

# UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
DEPARTAMENTO DE CONTADURIA PUBLICA



## “Evaluación de la Estructura Organizativa y Contable de las Cooperativas del Sector Agrario Reformado.”

TRABAJO DