzado aproximadamente hasta la mitad de su meta de proporcionar tierra a los labradores. Más o menos la mitad de los campesinos elegibles para recibir tierra bajo las condiciones de esta

Fase habían presentado solicitudes hasta abril de 1983, para adquirir las parcelas a que tienen derecho de acuerdo con el Programa. La muestra estadística indicó que menos de la mitad de los que solicitaron parcelas estaban trabajando en las parcelas que les fueron asignadas cuando se llevó a cabo la encuesta. La agencia salvadoreña (FINATA) encargada de implementar esta Fase muestra entusiasmo por el Programa y ha llevado a cabo esfuerzos concertados para cumplir con sus funciones. Sin embargo, la situación de inseguridad, la resistencia de muchos terratenientes y la postura ambivalente que prevalece entre los militares han limitado los logros del Programa.

El éxito futuro del Programa de Reforma Agraria depende grandemente de que se logre lo siguiente:

1. Convertir las cooperativas de la Fase 1 en operaciones viables desde el punto de vista financiero.
2. Implementar efectivamente las reformas previstas en la Fase 2.
3. Facilitar los trámites de solicitud, registro, traspaso de propiedad y uso de la tierra en las fincas afectadas por la Fase 3.

BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO

El Banco de Fomento Agropecuario desempeña un papel vital en el Programa de Reforma, como proveedor de crédito agrícola. Las condiciones financieras del BFA han sido precarias, debido a la incapacidad de muchos de sus clientes (predominantemente las cooperativas de la Fase 1) para pagar los préstamos concedidos por el Banco. Las responsabilidades adicionales de aproximadamente 100 cooperativas de la Fase 1 y de los beneficiarios de la Fase 3 que fueron asignadas al BFA bajo el Programa de Reforma Agraria, han resultado en una sobreutilización de los recursos del Banco, debilitando su estructura de capital, lo cual ha conducido a un

colapso de su sistema de controles internos.

El BFA ha utilizado una suma equivalente a aproximadamente 1.4 millones de dólares en fondos de la AID para actividades no permitidas. La AID debe recuperar esa suma.

COMENTARIOS DE LA MISION

El Director de la misión USAID en El Salvador respondió a una versión preliminar de este informe el 7 de diciembre de 1983, en los términos siguientes.

Indicó que el informe no reconocía adecuadamente los logros del Programa de Reforma Agraria en el contexto de las condiciones reales en el cual se está llevando a cabo. Dijo que el informe da a entender que la Fase 1 no ha logrado nada.

El Director estuvo de acuerdo en que la dudosa viabilidad financiera de las cooperativas de la Fase 1 es un obstáculo importante para el éxito del Programa de Reforma.

Indicó que los compromisos de deuda adquiridos por las cooperativas deben ser reestructurados, para que se pueda esperar que sean exitosas desde el punto de vista financiero. Para ello mencionó que es necesario evaluar la posibilidad de desligar las sumas pagadas a los antiguos dueños, de las deudas que deben pagar las cooperativas y los campesinos. El Director no consideró que la mala calidad de la tierra adjudicada a las cooperativas y el número excesivo de miembros sean las razones principales para los problemas financieros de esas entidades. Criticó, asimismo, la metodología que usamos para proyectar los resultados de nuestra evaluación basada en cooperativas seleccionadas de la Fase 1 y beneficiarios seleccionados de la Fase 3.

Con respecto al Banco de Fomento Agropecuario el Director de la misión USAID concordó en que, al inicio del Programa de Reforma

Agraria, este Banco no tenía ni la capacidad administrativa ni la capacidad financiera para afrontar las responsabilidades que se le asignaban. Dijo sin embargo, que la situación ha mejorado y que el BFA es más fuerte hoy de lo que era cuando se inició su relación con el Programa. El Director no hizo ningún comentario acerca de la observancia de las restricciones para el uso de los fondos de la AID.

Los comentarios del Director fueron tomados en cuenta para la preparación del informe final.

I. INTRODUCCION

En octubre de 1979 la violencia civil culminó en un golpe de estado, bajo el cual un grupo de oficiales tomaron el control y establecieron una Junta Cívico-Militar integrada por cinco miembros. Esta Junta emitió una Proclamación de las Fuerzas Armadas, que explicaba los propósitos del golpe de estado y los objetivos del nuevo gobierno. La Proclamación condenaba los abusos de los regímenes anteriores y anunciaba un Programa de Emergencia Nacional para efectuar cambios fundamentales en las estructuras políticas, económicas y sociales. Entre otras cosas, la Proclamación anunciaba un programa de reforma agraria de gran envergadura.

A principios de 1980, el Gobierno de El Salvador solicitó la asistencia de la AID para dicho programa. Informó a la AID que los planes estaban incompletos, pero que el programa se guiaría por los siguientes principios.

- La estructura de la propiedad de la tierra sería alterada profundamente a favor del sector campesino.
- El programa abarcaría todo el territorio nacional y cubriría todos los cultivos.
- No se harían excepciones para las tierras dedicadas a cultivos especiales, incluyendo café.
- El programa se llevaría a cabo con y para los campesinos, con el respaldo activo del gobierno para el desarrollo de las organizaciones rurales, cooperativas, sindicatos, asociaciones comunales y cualquier otra forma de institución que los campesinos eligieran.
- El programa no pretendería proporcionar una pequeña parcela de tierra a cada campesino. La productividad se tomaría como

critorio para establecer estándares de dimensiones mínimas de las unidades de producción. En abril de 1980, el Gobierno de El Salvador modificó este principio para dar cabida a la Fase 3 del Programa.

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA

La tenencia de la tierra es un importante problema social, político y económico en El Salvador. En un intento para solucionarlo, el Gobierno de El Salvador estableció, en 1932, una agencia de reforma agraria, después de una revuelta de gran escala que dejó como saldo aproximadamente 10,000 campesinos muertos. De 1932 a 1975, agencias gubernamentales reportaron haber adquirido 67,711 hectáreas de tierra. Cerca del 80 por ciento de esa tierra fue adjudicada a 10 700 familias en el transcurso de cuarenta y tres años. Entre 1932 y 1975, la agencia de reforma agraria sufrió varios cambios de nombre organización estructural y métodos operativos. La organización actual, creada el 6 de junio de 1975, se llama el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). Los objetivos generales del ISTA consisten en elevar el nivel socio-económico del pequeño agricultor, suministrando tierra, asistencia técnica, crédito y otros beneficios, así como incrementar la producción y la productividad de la agricultura.

Los decretos gubernamentales números 153 y 154, fechados el 5 de marzo de 1980, son las bases legales del nuevo Programa de Reforma Agraria. Estos decretos establecen los parámetros de la Reforma y los planes para la implementación de la Fase 1. Asignan la responsabilidad de llevar a cabo el Programa al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al ISTA.

El 28 de abril de 1980, el Gobierno de El Salvador emitió el decreto número 207 que es la base legal de la Fase 3. El decreto también contiene los lineamientos iniciales para la implementación de la Fase 3.

El ISTA no contaba con los recursos necesarios para llevar a cabo las Fases 1 y 3. Para resolver este problema, el Gobierno de El Salvador emitió el decreto número 525 el 11 de diciembre de 1980. Ese decreto creó una nueva organización, llamada la Oficina Nacional de Finanzas para Tierras de Reforma Agraria (FINATA). A la FINATA le fue encargada la implementación de la Fase 3 (tierra para el labrador). Los objetivos de la FINATA para la Fase 3 son iguales a los que fueron asignados al ISTA.

Fase 1.

El Gobierno de El Salvador inició la implementación de la Fase 1 (expropiación y redistribución de propiedades que excedieran de 500 hectáreas) el 6 de marzo de 1980. Ese día el ISTA, en coordinación con varios elementos del gobierno salvadoreño, inició la presentación de documentos de expropiación a los propietarios de fincas mayores de 500 hectáreas. Al 31 de marzo de 1983, el ISTA había adquirido aproximadamente 426 (*) propiedades bajo la Fase 1. Estas propiedades fueron organizadas en aproximadamente 317 (*) unidades de producción llamadas cooperativas. Los miembros de las cooperativas y el ISTA administran conjuntamente las unidades.

Las cooperativas de la Fase 1 están clasificadas de acuerdo con el origen del financiamiento de los créditos de producción e inversión. Una clasificación comprende a las cooperativas que reciben créditos del cuasi-gubernamental Banco de Fomento Agrícola (BFA). El BFA es el mayor proveedor de créditos de producción e inversión para estas cooperativas. Los fondos suministrados por la AID se canalizan a través del BFA a noventa y cuatro de las cooperativas de la Fase 1. Las cooperativas de la Fase 1 restantes reciben sus créditos de varios bancos comerciales, que otorgan fondos para propósitos agrícolas. El financiamiento que las cooperativas

(*) Cifras estimadas, debido a que ni la USAID/El Salvador ni el ISTA estuvieron seguros de los totales exactos en ninguna fecha.

obtienen a través de estos bancos comerciales es llamado financiamiento bancario mixto.

Fase 2.

Esta fase contempla la expropiación y redistribución de las fincas consistentes de 100 a 150 hectáreas (dependiendo de la clasificación de la tierra) a 500 hectáreas. La Fase 2 no ha sido iniciada.

Fase 3.

Esta fase fue iniciada el 28 de abril de 1980. En esa fecha, el Gobierno de El Salvador estimó que cerca de 160,000 personas podrían solicitar tierras al amparo de la Fase 3. Posteriormente, el número estimado fue reducido a 117,000. El período de implementación de la Fase 3 ha sido extendido tres veces, y su fecha de expiración es el 30 de junio de 1984. Hasta el 31 de marzo de 1983, aproximadamente 50,000 individuos, o menos de la mitad de los 117,000 elegibles, habían presentado solicitudes para adquisición de tierra. (*)

(*) Antes de la emisión de este informe, la FINATA reportó que, hasta el 25 de diciembre de 1983, se habían recibido 75,967 solicitudes de 60,793 individuos.

II. PROPOSITO Y ALCANCE

La Oficina del Inspector Regional General de Auditoría para Latinoamérica revisó el Programa de Reforma Agraria de El Salvador. Esta revisión se efectuó en los Estados Unidos y en El Salvador, durante los meses de mayo a octubre de 1983.

Buscamos responder a las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué cantidad de fondos ha proporcionado la AID para este programa?
2. ¿Cuál fue la participación de la AID en la iniciación de este Programa?
3. ¿Qué tan bien está funcionando el Programa?
4. ¿Han sido utilizados apropiadamente los fondos de la AID canalizados a través del BFA?
5. ¿Se han respetado las restricciones para el uso de los fondos de la AID?

Para contestar a estas preguntas, revisamos archivos y entrevistamos a funcionarios de AID/Washington, USAID/El Salvador, la Embajada de los Estados Unidos en San Salvador y varias organizaciones del Gobierno salvadoreño. Revisamos los libros y registros pertinentes en las oficinas centrales del BFA en San Salvador y seleccionamos sucursales en diferentes partes del país. Visitamos a beneficiarios de las Fases 1 y 3 del Programa y efectuamos todos los demás exámenes y revisiones que consideramos necesarias bajo las presentes circunstancias.

Nuestro trabajo de campo estuvo limitado a las áreas seguras de El Salvador. Estas áreas varían de día a día. Los registros incompletos, inexactos y muchas veces inexistentes dificultaron la formulación de conclusiones definitivas.

III. ASISTENCIA FINANCIERA DE ESTADOS UNIDOS AL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

Desde el año fiscal de 1980, AID ha suministrado más de \$200 millones en apoyo del Programa de la Reforma Agraria. Hasta el 31 de marzo de 1983, cerca de \$29 millones de fondos de la AID fueron otorgados al Banco de Fomento Agropecuario. El BFA usó estos fondos para suministrar créditos de producción e inversión a los beneficiarios de las Fases 1 y 3. Los fondos restantes fueron suministrados para varias actividades en apoyo de actividades relacionadas a la Reforma.

Previous Page Blank

El proyecto de Desarrollo del Pequeño Productor (No. 519-0229) está suministrando \$9.750 millones (préstamo \$9 millones; donación de \$750,000) para asistencia técnica y entrenamiento. Este proyecto también está suministrando capital a FEDECACES y FEDECREDITO (Federaciones locales sindicales de crédito) para préstamos a individuos y cooperativas. Actualmente FEDECREDITO da servicio a 18 cooperativas de la Fase 1 y muchos pequeños agricultores que participan en este proyecto serán beneficiarios de la Fase 3.

El proyecto de Empleo del Sector Público (No. 519-0256) está financiando sistemas de riego, reservas rurales de agua, actividades en áreas rurales de reforestación y conservación del suelo, muchas de las cuales incluyen el sector de Reforma Agraria. La asistencia de la AID a este proyecto hasta el 31 de marzo de 1983 totaliza \$40.505 millones.

El proyecto de Sistemas de Riego para el Pequeño Agricultor (No. 519-0184) está suministrando \$2.3 millones en conjunto con el proyecto de Empleo del Sector Público para financiar la construcción de subproyectos de irrigación en el sector de Reforma Agraria. Veintiún subproyectos han sido completados hasta la fecha. Ocho se encuentran vigentes y ocho adicionales están en su fase de planeamiento.

El proyecto de Desarrollo de la Pequeña Empresa y Cooperativa Rural (No. 519-0286) está suministrando aproximadamente \$1 millón en apoyo para fortalecer cooperativas y empresas agrícolas, principalmente en el sector de Reforma Agraria, y para desarrollar la recién formada Federación Salvadoreña de Cooperativas de la Reforma Agraria (FESACORA).

IV. PARTICIPACION DE LA AID

Una de las preguntas que buscábamos responder era si la AID estuvo activamente involucrada en la iniciación del actual Programa de Reforma Agraria. Después de revisar el historial, ha quedado claro que la AID no tuvo información previa acerca del golpe de estado que se produjo en octubre de 1979, ni conocía anticipadamente el propósito del nuevo gobierno de llevar a cabo un Programa de Reforma Agraria de gran alcance.

A principios de 1976, USAID/El Salvador intentó desarrollar un proyecto para apoyar al entonces recién creado ISTA, en su programa de adquisición y redistribución de tierras. Sin embargo, a finales de 1976, el ISTA anunció que contemplaba expropiar cerca de 56,000 hectáreas de buena tierra en la región de Usulután. Este anuncio despertó resistencia en contra de los programas del ISTA, y la legislación salvadoreña terminó con los poderes legales del ISTA para expropiar tierras. En este punto, la AID interrumpió su participación activa en los programas de reforma agraria salvadoreña.

Si bien la AID no tuvo ninguna información previa acerca del Programa de Reforma Agraria del nuevo gobierno, se movió rápidamente para implementar un programa de apoyo y firmó, para ese fin, los acuerdos iniciales del proyecto en julio de 1980.

V. LOGROS DE LAS TRES FASES DEL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA

El programa de reforma agraria ha logrado dividir más de 200,000 hectáreas de tierra entre un estimado de 500,000 campesinos (incluyendo familiares), muchos de los cuales no poseían tierras anteriormente. Más de 300 cooperativas agrícolas han sido creadas con el objeto de establecer negocios familiares viables y auto-suficientes con la participación de muchos campesinos. Estos cambios se han llevado a cabo en medio de una lucha civil severa, con muy poco apoyo público al movimiento de reforma y con las limitaciones institucionales inherentes a un país en vías de desarrollo.

No obstante estos logros, el futuro de las cooperativas de la FASE I se vislumbra sombrío sin reformas substanciales adicionales.

La mayoría de las cooperativas de la FASE I no están produciendo suficientes ingresos para ser organizaciones viables. El ingreso deficiente se debe en parte a la mala calidad de las tierras y a la membresía excesiva en las cooperativas. La mayoría de las cooperativas de la FASE I tienen poca oportunidad de mejorar su condición por sí mismas. La FASE II aún no se ha iniciado. La FASE III parece estar avanzando, pero menos de la mitad de las personas elegibles han llenado solicitudes para transferencia de propiedades.

FASE I

La planificación del gobierno salvadoreño previa a la implementación de la FASE I fue limitada. Tanto el gobierno salvadoreño como la AID se encontraba en la difícil posición de tratar en forma consistente y continua el desarrollo del proceso de planeamiento y los problemas de implementación que resultarían de la falta de planeamiento previo.

El gobierno salvadoreño anunció el nuevo programa de reforma agraria conjuntamente con el golpe de estado del 15 de octubre de 1979. Aunque el golpe aparentemente fue bien planeado e implementado, resultó evidente que se había efectuado muy poca planificación previa para la implementación de la reforma agraria. La manera precipitada con que la Junta anunció sus intenciones de iniciar el programa dejó, en aquel entonces, a la AID sin ninguna política, estrategia ni plan de asistencia.

La falta de documentación de pre-planificación entorpeció grandemente nuestra evaluación de las actividades de reforma agraria. No existían datos bases, ni datos sobre objetivos, ni requerimientos previos para lograr las metas del programa. Intentamos obtener datos acerca de preplanificación y planes de implementación y entrevistamos para ello al Ministro de Planificación, al Ministro de Agricultura y a los directivos de ISTA y de FINATA. Estos oficiales nos informaron que los Decretos eran los únicos documentos de preplanificación y que no había planes detallados sobre el programa. No había, por ejemplo, criterios preestablecidos de la cantidad de tierra que se vería involucrada en cada fase, ni de la cantidad de fondos que se requerirían para compensaciones.

Los objetivos generales del gobierno salvadoreño para el programa de reforma agraria estaban contenidos en el Decreto No. 153 del 5 de marzo de 1980. El Decreto No. 154 del 5 de marzo de 1980 inició la FASE I. Partes de estos decretos son citados a continuación:

Decreto No. 153

“Para los efectos de la presente ley, se entenderá por reforma agraria, la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basada en la equitativa distribución de la misma, adecuado a la organización del

crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo (?) bienestar social y garantía de su libertad individual.

La reforma agraria es de aplicación nacional sin distinción de cultivos, localización, productividad, sistema de tenencia, calidad de suelo u otras variables; en consecuencia, quedan afectados todos los inmuebles por naturaleza, por adherencia y por destinación de uso agrícola, ganadero y forestal, con las excepciones y limitaciones que esta misma ley establece.

Las tierras afectadas por esta ley son aquellas cuya propiedad o posición corresponda en el territorio nacional a una o más personas naturales, sucesiones o sociedades y que excedan de 100 HECTAREAS, en inmuebles con suelos clases, I, II, III, y IV, y de 150 HECTAREAS en suelos V, VI, y VII. Estas extensiones constituyen el derecho de reserva a favor de los propietarios o poseedores de tierras”.

Decreto No. 154

“Para implementar la ejecución de la primera etapa de la Reforma Agraria que comprenderá la expropiación por Ministerio de Ley de los inmuebles rústicos que en el territorio nacional excedan de 500 hectáreas, o sea que formen un solo cuerpo o en suma de varias unidades, que en propiedad o posesión tengan una o más personas naturales, sucesiones y sociedades, se autoriza al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria para proceder de inmediato a la intervención y toma de posesión de los inmuebles afectados, por medio de delegados de dicha institución y del Ministerio de Agricultura y Ganadería”.

El Decreto No. 153 dice claramente que la meta del gobierno salvadoreño era expropiar todas las tierras usadas para propósitos agrícolas que excedieran 100 ó 150 hectáreas, dependiendo de la clasificación de la tierra. El Decreto No. 154 autoriza la primera fase de la reforma, que contempla la expropiación y distribución de las tierras que exceden de 500 hectáreas.

Para marzo de 1980, cuando los decretos fueron emitidos, la AID no había tenido el tiempo suficiente para desarrollar un plan global de implementación del programa de reforma.

Concurrentemente con la emisión por parte del Gobierno de El Salvador de los Decretos Nos. 153 y 154, el 5 de marzo de 1980, el programa de reforma agraria se convirtió en el punto principal de la asistencia de AID para El Salvador. El status de las reformas políticas, militares y económicas ha cambiado tan frecuentemente, y se ha movido con tanta rapidez, que la AID se ha encontrado en la posición de tener que mantenerse informada con respecto al estado actual de este tan grande y complejo programa. Sin embargo, la AID ha realizado un concertado esfuerzo desde el principio para poder identificar las dificultades en la implementación de las actividades de la reforma agraria, ayudando al gobierno salvadoreño en el desarrollo de proyectos específicos para tratar áreas problema identificadas. Como resultado, la AID tiene numerosos proyectos y fuentes de financiamiento que fluyen hacia las instituciones relacionadas con la reforma agraria. Cada uno de estos flujos de fondos de la AID tiene un plan de implementación con un fin específico y objetivo.

Actuando con rapidez, USAID/El Salvador, en mayo 1980, expidió un estudio estratégico para asistir al sector de reforma agraria. La estrategia básica de AID era la de analizar el programa, identificar los puntos de embotellamiento y dificultades para implementación, desarrollando los proyectos para ayudar al gobierno salvadoreño a tratar con las áreas problemas.

Datos limitados sobre logros del programa

Los intentos para establecer los logros de la FASE I se vieron obstaculizados por la carencia de datos confiables. Los datos sobre todas las fases del programa son limitados y la exactitud de la mayoría de datos es dudosa. Por esa razón, muchos de los datos examinados y revisados en este reporte son estimaciones o aproximaciones.

El ISTA no pudo proporcionar cifras ni completas ni exactas acerca de muchas actividades de la FASE I. No pudimos establecer por qué no se podía obtener esta información y, hasta septiembre de 1983, transcurridos casi 3 años y medio desde el inicio del programa, el ISTA aún no ha completado las siguientes actividades:

- 1) inspección de las propiedades expropiadas
- 2) determinación de la totalidad de tierra involucrada
- 3) identificación de la clase de tierras involucradas
- 4) cómputo de las cantidades que se adeudan a los antiguos dueños
- 5) cómputo de las cantidades que deben los cooperativistas
- 6) determinación del número de propiedades expropiadas

En respuesta a nuestro reporte preliminar, la Misión AID hizo notar que las tareas listadas arriba estaban en proceso. La Misión nos proporcionó datos en donde indicaban que el gobierno había progresado en la adjudicación de propiedades y en la obtención de información sobre lo acontecido en las fincas de la FASE I. Con respecto al inciso (6) arriba, la Misión nos hizo notar que el número de propiedades expropiadas era 194, una cifra que "ha sido una constante . . ." Esta aseveración de una "constante", 194, ilustra el grado de confusión prevaleciente que encontramos en los datos e información base concernientes al programa de reforma agraria. Por ejemplo:

- USAID/El Salvador en su reporte sobre la organización de la reforma agraria fechado el 29 de septiembre 1980, menciona la cifra 238.
- El Ministerio de Agricultura del gobierno salvadoreño reportó en julio 1982 que el número de propiedades expropiadas bajo el programa de reforma era 278.
- Checchi and Company, en un estudio financiado por AID sobre el programa de reforma agraria reportó, en enero de 1983, que el número era 262.
- USAID/El Salvador en su reporte sobre el Apoyo al Sector de Reforma Agraria fechado 23 de mayo 1983, reportó que el número de propiedades expropiadas bajo la FASE I era 360.
- El 19 de septiembre 1983, el ISTA informó a los auditores que este número de propiedades expropiadas bajo la FASE I era 207.

Ni la AID ni las oficinas del gobierno salvadoreño relacionadas han tenido información confiable sobre otros aspectos del programa tampoco. Por ejemplo, no pudimos obtener una lista exacta de las cooperativas formadas por el ISTA bajo la FASE I.

Después que determinamos que la AID no tenía un listado de las cooperativas, trabajamos por tres semanas con el ISTA tratando de fabricar un listado completo de las cooperativas de la FASE I, hasta el 31 de marzo 1983. Nos conformamos con el listado de 317 cooperativas que el ISTA finalmente preparó para nosotros. Encontramos muchos errores en la información presentada por el ISTA. No obstante, el listado de las 317 cooperativas y la información relacionada fueron los mejores datos disponibles sobre las cooperativas en ese entonces y lo usamos como la base de nuestra auditoría de la FASE I.

La información financiera de los bancos también era cuestionable.

Por ejemplo, la información de préstamos, gastos y pagos fue reportada frecuentemente desde las sucursales de banco a su casa matriz por teléfono o por radio. No siempre nos fueron proporcionados documentos para respaldar detalles de las transacciones. También, datos sobre la producción, en el período anterior a la reforma, no pudieron ser obtenidos por las unidades reformadas, excepto por medio de palabra de cooperativistas, quienes afirmaban haber trabajado en las tierras antes del programa.

Los disturbios civiles han creado problemas poco usuales al gobierno salvadoreño para la recolección de datos en actividades de campo. No obstante, no hay forma de verificar logros ni de determinar acciones necesarias que se requieren para asegurar el éxito en las actividades, sin que el gobierno salvadoreño proporcione datos exactos sobre estas actividades. Los esfuerzos de AID no han tenido éxito completo en compensar la falta de datos confiables sobre la administración del programa. En las 17 cooperativas que visitamos, encontramos, por ejemplo, que nunca habían sido visitadas por la AID. Los archivos de la Misión USAID mostraron que oficiales de AID sólo habían visitado una de las 41 cooperativas seleccionadas al azar para auditoría. Hay cerca de 317 cooperativas en el programa.

La Misión hizo notar en los comentarios de su reporte de auditoría preliminar, que hasta junio 1983, cuatro miembros de su organización habían visitado cuatro cooperativas incluidas en nuestra auditoría. La Misión también reportó que al momento de la auditoría, miembros suyos habían visitado 59 de las 317 cooperativas desde el inicio del programa en marzo 1980.

Sin duda, el personal de USAID/El Salvador trabaja duro y consistentemente otorga sus mejores esfuerzos. Los programas, sin embargo, son masivos, complicados y en muchos casos localizados en áreas muy peligrosas. Además USAID/El Salvador tiene un personal muy pequeño en comparación con el programa de El Salvador. El apoyo continuo de la AID al programa de reforma

agraria requiere que se establezcan mejores medios de monitoreo y análisis de los acontecimientos en el campo.

La viabilidad financiera de las cooperativas es cuestionable

De 1932 hasta junio 1979, el ISTA y las agencias que le antecedieron reportaron haber adquirido cerca de 82,165 hectáreas de tierra de las cuales 61,650 fueron distribuidas entre 14,563 beneficiarios.

Las propiedades adquiridas antes de 1980 habían sido reportadas previamente como cooperativas y el ISTA se refiere a ellas como "cooperativas tradicionales", es decir, una finca propiedad de miembros de la cooperativa, operada por ellos como una empresa privada para producir ingresos y bienes para su subsistencia y beneficio. Los registros actuales del ISTA ; una visita a una de las unidades mostraron que muchas de las unidades así clasificadas no son realmente cooperativas. Los registros muestran que:

- 12 propiedades habían sido divididas en pequeñas parcelas y asignadas a individuos
- 48 propiedades habían sido transferidas a la FINATA para ser divididas en pequeñas parcelas y asignadas a individuos
- 3 propiedades habían sido clasificadas como inadecuadas para propósitos agrícolas
- 32 propiedades habían sido organizadas en 21 unidades de producción en las cuales el ISTA trataba de desarrollar cooperativas funcionales
- 8 propiedades habían sido organizadas en 4 cooperativas funcionales y
- 4 propiedades no pudieron ser rastreadas

El ISTA ha tratado de implementar las cooperativas de la nueva reforma siguiendo los lineamientos usados en las unidades previas a 1980. Es decir, obtener la tierra, instalar a los campesinos que viven en o alrededor de la tierra como miembros de la cooperativa y asistirlos para convertir sus fincas en operaciones que subsistan por si mismas.

Tomamos una muestra aleatoria de las cooperativas de la FASE I y de las cooperativas tradicionales para (1) ver si estaban en operación, (2) verificar el uso dado a los fondos de AID y (3) identificar cualquier área problema que afectara su operación, productividad o rentabilidad y que no había sido reportada previamente por AID. La muestra se tomó de la lista de 317 cooperativas de la FASE I y 107 "cooperativas tradicionales". La muestra seleccionada totalizó 41 cooperativas que fueron clasificadas como mostramos abajo. Debido a restricciones de seguridad solamente pudimos visitar 17 de las cooperativas seleccionadas para auditoría.

	Seleccionadas	Visitadas
Cooperativas de la FASE I	<u>35</u>	<u>16</u>
(a) financiamiento del BFA	<u>(19)</u>	<u>(7)</u>
(b) financiamiento de bancos mixtos	<u>(16)</u>	<u>(9)</u>
"Cooperativas Tradicionales"	<u>6</u>	<u>1</u>
Totales	41	17

Distribucion de las cooperativas en la muestra aleatoria

	No. de coops. de FASE I	No. esti- mado de hectáreas	No. de coops. de FASE I en mues- tra	No. de coops. vi- sitadas	No. de he- ctáreas en coops. vi- sitadas
El Salvador					
Parte Oeste					
Occidental	87	63,666	9	7	6,333
Central	78	62,799	9	9	4,008
El Salvador					
Parte Este					
Paracentral	71	37,065	8	0	
Oriental	81	66,671	9	0	
	317	230,201	35	16	10,341

Las cooperativas de la FASE I parecen haber sido estructuradas sin que se consideraran completamente los elementos básicos necesarios para lograr empresas productivas y rentables. Como consecuencia, algunas cooperativas no han sido financieramente viables.

El propósito global del programa de la reforma agraria es incrementar producción, ingresos y empleo. Bajo la FASE I, el objetivo es establecer negocios agrícolas viables, independientes y de participación activa.

El artículo 19 del Decreto No. 153 establece la distribución de tierras tomando en cuenta un concepto dinámico que incluye tamaño de la propiedad y calidad del suelo en relación a la productividad y el ingreso.

Como reconoce el Artículo 19, la base para cualquier empresa

rentable es la relación entre capital, trabajo, administración, y sus costos y los precios de mercado. Tal parece que las cooperativas de la FASE I fueron formadas sin que el ISTA considerara apropiadamente estos requisitos. Muchas cooperativas de la FASE I tiene (1) una masiva deuda de capital, (2) ningún capital de trabajo, (3) grandes extensiones de tierra que no son productivas, (4) una fuerza laboral substancialmente mayor de la necesaria para operar estas unidades, y (5) administración débil. Este desequilibrio se enfrenta a los precios de mercado más débiles que hayan sido experimentados por la agroindustria en épocas recientes. Solamente estos problemas, sin considerar la situación civil y política inestables en El Salvador pueden imposibilitar la conversión de muchas de las cooperativas de la FASE I en empresas financieramente viables. Una empresa financieramente viable produce suficientes ingresos para liquidar sus pasivos corrientes, pagar sus deudas a largo plazo, satisfacer las necesidades básicas de sus miembros y generar entradas para cubrir emergencias, reemplazos y ahorros.

Los registros del BFA y el ISTA y nuestras visitas a 17 de las cooperativas muestran que muchas de las cooperativas de la FASE I:

- piden fondos prestados para producir e invertir al principio de la siembra. Estos fondos son usados en gran parte para pagarse ellos mismos por la labor de cultivo, etc.
- cosechan y venden sus productos por el mejor precio que puedan obtener.
- reciben de sus ventas ingresos insuficientes para pagar los fondos que pidieron prestados para propósitos de producción e inversión.
- no tienen ingresos para pagar sus otras deudas. Estas deudas incluyen cargos anuales de amortización de su propiedad; intereses acumulados sobre la deuda; créditos de producción recibidos en 1980 (conocidos como créditos de emergencia), y

créditos de producción previos, que han sido refinanciados.

no tienen recursos para cubrir emergencias, nuevas inversiones ni ahorros.

Los objetivos del gobierno salvadoreño consisten en que las cooperativas puedan liquidar sus deudas, producir medios de vida razonables para sus miembros y puedan subsistir por sí mismas en el largo plazo.

Como la deuda ha aumentado, los miembros de las cooperativas están muy preocupados por su situación. Las expectativas originales, de un mejor nivel económico y social, son percibidas por estos miembros como únicamente alcanzables si se les alivia de alguna manera de sus deudas y se reducen los costos operativos.

Datos financieros disponibles mostraron que muchas de las cooperativas de la FASE I no habían podido pagar ni los créditos de producción e inversión que habían obtenido. En este reporte nos referimos a cuatro clases de deudas que actualmente están vinculadas con las cooperativas de la FASE I.

1. La Deuda Agraria – Esta es la deuda de capital por el valor (usualmente un valor estimado) de la tierra, bienes raíces y otros activos capitalizables que se encontraban en la propiedad en el momento que fue expropiada. Esta deuda es pagadera en amortizaciones anuales iguales por un período de 20-30 años.
2. Intereses sobre la Deuda Agraria – Los intereses sobre la deuda agraria son a una tasa de 9.5 por ciento anual sobre el saldo.
3. El Crédito de Emergencia de 1980 – Durante el período de marzo-septiembre de 1980, cuando se estaba efectuando el proceso de expropiación, el ISTA otorgó créditos a las recién formadas cooperativas en una base de emergencia para que pudieran iniciar operaciones. Estos créditos fueron otorgados

frecuentemente en efectivo. Desde 1980, la administración y la membresía de las cooperativas han cambiado substancialmente y muchos de los miembros actuales no creen que recibieron los créditos y que por lo tanto no son responsables de pagarlos.

4. **Créditos de Producción e Inversión** – Son créditos suministrados a las cooperativas bajo prácticas comerciales normales por el BFA y bancos mixtos para la producción anual y actividades de inversión.

Las deudas clasificadas arriba se pagan de la siguiente forma. Cualquier ingreso recibido de las operaciones se usa primeramente para pagar los créditos de producción e inversión vencidos. Cualquier suma restante después de pagar esas deudas sería usada para pagar los créditos de emergencia de 1980 (en su mayoría han sido refinanciados), después el interés agrario, y luego la deuda agraria. Consecuentemente, cuando una cooperativa no tiene fondos para pagar sus créditos de producción e inversión, tampoco podrá efectuar pagos sobre las otras deudas.

Aunque el BFA y el ISTA han reportado que la mayoría de las cooperativas estaban pagando sus préstamos, muchas estaban pagando deudas pasadas con nuevos préstamos. Técnicamente estas cooperativas no estaban cometiendo ninguna falta con respecto a sus créditos de producción e inversión pero su deuda aún estaba pendiente.

La cooperativa de San Isidro es un ejemplo del problema de refinanciamiento de deudas. San Isidro había obtenido un total de \$462,000 para propósitos de producción e inversión desde el principio del programa. De los \$462,000 la cooperativa había pagado \$12,000 del principal. Está atrasada en un pago de \$125,000 que debe de este crédito. Sin embargo, previamente se habían refinanciado más de \$50,000 de los \$125,000. De los \$265,000 pendientes pero no vencidos, \$99,000 habían sido refinanciados.

Otro ejemplo es la cooperativa de Santa Cruz Tazulath. Esta cooperativa, según nos mostraron los bancos, está atrasada en pagos que ascienden a \$40,000 de sus créditos de producción e inversión. Los registros de la cooperativa mostraron que más de \$140,000 vencidos de créditos de producción e inversión previos, habían sido refinanciados. Además, esta cooperativa estaba atrasada en pagos que ascendían a más de \$62,000 de créditos de producción obtenidos fuera del sistema de financiamiento normal.

Los registros financieros del BFA, ISTA y de las cooperativas también mostraban que la mayoría de las cooperativas no habían pagado aún los créditos de emergencia de 1980 otorgados para las siembras de 1980. La mayoría de las cooperativas únicamente habían refinanciado los créditos vencidos. La cooperativa de El Refugio, por ejemplo, debía más de \$214,000 de sus créditos de emergencia de 1980 hasta el fin del mes de junio de 1983, pero esta cantidad técnicamente no tenía ningún atraso porque había sido refinanciada. En agosto de 1983, la cooperativa Atapasco mostraba una deuda del crédito de emergencia de más de \$27,000, cantidad que ha sido refinanciada en su totalidad. La cooperativa El Tatvano debe más de \$36,000 que también han sido refinanciados.

Hasta el 31 de marzo de 1983, la mayoría de las cooperativas de la FASE I debían todos los intereses acumulados sobre su deuda agraria desde el principio del programa en la primavera de 1980. Sólo pocas cooperativas habían hechos pagos sobre el principal de su deuda agraria.

De las 17 cooperativas que visitamos, una cooperativa había hecho un pago de interés al ISTA de su deuda agraria. Ese pago era menos que el interés vencido. El ISTA había completado los procesos requeridos y emitido títulos a 27 de las 317 cooperativas de la FASE I. De las 27 cooperativas de la FASE I que habían recibido títulos de sus propiedades, solamente dos habían hecho algún pago al ISTA sobre el principal de su deuda agraria.

La deuda de muchas cooperativas de la FASE I continúa incrementándose anualmente. Si algo no se hace para detener este proceso, las cooperativas estarán en una situación financiera tan difícil que ni los bancos del gobierno podrán otorgarles créditos de producción. Sin estos créditos, la mayoría de las cooperativas no podrían operar.

Nuestras visitas de campo a las cooperativas, revisión de sus registros en el mismo momento, discusiones con los miembros de las cooperativas y oficiales del BFA y del ISTA confirmaron que la mayoría de las cooperativas de la FASE I estaban abrumadas de deudas. Muy pocas, si acaso alguna, podrán pagar las deudas acumuladas con sus propios recursos.

Un ejemplo del problema de deuda se demuestra por el estado financiero de la cooperativa La Labor. Los estados financieros de La Labor para el año que terminó el 31 de marzo de 1983 mostraban un ingreso bruto de \$3.9 millones de operaciones y \$400,000 de pérdida neta por operaciones. Esta pérdida no tomaba en cuenta los pagos pendientes de la deuda agraria ni los intereses ni los cargos por refinanciamiento. La pérdida operativa de \$400,000 es de aproximadamente \$200 por cada miembro de la cooperativa. Esta cantidad es significativa al compararla al ingreso per capita de El Salvador de \$640 anuales.

La deuda agraria de La Labor fue estimada por el ISTA en \$6 millones. Los pagos anuales vencidos sobre la deuda de capital eran cerca de \$200,000, totalizando \$600,000 desde el principio de sus operaciones. Los intereses acumulados vencidos de la deuda agraria totalizaban cerca de \$1.8 millones. Estos intereses debieron haber sido capitalizados anualmente y de esa forma incrementar la cantidad vencida. Además, La Labor debía cerca de \$315,000 por los créditos de emergencia de 1980 que habían sido refinanciados y también habían refinanciado más de \$50,000 de los créditos de producción. (Las deudas de La Labor suman más de \$10 millones).

Durante nuestro trabajo de campo en La Labor, el Director Regional

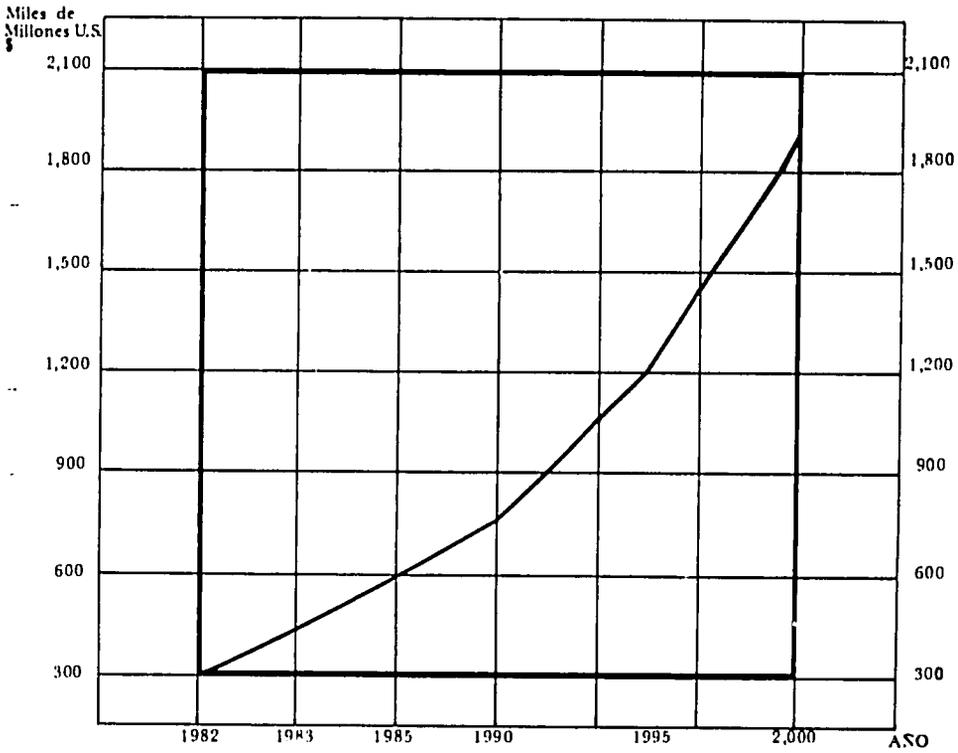
del ISTA nos mencionó que ellos tienen 11 cooperativas tradicionales y 87 cooperativas de la FASE I en su región. De esas 98 cooperativas, él dijo que La Labor era la mejor en su región en lo que respectaba a potencialidad y rentabilidad.

Otro ejemplo de los problemas de deudas de las cooperativas es la cooperativa de la FASE I, La Ceiba. Cerca del 98 por ciento de las 299 hectáreas de la cooperativa era tierra no-productiva. La deuda agraria estimada era de aproximadamente \$114,000. Los pagos anuales sobre la tierra, los cuales después de tres años totalizaban más de \$17,000, no habían sido pagados aún. Una cantidad adicional vencida de más de \$33,000 por intereses sobre la deuda agraria no habían sido pagados. Además, esta cooperativa tuvo que refinanciar los créditos de emergencia de \$12,000 y los créditos de producción de más de \$10,000.

Los agentes de créditos del BFA ordenaron a los miembros de La Ceiba plantar caña de azúcar en sus tierras productivas en lugar del maíz usual para poder recibir su crédito de producción del año 1983. El BFA insistió en esto porque dijeron que La Ceiba perdería menos dinero con la caña de azúcar que con el maíz.

La deuda agraria más el interés compuesto de 9.5 por ciento dan por resultado un incremento dramático en las deudas de las cooperativas. Si este proceso continúa la deuda podría sumarse \$2 billones para el año 2000. (1)

(1) Hasta septiembre 1989, el total ascendía a cerca de \$400,000,000.



La mayoría de las cooperativas de la FASE I, como están estructuradas ahora, tienen pocas esperanzas de convertirse en financieramente viables. El gobierno de El Salvador cree que si tienen varias cooperativas de la FASE I que sí podrían funcionar como están ahora estructuradas.

La oficina de Desarrollo Integral de Empresas de la Reforma Agraria (DIECRA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) completaron recientemente un estudio a fondo sobre 51 cooperativas de la FASE I. Basados en sus estudios, DIECRA concluyó que (a) 9 de las cooperativas eran operaciones viables; (b) 9 de las cooperativas podrían convertirse en viables después de 6 a 12 años de operaciones; y (c) 33 de las cooperativas no podrían funcionar viablemente de la manera en que estaban estructuradas. DIECRA sin embargo señaló, que sus estudios estaban basados en la suposición de que todas las condiciones que involucraban las operaciones serían ideales.

Nuestra revisión de las cooperativas de la FASE I incluyó 4 de las que fueron estudiadas por DIECRA. Visitamos tres de las cuatro. Los estudios de DIECRA de las tres cooperativas incluidas en nuestra revisión concluyeron que dos podrían ser financieramente viables tal y como estaban estructuradas y una de ellas podría convertirse en viable después del sexto año de operaciones. Nuestra revisión confirmó que dos de las cooperativas podrían ser viables en el futuro. También coincidimos en que la otra cooperativa podría ser viable en el futuro. Sin embargo, no estamos seguros si esa cooperativa puede ser viable sin que se le perdone alguna porción de sus deudas por el gobierno.

Hay varias razones que explican la pobre actuación de las cooperativas de la FASE I. Además de los desbordantes problemas de deuda, la calidad de la tierra y la excesiva membresía afectan significativamente la viabilidad financiera de estas cooperativas.

Calidad de la tierra

La pobre calidad de su tierra impide severamente que la mayoría de las cooperativas de la FASE I se vuelvan financieramente viables. De las 17 cooperativas que visitamos, sólo tres tenían principalmente tierra productiva que podía ser cultivada. Tres de las otras cooperativas tenían tierra principalmente adecuada para cafetales. Sin embargo, las restantes 11 contenían cantidades sustanciales de tierra que no podía hacerse productiva sin la inversión de capital en sumas fuertes. En total, 43 por ciento de la tierra en las 17 cooperativas no era productiva y la mayoría de la tierra restante era de calidad pobre.

El Salvador tiene una extensión de tierra de 2,104,000 hectáreas (1). El censo de 1971 mostró que un total de 1,451,894 hectáreas de tierra estaba comprendida en granjas y fincas (2). Mucha de esta tierra, sin embargo, no era idónea para el cultivo.

Aproximadamente tres cuartas partes del país es montañoso con una amplia gama de problemas serios respecto a su tierra base. La buena tierra agrícola que existe se encuentra mayormente en las planicies costeras del sureste y los amplios valles de la parte oeste-central del país. Pequeñas áreas de buena tierra están dispersas por todo el país en planicies aluviales a lo largo de muchos ríos. Algunas de las tierras en las montañas y en las laderas son de buena calidad pero tienen sus problemas y limitaciones cuando se trata de usarlas.

El recurso de tierras de El Salvador fue clasificado en 1974 por la OEA dentro de la clase de capacidad estándar. Esa clasificación mostró las siguientes bases de tierra por capacidad de clase:

-
- (1) National Geographic Institute: Atlas, 3ra. edición, 1979 sobre El Salvador.
 - (2) de acuerdo al análisis de AID del Censo del gobierno salvadoreño.

- 383,645 hectáreas en las Clases I, II, y III. Tierra adecuada para los cultivos intensivos. Tierras de buena calidad a moderada calidad que podían ser mecanizadas e irrigadas si dispusieran de agua.
 - 128,410 hectáreas en la Clase IV. Tierra de mediana calidad, adecuada para cultivos limitados pero sujeta a erosiones. La mayoría necesitaba remedios contra la erosión. El uso de máquinas es limitado debido a las pendientes. Más adecuada para cultivos perennes.
- 385,000 hectáreas en la clase VI (1). La mayoría muy empinada. Sujeta a erosión severa, se encuentra fuertemente desgastada o rocosa. No adecuada para cultivo intensivo. Adecuada para cultivos perennes o árboles, pasturas y bosques. Alguna podría ser usada para siembras cultivadas en una base limitada con el uso de terrazas, canales de rebalse.
- 1,189,975 hectáreas de las Clases V, VI, y VII (1). Algunas de éstas (en la clase V) son planicies costeras y no están sujetas a erosiones, pero requieren drenaje, están sujetas a inundaciones, tienen una alta tabla pluvial o están demasiado cerca del lecho de roca. Otras (en las clases VI y VII) son inclinadas, están desgastadas, rocosas o tienen otras limitaciones, al extremo que cultivarlas no es ni práctico ni económico. Estas tierras son adecuadas para algún tipo de bosque, pastura y vegetación natural.
 - 31,817 hectáreas en la Clase VII. Las tierras en esta clase no son adecuadas para ningún tipo de uso agrícola. (2)

(1) Alguna tierra de la clase VI se puede usar para siembras productivas, como cafetales, debido a la altitud, sombra natural, etc., mientras que en otras circunstancias sólo es utilizable para bosques, vegetación natural, etc.

(2) El total es de 2,118,847. La diferencia de 14,847 hectáreas sobre la cifra aceptada para El Salvador (2,104,000) se atribuye a tierra disputada con Honduras.

USAID/El Salvador en su Informe del Desarrollo Estratégico del País, fechado enero 1979, presentó datos basados en el censo del gobierno salvadoreño, mostrando que la tierra de producción agrícola en El Salvador sumaba 932,716 hectáreas. Esa cifra era el total de las áreas de producción agrícola identificadas como (a) cultivos temporales (488,436); (b) cultivos permanentes (163,499 hectáreas); (c) pasturas mejoradas (112,737 hectáreas); y (d) pasturas naturales y bosques (168,044 hectáreas). El total de tierra de producción agrícola en El Salvador había permanecido básicamente constante por más de 20 años, como muestran los censos de 1950, 1961 y 1971. La razón del por qué el uso de la tierra para producción agrícola en El Salvador es menos de un millón de hectáreas hasta ahora es que la tierra restante no puede usarse para la producción de manera económica. Además, la OEA, como hemos discutido arriba, determinó que sólo 897,055 hectáreas de tierra en El Salvador eran apropiadas para producción agrícola bajo los estándares de clasificación de la USDA. La AID también informó en su CDSS de enero de 1979 que los problemas con las tierras restantes son tan grandes que cultivarlas resulta impráctico y antieconómico.

Sin embargo, en mayo 1980, USAID/El Salvador en su Informe de Estrategia para el Sector de Reforma Agraria reportó que El Salvador poseía aproximadamente 1,450,000 hectáreas de tierra en fincas. De esas tierras cerca de 662,000 hectáreas estaban sembradas, 553,000 eran pasturas y el resto era para madera y otros usos. Puede que El Salvador tenga cerca de 1,450,000 hectáreas en fincas pero sólo cerca de 932,000 hectáreas de tierra económicamente productiva que han sido usadas para producción agrícola. Consecuentemente, examinamos la tierra de las cooperativas de la FASE I que visitamos para determinar si era productiva. Encontramos que mucha de la tierra en la mayoría de las 17 cooperativas que visitamos era de calidad pobre. De hecho, mucha de la tierra en las cooperativas de la FASE I que visitamos nunca se había usado antes para propósitos agrícolas.

Basándonos en la calidad de la tierra en las cooperativas

seleccionadas que visitamos, es aparente que muchas cooperativas de la FASE I fueron creadas de propiedades que incluían otro tipo de tierra, no agrícola y no productiva. También es aparente que el ISTA no consideró apropiadamente el tamaño de las fincas y la calidad del suelo en relación a la productividad e ingresos al establecer las cooperativas.

Los datos de la tabla de la página 30 referente a la calidad de la tierra de las cooperativas de la FASE I son estimados. Como se mencionó previamente, se cuenta con escasa información sobre las actividades de la reforma agraria. Ninguna de las cooperativas visitadas había sido inspeccionada por el ISTA. Consecuentemente, ni el ISTA ni las cooperativas sabían la extensión ni la clase(s) correctas de su tierra.

Sin embargo, muchas cooperativas habían hecho mapas de sus tierras, mostrando las áreas productivas y las no productivas, y los usos que le daban a la tierra productiva. El personal regional del ISTA y los co-administradores en las fincas también habían obtenido datos acerca del uso y la producción de la tierra. Revisamos los mapas de las cooperativas y los datos acerca del uso de tierras y los comparamos a los datos del campo del ISTA referentes a los usos y la producción. Después comparamos todos estos con los mapas de la clasificación de tierras preparados por la OEA. Basándonos en estas revisiones (nuestras observaciones, informes de los cooperativistas, y las opiniones o estimados de los representantes de campo del BFA) elaboramos los datos presentados en la siguiente tabla. Los estimados son conservadores en lo que se refiere a la calidad de la tierra en las cooperativas. Mucha de la tierra visitada clasificada como tierra productiva podría ser de hecho asignadas a la clase VI o peor.

Tierra de las Cooperativas Seleccionadas

		Hectáreas			Porcentaje
Cooperativa	Area	Tierra no Productiva	Tierra Productiva	Tierra no Productiva	
1. La Labor	2306	1014	1292	44	
2. La Ceiba	299	294	5	98	
3. El Refugio	628	112	516	18	
4. Buena Vista	122	7	115	6	
5. Tacachico	526	152	374	29	
6. El Tatuano	127	56	71	44	
7. Rancho San Marcos	362	196	166	54	
8. Santa Cruz Tazulath	2482	1097	1385	44	
9. Veracruz	478	450	28	94	
10. Santa Magdalena	135	9	126	7	
11. Atapasco	274	56	218	20	
12. El Zonte	851 (1)	-----	-----	----	
13. La Concordia	126	22	104	17	
14. Las Mercedes	164	5	159	3	
15. San Isidro	1048	594	454	57	
16. Los Mangos	561	98	463	17	
17. San Francisco Suchitoto	703	277	426	39	
TOTALES	10,341	4,439	5,902	43	
	=====	=====	=====	=====	

(1) Esta hacienda estaba listada como una "cooperativa tradicional" por el ISTA. Sin embargo ha sido desbandada y la tierra distribuida a los individuos en lotes de 6 a 37 hectáreas. No pudimos obtener estimados razonables acerca de la clase de tierra involucrada, pero pareció ser una de las peores visitadas. Esta Tierra no se incluye en los totales.

La Misión comentó que El Salvador es pobre en tierras tanto en cantidad como en calidad, pero que las cooperativas de la FASE I están localizadas en las mejores tierras en El Salvador y que muchas de éstas eran operaciones rentables comparables a la producción de cualquier parte del mundo.

A pedido nuestro, el gobierno salvadoreño preparó un mapa del país mostrando las localizaciones de las 317 cooperativas de la FASE I. Comparamos ese mapa con mapas de clasificaciones preparadas por la OEA. Basados en esa comparación calculamos que aproximadamente 75 por ciento de las cooperativas están localizadas en áreas predominantemente de Clases VI, VII u VIII.

Los mapas de clasificación de tierras de la OEA muestran que las tierras buenas cultivables (clases I, II, III y IV) en El Salvador se localizan en las áreas de las costas centro-occidentales y surorientales. Cuando comparamos estas clasificaciones de la OEA y sus mapas con el mapa del gobierno salvadoreño que mostraba la localización de las 317 cooperativas de la FASE I, encontramos que sólo el 20 por ciento, aproximadamente, de las cooperativas, están localizadas en las áreas que contienen mejores tierras. Este estimado fue corroborado por nuestras visitas a las cooperativas seleccionadas.

Aunque nuestra verificación física de la calidad de la tierra se limitó a la parte occidental de El Salvador, nuestra comparación con los mapas mostró que la mayoría de las cooperativas de la FASE I, tanto en la parte occidental como oriental de El Salvador, están localizadas predominantemente en clases VI y VII. (ver bosquejo siguiente).

Nuestra muestra aleatoria del 10 por ciento de las cooperativas de la FASE I en el occidente, que contiene 52 por ciento de las cooperativas y 55 por ciento de la tierra de la FASE I, nos proporciona una base sólida para propósitos de proyección para las cooperativas localizadas en la parte occidental del país. Estos datos, conjuntamente con la información recabada de las comparaciones

entre las localizaciones y las clasificaciones, indican que lo que encontramos sobre la pobre calidad de la tierra en el occidente se aplica también a las cooperativas en la parte oriental del país.

ASISTENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS A EL SALVADOR EN
APOYO AL PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA (S000)

Título	AF 1980	AF 1981	AF 1982	AF 1983 hasta 31-3-83	AF 1983 planeado hasta 30-9-83	Total
Proyectos Asisten- cia y Desarrollo (*1)	\$ 14,400	\$ 10,273	\$ 18,625	\$	\$ 34,050	\$ 77,348
Proyectos de apoyo económico (LSE)	7,577	.....	1,600	400	1,600	11,177
Sub-Total	21,977	10,273	20,225	400	35,650	88,525
P.L. 480 Título I						
Directo	2,880	8,800	5,500	11,176	N/D	28,356
Indirecto (*2)	.....	5,575	9,000	4,563	N/D	19,138
Fondos Apoyo Económico						
Directo	.....	20,000	.....	.....	N/D	20,000
Indirecto (*3)	.....	.....	36,200	20,100	N/D	56,300
Sub-Total	2,880	34,375	50,700	35,839	N/D	24,794
TOTAL	<u>\$ 24,857</u>	<u>\$ 44,648</u>	<u>\$ 70,925</u>	<u>\$ 36,239</u>	<u>\$ 35,650</u>	<u>\$ 212,319</u>

- (*1) Asistencia indirecta de AID para el desarrollo del sector de Reforma Agraria ha sido canalizada a través de varios proyectos continuos. Estos proyectos se explican brevemente en la página.
- (*2) Fondos propiedad del Gobierno de El Salvador generados por ventas de P.L. 480, Título I "commodities" pero acuerdos entre AID y el Gobierno de El Salvador requerían su uso para apoyo de la Reforma Agraria.
- (*3) Generados por LSE fueron usados en apoyo al Programa Monetario Fiscal de 1982 y 1983 del Gobierno de El Salvador que incluyó 90.6 millones de colones (\$36.2 millones) en 1982 y 50.2 millones de colones (\$20.1 millones) en 1983 para soporte de las necesidades operacionales del Programa de Reforma Agraria (US\$1.00 = 2.5 colones).

Representa localidades aproximadas de la mayor parte de la mejor tierra de El Salvador (Clases I, II, III y IV). Cerca del 20 por ciento de las cooperativas de la FASE I están localizadas en esas áreas.

Cerca del 75 por ciento de la tierra en El Salvador está clasificada como calidad, VI, VII y VIII. Cerca del 80 por ciento de las cooperativas de la FASE I están localizadas en áreas predominantemente de esta clase.

Cantidades excesivas de Miembros

Los miembros en la mayoría de las cooperativas de la FASE I exceden los números necesarios para operar las fincas en bases eficientes y efectivas.

El decreto No. 153 estipuló que los miembros de las cooperativas de la FASE I serían campesinos que exclusivamente no poseían tierras o poseían demasiado pocas para su sustento básico. Se debía dar preferencia a los campesinos que obtenían todo o parte de su ingreso de las propiedades antes de la reforma. Se iba a emitir legislación especial para regular criterios selectivos. Pero la legislación no fue emitida en el tiempo que se organizaron las cooperativas.

Todas las cooperativas de la FASE I visitadas durante nuestra auditoría tenían mucho más miembros que los reportados y empleados en la tierras antes de la reforma (1). El número excesivo de miembros puede servir para propósitos sociales y políticos de corto plazo, pero contribuyen a los problemas financieros de las cooperativas.

La cooperativa de la FASE I, La Labor, demuestra las dificultades de tener miembros en exceso. El dueño previo a la reforma de La Labor había mantenido por años cerca de 2,000 empleados de tiempo completo. Estos empleados vivían en y operaban la Finca. El dueño también era propietario de dos fincas más en las vecindades de La Labor. Los "empleados" de La Labor también operaban estas dos fincas. La Labor contiene cerca de 2,300 hectáreas de tierra. El total de tierras en las otras dos fincas era cerca de 2,800 hectáreas. El total de la tierra en las tres propiedades poseídas por el dueño antiguo era cerca de 5,100 hectáreas.

(1) El número de miembros en las cooperativas se refiere a los individuos que viven y trabajan en la propiedad. Los 'registros oficiales' sobre algunas unidades mencionan cifras considerablemente más pequeñas que las reales.

El total de 2,000 empleados vivían en La Labor para poder disfrutar de las ventajas de servicios centralizados, i.e., escolares, médicos, sociales, habitacionales y de agua.

Bajo el programa de reforma agraria, la finca La Labor fue organizada en una cooperativa de la FASE I. Esta cooperativa tiene ahora 2,100 miembros. Estos viven en y operan las 2,300 hectáreas de la finca y no hay suficiente trabajo para ese número de personas. La mayoría de los miembros trabajan sólo 2 o 3 días a la semana. Aunque los miembros redujeron sus ingresos, la finca aún no es viable financieramente, y no puede mantener a ese número de personas.

Otro ejemplo de este problema es el Rancho San Marcos. Esta cooperativa contiene cerca de 360 hectáreas de tierra. Anteriormente la tierra había sido arrendada por una planta empacadora de carne y era usada sólo para acomodar el ganado antes del destace. La finca contenía cerca de 160 hectáreas de pastura mejorada y 200 hectáreas de tierra no-productiva. La operación tenía previamente 11 empleados. Ahora que la finca es una cooperativa de la FASE I, tiene 56 miembros. Habían convertido 40 hectáreas de pasturas a tierra de cultivo y tenían 115 animales de ganado lechero. El BFA nos indicó que este es el número máximo que la tierra podía mantener. Sin embargo, la producción era insuficiente para pagar los costos operativos con una fuerza laboral de 56 miembros.

El ISTA recién completó un estudio de los miembros de 12 de las cooperativas seleccionadas. Ese estudio mostró que los miembros de las cooperativas constituían más del doble del número previo a la reforma.

Otras Areas de Cuidado

Existen otros aspectos mencionados frecuentemente por la AID, el gobierno salvadoreño y otros como problemas que afectan las operaciones de las cooperativas de la FASE I. Algunos de estos problemas son:

- (1) falta de administradores capaces
- (2) falta de asistencia técnica
- (3) el estado de la economía mundial
- (4) baja productividad
- (5) la guerra civil
- (6) falta de capacidad institucional

Los problemas mencionados arriba afectan la operación y la rentabilidad de las cooperativas de la FASE I. Por ejemplo, notamos que 40 de las 317 cooperativas de la FASE I habían sido reportadas como abandonadas debido a disturbios civiles. Sin embargo, la tierra sólo puede producir y generar ingresos hasta un máximo determinado, independientemente de estos problemas adicionales. Hasta que se encuentre algún tipo de equilibrio entre la productividad, la inversión de capital, la estructura de la deuda y la fuerza laboral, los esfuerzos por resolver estos problemas adicionales no serán efectivos para convertir a las cooperativas en operaciones viables.

Oficiales de USAID/El Salvador concuerdan en que el mayor problema de las cooperativas de la FASE I es su condición financiera débil. También están de acuerdo en que la deuda agraria es una de las mayores razones de la falta de viabilidad financiera de las cooperativas. Estos oficiales, sin embargo, están en desacuerdo con nuestra postura de que la pobre calidad de la tierra es una de las principales razones de la pobre situación financiera de las cooperativas. La Misión cree que las cooperativas tienen tierra de buena calidad y que sus producciones son altas. La Misión es de la opinión que la falta de administración adecuada es el problema principal de la actuación financieramente pobre de las cooperativas.

FASE II

La Fase II del programa de reforma agraria no ha sido implementada.

FASE III -- Tierra para el Labrador

La FASE III, que autorizó la expropiación y venta de tierra a arrendatarios, ha iniciado a lograr resultados con más de 25,000 solicitantes recibiendo y labrando la tierra comprada bajo este programa.

Para mediados de 1983, más de 63,000 solicitudes habían sido presentadas por cerca de 50,000 individuos para tierra bajo la autoridad de la FASE III. La mayoría de las solicitudes fue aprobada. Recipiendarios que estaban trabajando la tierra estaban en la posición de mejorar substancialmente sus posiciones económicas y sociales. Así, éstos tenían un marcado interés en que el programa continuara y un fuerte apoyo al gobierno que propició el programa.

Aún así, resta mucho por hacer todavía pues la parte negativa del programa muestra que menos de la mitad (como 50,000 de 117,000 estimados) de los individuos elegibles para propiedad bajo la FASE III han presentado solicitudes para compra de las tierras. Y que cerca de un tercio de las solicitudes presentadas eran de solicitantes que no trabajaron la tierra. No trabajaron la tierra porque fueron amenazados, desalojados o desaparecidos.

La FASE III del programa de reforma agraria se inició el 28 de abril de 1980 por decreto No. 207. Partes de este decreto se transcriben a continuación:

“El objeto de esta ley es el de adquirir por el Estado los inmuebles que no sean explotados directamente por los propietarios, con el propósito de asignarlos a las personas que adelante se mencionan, a quienes se les reconoce desde ahora un derecho preferente para adquirir la propiedad y posesión de esos inmuebles.

En consecuencia, afectáanse los inmuebles o porciones de los mismos con vocación agrícola, cualquiera que fuese su

extensión, y cuya explotación sea realizada por arrendatarios simples o con promesa de venta, aparceros, compradores por venta a plazos con reserva de dominio u otras personas que los trabajen directamente mediante pago en efectivo o en especie.

Las porciones asignadas en propiedad por el ISTA (1) a los beneficiarios en virtud de esta ley, tendrán como máximo una extensión de 7 hectáreas equivalentes aproximadamente a 10 manzanas.

Cuando los inmuebles o porciones expropiados fueren mayores de 7 hectáreas el excedente de dicha extensión continuará en propiedad del ISTA, el que deberá respetar los derechos del arrendatario o cultivador sobre ese excedente durante el presente año agrícola y adjudicarlos a otros beneficiarios después que el arrendatario haya levantado la cosecha. El límite de 7 hectáreas no se aplicará a los arrendatarios con promesa de venta y compradores con reserva de dominio que hubiesen adquirido inmuebles por instrumento público con anterioridad a la vigencia de esta ley".

El gobierno salvadoreño estimó en 1980 que 160,000 personas eran elegibles para recibir tierra bajo el decreto No. 207. Esa estimación ha sido revisada varias veces y en Julio de 1983 era de 117,000 personas. El período de implementación del programa bajo la FASE III ha sido extendida tres veces y ahora está por expirar el 30 de junio de 1984. Hasta marzo de 1983, cerca de 50,000 individuos habían presentado 63,496 solicitudes requiriendo aprobación para comprar la tierra de acuerdo a lo que estipula la

(1) El Decreto No. 525 del 11 de diciembre de 1980, creó a la FINATA y estipuló que la FINATA debería reemplazar al ISTA como la agencia de implementación del decreto No. 207

FASE III. (1)

Para evaluar la efectividad de la FASE III decidimos entrevistar a individuos que participaban en el programa. Los datos más confiables acerca del programa eran las solicitudes para compra de la tierra bajo la FASE III, en poder de FINATA. Por esa razón, para determinar los resultados de las solicitudes presentadas y el status de los individuos que las presentaron, seleccionamos y revisamos una muestra aleatoria de 149 solicitudes de un listado de computadora del total de las 63,496. Visitamos o tratamos de visitar y entrevistar a los individuos que presentaron estas 149 solicitudes. A los individuos que no pudimos localizar en áreas seguras, los citaba oficialmente el gobierno para que pudieramos entrevistarlos. Si los individuos no contestaban a la citación, la FINATA los buscaba oficialmente y proporcionaba una razón de ellos. En la mayoría de los casos en donde los solicitantes no respondían a la citación, la FINATA encontró que ya no vivían en el área y que su paradero y condiciones eran desconocidos. Basados en los resultados de esta muestra, hemos estimado que de las 63,496 solicitudes presentadas:

- Cerca de 15,000 o 23 por ciento de las solicitudes eran por tierras que a esa fecha eran inaccesibles para fines de auditoría por razones de seguridad.
- Cerca de 25,000 o 39 por ciento de las tierras solicitadas fueron recibidas y usadas por los solicitantes.
- Cerca de 20,000 o 31 por ciento de las tierras solicitadas no habían sido adquiridas ni usadas. Este número incluye solicitudes que no fueron aprobadas, solicitudes que fueron

(1) La FINATA reportó que hasta el 25 de diciembre de 1983, habían recibido 75,967 solicitudes de 60,733 individuos. FINATA también reportó que para la misma fecha habían emitido 55,287 títulos provisionales y 5,456 definitivos, bajo la FASE III.

presentadas por solicitantes que ya no vivían en el área y solicitantes que han sido desalojados, etc.

- Cerca de 6,000 o 9 por ciento de las solicitudes eran de solicitantes que habían sido ilegalmente desalojados y no reinstalados (esta cantidad está incluida en el 31 por ciento de arriba).

El tamaño de la muestra (1) de esta revisión es pequeña y por lo tanto el error muestral por un estimado de 31 por ciento es más o menos 7 por ciento en el nivel de 95 por ciento de confiabilidad. Esto es, el estimado de 31 por ciento tiene un intervalo de confianza de 24 a 38 por ciento.

Por esto, la muestra da un nivel de confiabilidad del 95 por ciento, es decir, que la desviación máxima hacia abajo de nuestro 31 por ciento muestral (20,000) sería de 24 por ciento (15,000) y la máxima desviación hacia arriba, de 38 por ciento (25,000). Similarmente, el estimado de 9 por ciento tiene un intervalo de confianza de 5 a 13.

Sin embargo, el número actual de los beneficiarios de la FASE III que no están trabajando la tierra y que han sido desalojados probablemente es mayor que el mostrado por nuestra estimación porque hay una probabilidad alta de que los propietarios de las tierras y los guerrilleros en las áreas inseguras no estén acatando el Decreto gubernamental No. 207 (FASE III).

(1) En sus comentarios al reporte, La Misión hizo referencia a un estudio de CPA hecho para los auditores. Nosotros recibimos ese estudio pero no fue tomado en cuenta porque era estadísticamente inválido debido a que se desviaba de la muestra científica pre-establecida.

VI. REVISION DEL BANCO DE FOMENTO AGROPECUARIO (BFA)

El BFA fue fundado en 1973 para incrementar el flujo de créditos al sector agrícola, particularmente a los pequeños agricultores que previamente no tenían acceso a fuentes institucionales de crédito a tasas de interés competitivas. Hasta la reforma agraria de 1980, el BFA había estado desempeñando sus funciones bien. La posición de capital del Banco era sólida.

Con el inicio de la reforma agraria, la demanda de crédito creció enormemente. De diciembre 1979 a septiembre 1982, el portafolio de préstamos del BFA subió de \$56 millones a \$176.4 millones, un incremento de más del triple. Este incremento en las actividades de préstamos mermó los recursos del Banco, causando altos costos operativos, bajas tasas de recuperación y supervisión de préstamos inadecuada. El otorgamiento y supervisión de créditos agrícolas a los clientes adquiridos por la reforma agraria fueron menos que satisfactorios. Parece ser que la posición financiera del banco mejoró durante 1983 debido a la infusión de fondos de la AID, tasas de cobros de préstamos mejoradas, y por acciones del gobierno salvadoreño. La posición financiera del banco, sin embargo, es aún una cuestión de cuidado.

Hasta el 31 de marzo de 1983, \$29 millones de fondos de AID habían sido autorizados para ser usados por el BFA. Las transacciones y procedimientos del BFA encierran varios problemas con respecto a la entrega y administración de créditos a los beneficiarios de la reforma agraria. Además, \$1.4 millones de fondos de la AID fueron usados para propósitos no autorizados.

Antecedentes del componente de Credito

Antes del programa de reforma agraria, muy pocos beneficiarios tenían acceso a o habían solicitado crédito institucional. Los

beneficiarios de la FASE I eran principalmente trabajadores asalariados de las grandes haciendas. Los dueños anteriores de estas haciendas recibían préstamos de producción a través del sistema bancario comercial. Fondos a largo plazo eran obtenidos de los recursos propios de las haciendas o de préstamos externos.

Un beneficiario del Decreto No. 207 (FASE III) que rentara su tierra tenía acceso al crédito del BFA al entregar una nota del propietario de la tierra, certificando el tipo de cultivo y el total de tierra cultivada. Como resultado de la reforma agraria, los propietarios afectados por la FASE I perdieron el acceso a los canales de crédito tradicionales y se esperaba que los beneficiarios del Decreto No. 207 hicieran uso de fuentes de crédito institucionales.

Cuando el Decreto No. 153 fue implementado, la preocupación primordial del gobierno salvadoreño era mantener la producción en las áreas afectadas. Se le asignó al ISTA la responsabilidad de organizar a los beneficiarios en unidades productivas funcionales y proveerles suficientes créditos de producción para continuar las operaciones. Durante la primera FASE del programa (marzo - septiembre 1980) el BFA otorgó \$47.2 millones a través del ISTA a los beneficiarios de la FASE I.

Para facilitar el acceso continuo al crédito, en 1980, el gobierno dividió entre las distintas instituciones bancarias, la responsabilidad de otorgar créditos. Se asignaron al BFA 92 de las cooperativas de la FASE I (en la actualidad III) y los beneficiarios de la FASE III. En septiembre 1980, la AID autorizó al BFA la suma inicial de \$9.5 millones en fondos de préstamos a ser otorgados a las cooperativas a través de una línea especial de crédito, y la suma inicial de \$500,000 en fondos donados para proporcionar asistencia técnica relevante a las nuevas responsabilidades del BFA. Posteriormente, \$3.3 millones fueron autorizados para créditos.

Respondiendo a la creciente demanda de crédito que resultó de la

reforma, la AID autorizó fondos adicionales de \$17 millones durante 1981: (a) \$16.2 millones para la creación de una línea integral de crédito para reemplazar la línea especial establecida; (b) \$600,000 para apoyar las creaciones institucionales, en forma de asistencia técnica y equipo; y (c) \$200,000 para un programa de control de Pestes.

Resultados del componente de Crédito

Ha habido bastante progreso en el otorgamiento y administración de crédito a los beneficiarios de las FASES I y III. Los \$29 millones de los fondos de la AID han sido autorizados y desembolsos por el BFA a los beneficiarios de la reforma agraria. Aproximadamente el 76 por ciento de los fondos fueron usados para producción y el 24 por ciento para créditos de inversión. Cerca del 50 por ciento del crédito fue utilizado para financiar los insumos agrícolas para la producción de granos alimenticios, i. e. maíz, arroz, frijoles y soya. El crédito de más largo plazo fue usado para la compra de ganado o para el mejoramiento de las infraestructuras. Los restantes financiaron la producción de algunos de los mayores cultivos para exportación.

Aunque ha habido bastante progreso, la administración y el otorgamiento de crédito y servicios relacionados a los beneficiarios de la reforma agraria continúan siendo plagados por problemas técnicos y administrativos que han limitado la efectividad del uso de los fondos de la AID.

La mayoría de los problemas que afectan el otorgamiento de crédito pueden ser atribuidos a la insuficiente capacidad institucional.

Capacidad institucional insuficiente

El BFA de El Salvador no ha podido enfrentarse a la carga

adicional y a las responsabilidades creadas por la reforma agraria. El BFA debía haber proporcionado crédito continuo y adecuado a las cooperativas de la FASE I y a los beneficiarios de la FASE III para facilitar los logros de los objetivos del programa, es decir mejorar el bienestar económico y social de los beneficiarios. Aunque el BFA ha sido reorganizado, el proceso de reestructuración aun no ha sido completado. Como resultado el BFA no ha podido lograr su cometido asignado. Tres problemas mayores afectan la operación Banco:

Costos operativos altos

- Baja tasa de recuperación de préstamos
- Controles deficientes en lo que respecta a asuntos fiscales, contables y crediticios.

Costos operativos altos

Desde el inicio de la reforma agraria los costos administrativos del BFA se han incrementado aproximadamente en 43o/o, de \$6.2 millones a \$8.8 millones. Los costos financieros se han elevado a una tasa aún más rápida, cerca del 250 por ciento, de \$3 millones a \$10.6 millones para el mismo período.

El BFA financía sus operaciones principalmente con ingresos generados por sus dos actividades principales, la banca y la venta comercial de insumos agrícolas. Para poder suplir el incremento de la demanda de crédito, el BFA se vio forzado a incrementar su uso de líneas de descuento de altos costos del Banco Central de Reserva (BCR). En 1978 el BFA financió 42 por ciento de su cartera de préstamos con préstamos del BCR. Para 1981, ese porcentaje había aumentado a un 67 por ciento. El costo de los préstamos a corto plazo subió de \$1.1 millones en 1978 a \$10.6 millones en 1981, un incremento de nueve veces. Durante el mismo período, el ingreso del BFA por intereses ganados solamente creció

al doble. Como consecuencia de costos operativos más altos, tanto financieros como administrativos, las pérdidas netas de las operaciones bancarias subieron de \$1.5 millones en 1978 a \$3.5 millones en 1981.

A pesar del progreso alcanzado hasta la fecha, la condición financiera actual del BFA continúa débil y vulnerable. Mucho más necesita hacerse para incrementar la viabilidad financiera del banco. Lo más importante es que la operación bancaria debe convertirse eficiente en costos.

Recuperación de préstamos

El BFA aún no ha podido establecer ni implementar un sistema efectivo de administración y reporte de sus préstamos pendientes. Por esta razón préstamos incobrables y morosos representan serios problemas administrativos que contribuyen sustancialmente a incrementar los costos operativos del banco.

La recuperación de préstamos del BFA ha sido pobre. Algún progreso se ha hecho para mejorar la tasa de recuperación de préstamos, la cual en 1980 era de 40 por ciento. Pero aunque se logre la tasa proyectada del 76 por ciento para el año de siembra 1983/84, ésta será demasiado baja para asegurar la estabilidad financiera futura.

El BFA no tiene una política de eliminación y simplemente lista en sus libros sus deudas incobrables como vencidas. Por ejemplo, para el 30 de septiembre de 1982, de un saldo pendiente de \$128.7 millones, \$22.9 millones, es decir cerca del 18 por ciento, estaban vencidos por más de 360 días. Esta práctica exagera la cantidad de capital del banco porque algunos de estos préstamos son incobrables y no son realmente activos del banco. Un análisis independiente del BFA concluyó que si el balance del banco era ajustado para reflejar las cuentas vencidas, el capital se vería reducido en \$48.4 millones. La tasa de recuperación de préstamos

debe ser mejorada para que las operaciones del BFA se vean beneficiadas.

Controles administrativos

Las políticas de administración interna y los sistemas de contabilidad y controles internos no han sido adecuados para hacerle frente a las responsabilidades adicionales del programa de reforma agraria. Como resultado, la condición financiera del BFA ha sufrido y la implementación efectiva de proyectos se ha visto obstaculizada.

El BFA ha carecido de sistemas uniformes y efectivos de contabilidad y controles internos. Los registros en los libros no estaban al día; las cuentas no eran conciliadas a tiempo y había serios embotellamientos que afectaban el flujo y el análisis de datos contables. Como resultado, la posición financiera del BFA y los resultados de sus operaciones no pudieron ser determinadas claramente. Por ejemplo, aunque todos los fondos proporcionados por AID han sido desembolsados, la división de contabilidad del BFA no pudo proporcionarnos en octubre de 1983 un estado financiero de los fondos de la AID a la fecha de corte de nuestro reporte, el 31 de marzo de 1983. En su lugar nos dieron un estado preliminar para el 31 de diciembre de 1982. Las razones que nos dieron para no tener los datos a la mano fueron que el BFA se había atrasado en sus registros y la división de contabilidad aún trataba de revisar y conciliar los datos recibidos de las sucursales y los datos de la división de procesamiento.

El sistema de control interno del BFA no asegura un uso ni una contabilidad adecuadas de sus recursos.

Debido al incremento dramático en operaciones, el sistema de control interno del BFA ha sido poco efectivo. Se hicieron revisiones por las diferentes divisiones del BFA en la casa matriz pero sin los ajustes y conciliaciones propios. En algunos casos, cada

división tenía cifras distintas. Por ejemplo, durante nuestra revisión de los préstamos financiados por la AID, no pudimos conciliar los datos suministrados por la oficina coordinadora de AID, las sucursales ni por la división de contabilidad.

Esta falta de control administrativo adecuado ha obstaculizado al BFA en sus controles sobre el uso de sus recursos.

Procesamiento de datos

El sistema de procesamiento de datos del BFA era obsoleto y producía resultados tan inexactos y atrasados que no tenía utilidad administrativa. Un estudio reciente de los requerimientos de procesamiento de información efectuado por un experto en computación nos muestra, entre otras cosas, que el sistema del BFA tenía (1) memoria limitada; (2) procedimientos input/output imprácticos; y (3) no tenía capacidad de programación interactiva.

El reporte fue revisado por la AID, quien estuvo de acuerdo con las recomendaciones de obtener e instalar un nuevo sistema. Como resultado, se apartaron fondos de la AID para conducir un análisis de sistema completo, para la obtención e instalación del nuevo sistema de computadora y proporcionar el entrenamiento a operadores y programadores. Sin embargo, a pesar del suministro de los fondos para el análisis del sistema, muy poco progreso se ha hecho para identificar y contratar personal técnico. Nosotros no pudimos establecer el status del sistema de procesamiento de datos.

Uso no autorizado de fondos de la AID

Aproximadamente \$1.4 millones de fondos de la AID fueron usados por el BFA para propósitos no autorizados.

Bajo los acuerdos entre AID y el gobierno salvadoreño, los fondos suministrados al BFA deben ser usados para la producción y

actividades relacionadas incurridas después del 28 de junio de 1980.

Sin embargo, fondos de la AID fueron usados para liquidar una porción de los créditos de emergencia otorgados a algunas de las cooperativas al inicio del programa de la reforma agraria. Oficiales del banco dijeron que la decisión de usar estos fondos para liquidar porciones del crédito de emergencia se debió a una severa crisis de liquidez que el BFA estaba experimentando en ese tiempo como resultado de la demanda inicial del programa de reforma agraria.

Registros relacionados a 44 cooperativas mostraron que \$1.356 millones del producto de los primeros préstamos, financiados por la AID, fueron usados para refinanciar porciones del crédito de emergencia en lugar de usarlos para actividades de producción. Aunque entendemos las razones del BFA, ese uso fue específicamente prohibido por los términos del acuerdo del préstamo.

El acuerdo de la AID específicamente limitó los pagos a las actividades iniciadas después del 28 de junio de 1980. Por esta razón, recomendamos que USAID/El Salvador recobre los fondos que fueron usados para refinanciar los créditos de emergencia del ISTA proporcionados a las cooperativas de la FASE I antes de esa fecha.

Recomendación No. 1

Que USAID/El Salvador recobre \$1,356,056 usados por el BFA para propósitos no autorizados.

Viabilidad financiera del BFA y sus cooperativas

La condición financiera del BFA está ligada a la estructura de deuda de los beneficiarios de la reforma agraria, particularmente a

las cooperativas de la FASE I y la habilidad de estas operaciones de generar suficientes ingresos para pagar sus deudas y proporcionar rentas a sus miembros. La mayoría de estas cooperativas no son operaciones financieramente viables y, por lo tanto, no generan suficientes entradas para pagar sus deudas al BFA. El BFA depende de los pagos de estas cooperativas para asegurar su propia viabilidad financiera.

La mayoría de las cooperativas de la FASE I tienen cuatro clases de deudas:

1. Deuda de la reforma agraria, que se estima es de \$300 millones para todas las cooperativas de la FASE I, para compensar a los antiguos dueños por el valor de la tierra, edificios, equipo y mejoras. El plan de pago de estas hipotecas es de 20 a 30 años, con interés del 9.5 por ciento al año. Sólo escasos pagos se han amortizado a estas deudas por pocas cooperativas.
2. El crédito de emergencia del ISTA/BFA, que totaliza \$10.4 millones para las cooperativas del BFA. Estos créditos han resultado controversiales para muchas cooperativas. Como resultado, los pagos han sido limitados aunque las cooperativas hayan tenido los fondos para pagar.
3. Crédito a corto plazo de producción. La demanda de las cooperativas del BFA para crédito de producción a corto plazo para el año de siembra 1983/84 se esperaba alcanzaría \$23.2 millones. Muchas cooperativas han experimentado dificultades en el pago de sus créditos de producción. Los créditos de producción muchas veces fueron refinanciados, resultando en el incremento de la deuda y dejando a las cooperativas sin capacidad para obtener más préstamos.

4. Otros créditos fuera del sistema financiero, tales como depósitos de ahorro de los miembros o compras financiadas directamente por los proveedores o firmas agroindustriales. Dada la carencia de registros, la cantidad de esta deuda no pudo ser estimada.

El efecto de la carga de esta deuda se demuestra por las cifras proyectadas de créditos e ingresos de las cooperativas asignadas al BFA para el año de siembra 1983/84. Estimaciones del BFA indican que estas cooperativas producirán una cosecha valorada en aproximadamente \$25.7 millones. Esta cosecha, combinada con la almacenada para exportación desde el año anterior y valorada en \$2.1 millones, proporcionará un ingreso bruto de \$27.8 millones. El crédito de producción e inversión para el año se estimó en \$23.2 millones, que resultaron en una utilidad bruta proyectada de \$4.6 millones que será usada para reducir la deuda vencida de producción e inversión de \$16.4 millones, traspasada de años anteriores. Por lo tanto, aunque se realizaran los ingresos en exceso proyectados, las cooperativas del BFA tendrían al final del año 1983/84, créditos vencidos de producción e inversión de cerca de \$11.8 millones. Queremos hacer notar que las proyecciones del BFA no tomaron en cuenta gastos resultantes de otros costos operativos; pagos a interés y capital pendiente de la deuda agraria y otras deudas incurridas fuera del sistema financiero.

Un problema mayor para las cooperativas es la falta de administración efectiva y mantenimiento de registros, lo cual impide que las fincas obtengan mejores retornos de sus recursos. Complicando el problema de pago están los precios deprimidos de sus productos y la lucha civil experimentada en el país. Finalmente, la asistencia técnica y capacitación tan importante para mejorar la producción y el ingreso no ha sido proporcionada por las agencias del gobierno salvadoreño responsables.

Son tres los resultados derivados de la acumulación de deudas vencidas: (1) instituciones financieras (bancos mixtos) están

renuentes a continuar dando créditos a niveles requeridos por las cooperativas; muy pronto la mayoría de las cooperativas pueden ser asignadas al BFA; (2) se está volviendo cada vez más difícil el que los miembros comiencen a producir utilidades y disfruten de los beneficios derivados de la propiedad de sus tierras y (3) la condición financiera del BFA continuará deteriorándose debido a su alta tasa de deudas incobrables y costos operativos continuamente altos.

Tal parece, por ejemplo, que los créditos de emergencia (cartera del ISTA/BFA) es una materia controversial para la mayoría de las cooperativas. Muchas de las cooperativas recibieron créditos de emergencia al inicio del programa. Desafortunadamente, ni el ISTA ni el BFA ni las cooperativas tenían un sistema de control adecuado y supervisión de préstamos. Ha habido acusaciones de ineficiencia y malversación y alegatos de que muchas cooperativas nunca recibieron todos los fondos de emergencia prestados a ellos. Así pues, muchas cooperativas rehusaron pagar los préstamos aunque tuvieran fondos. En otros casos, desastres naturales, tales como sequías e inundaciones en 1982, o desastres civiles, como en los casos en que los miembros de las cooperativas tuvieron que dejar sus tierras debido a la lucha civil, han contribuido a la condiciones financieras precarias de las cooperativas.

Incapaces de pagar sus créditos de producción, las cooperativas refinanciaron estas deudas pendientes para poder asegurar créditos para la estación de siembra siguiente. Esta deuda adicional, no sólo incrementó la carga financiera, sino que limitó a las cooperativas en la obtención de crédito de mediano y largo plazo.

Existe preocupación entre los oficiales del gobierno salvadoreño por la viabilidad financiera del BFA. El BFA es un banco para el fomento agrícola destinado para proporcionar créditos a clientela consistente en productores pequeños, marginales y de alto riesgo. Dar servicio a una clientela de esta naturaleza requiere mucho más

supervisión que la clientela de bancos comerciales. Los bancos comerciales gozan de mayor flexibilidad para escoger a sus clientes y el tipo de actividades que eligen financiar. Este servicio ha ocasionado altos costos operativos y muchas deudas incobrables que han ocasionado al BFA problemas financieros desde el inicio del programa de reforma agraria.

Por ejemplo, el costo administrativo de manejo de cada préstamo en 1981 era de \$195; esto se compara con el costo \$126 en 1979. La diferencia en el interés que el BFA recibió de sus operaciones de préstamos y lo que el banco pagó por depósitos, fondos, etc., fue de negativo 1 por ciento para 1981. La diferencia entre lo que el banco recibe de sus operaciones de préstamos (un promedio del 6 por ciento) y el costo total del BFA (un promedio del 11 por ciento) es un negativo 5 por ciento.

Un consultor, al revisar al BFA, estimó que 33 por ciento de la cartera de crédito era incobrable. Además, cerca del 20 por ciento de los préstamos clasificados como no morosos tenían anomalías ocultas, por ejemplo, préstamos que eran parcialmente morosos pero clasificados por el BFA como corrientes.

En definitiva, el incremento en operaciones resultante de la reforma agraria ha puesto al BFA en una posición financieramente vulnerable.

La necesidad de completar el proceso de reestructuración del banco y la necesidad de subir la operación bancaria a un nivel de eficiencia aceptable y de costos efectivos, no puede ser sobreestimada. Debe realizarse. Aunque el BFA ha hecho algún progreso en el mejoramiento de su posición financiera y en la reducción de sus costos operativos, mucho más necesita hacerse si el BFA ha de sobrevivir como uno de los vehículos principales del gobierno salvadoreño para apoyar el programa de reforma agraria.

En sus comentarios del reporte de auditoría preliminar, USAID/El Salvador aceptó que los compromisos adquiridos a raíz de la reforma agraria han mermado los recursos del BFA, debilitado su estructura de capital, y quebrantado su sistema de control interno. Sin embargo, la Misión declaró que estos problemas habían mejorado significativamente desde 1983, basados en unas proyecciones de fuentes no identificadas de financiamiento. También expresaron su consternación porque el reporte de auditoría preliminar no presentaba adecuadamente el progreso alcanzado en la superación de estos problemas.

Estamos de acuerdo que la USAID ha proporcionado asistencia sustancial al BFA y que el banco hubiera estado en una peor condición sin la asistencia proporcionada. La asistencia de la AID debe mejorar aún más las operaciones del banco y con el tiempo su posición de capital. Sin embargo, ya que el BFA no ha podido cerrar sus libros para el año calendario 1982, y que hasta octubre de 1983 estaba tratando de establecer e identificar sus cuentas morosas del período de 1980 hasta la fecha, no podemos dar mucho crédito a las proyecciones financieras para el año calendario 1983.

En opinión de la Misión, la condición financiera del BFA hasta la fecha es más fuerte que antes del inicio del programa de la reforma agraria. Para respaldar su opinión, la Misión suministró 3 cuadros con datos financieros condensados para el período 1978 hasta octubre 1983. No pudimos constatar la confiabilidad de los datos porque estaban muy condensados, y sus fuentes eran desconocidas. Sin embargo, notamos diferencias considerables con los datos auditados y ajustados, disponibles en el BFA, y con los resultados de la evaluación hecha por consultores de la AID. Por ejemplo, de acuerdo a los estimados de la Misión, las pérdidas del BFA por operaciones bancarias en 1982 fueron solamente de \$.2.8 millones. Esto contrasta drásticamente con las pérdidas estimadas por los consultores de la AID de \$10.2 millones.

VII. OBSERVANCIA DE LAS RESTRICCIONES DE FONDOS

La AID ha desarrollado un sistema complicado e inusual para proporcionar aprobación al gobierno salvadoreño para el uso de moneda local generada por fondos de apoyo económico. Este proceso, sin embargo, no parece violar la sección 730 del Acta de Asistencia Extranjera. El ISTA, por otro lado, y contrario a los acuerdos con la AID, ha usado \$2 millones para pagos a compensaciones de los dueños anteriores de propiedades expropiadas, (estos fueron generados por el P.L. 480).

El Acta de Asistencia Extranjera de 1961, enmendada por el Acta de Seguridad Internacional y Desarrollo de Cooperación de 1981, restringía el uso de la asistencia de la AID a El Salvador. La sección 730 del Acta (P.L. 97-113) comúnmente referida como la Enmienda Helms estipula lo siguiente:

“Se requiere que ninguno de los fondos autorizados por esta Acta sean usados en El Salvador para propósitos de planeamiento de compensaciones, para el propósito de compensación, para confiscación, naturalización, adquisición o expropiación de cualquier empresa agrícola o bancaria, o de las propiedades o acciones pertinentes”.

La AID y el gobierno salvadoreño han firmado acuerdos (Donación de Fondos para Apoyo Económico, Memoranda de Entendimiento) y varias enmiendas. Expresados muy simplemente, estos acuerdos estipulan que el gobierno salvadoreño creará un fondo especial permanente, de recursos propios, para ser usado exclusivamente para el pago de compensación a los afectados por el programa de reforma agraria y la AID proporcionará al gobierno salvadoreño más de \$200 millones en Fondos de Apoyo Económico. Estos fondos serán usados para financiar las importaciones provenientes

de los Estados Unidos para el gobierno salvadoreño, y la moneda local generada de estos fondos será usada para apoyar el presupuesto del gobierno. Los fondos en moneda local están mancomunados en las cuentas del banco central; son usados para apoyo general del presupuesto del gobierno salvadoreño y sus usos específicos son desconocidos.

El uso de los Fondos de Apoyo Económico para apoyar el presupuesto del gobierno salvadoreño, si son usados a su vez para pagar compensaciones a propietarios anteriores de tierras usando fondos de otras fuentes, parece ser técnicamente correcto y no viola la Enmienda Helms.

USAID/El Salvador empleó a una firma de contadores públicos salvadoreña para que hiciera revisiones financieras de ciertos financiamientos de la AID. Como resultado de una de esas revisiones, la firma reportó, en febrero de 1983, que el ISTA había usado \$2 millones para pagar compensaciones por propiedades adquiridas bajo el programa de la reforma agraria.

La fuente de financiamiento para estos \$2 millones para compensación era moneda local generada por P.L. 480 (*). Así pues, el uso de estos fondos, para pagar compensaciones, no violó la Enmienda Helms que se aplica a fondos suministrados por el Acta de Asistencia Extranjera. Sin embargo, el uso de los fondos sí violó el Acuerdo de Proyecto entre la AID y el gobierno salvadoreño. En consecuencia, USAID/El Salvador actuó para recobrar los fondos usados para pagar compensaciones. La Misión reportó que fueron recobrados \$1 millón y que los restantes serían devueltos en el futuro cercano.

(*) El texto en inglés no da el significado de estas siglas.

APENDICE A

Lista de personas que recibieron este informe

Número de copias

Administrador asistente, Oficina para América Latina y el Caribe (AA/LAC)	5 copias
LAC/CAP	2 copias
LAC/CAP/E	2 copias
Director de la Misión USAID/El Salvador	5 copias
Director de la Oficina de Asuntos Legislativos (LEG)	1 copia
Asistente del Administrador de Gerencia (AA/M)	1 copia
Oficina de Gerencia Financiera (M/FM/ASD)	3 copias
Consejo General (GC)	1 copia
GC/LAC	1 copia
Director Programas de Operaciones de Personal (LAC/DP/PO)	3 copias
Director OPA	2 copias
PPC/E/DIU	1 copia
S&T/AGR	2 copias
PPC/E	1 copia
Oficina del Inspector General (IG/W)	1 copia
IG/PPP	1 copia
IG/EMS	12 copias
AIG/II	1 copia
RIG/A/W	1 copia
RIG/A/Dakar	1 copia
RIG/A/Cairo	1 copia
RIG/A/Manila	1 copia
RIG/A/Karachi	1 copia
RIG/A/Nairobi	1 copia
RIG/A/NE, Residencia de Nueva Deli	1 copia
RIG/A/LA, Residencia de Panamá	1 copia
GAO, Filial de América Latina, Panamá	1 copia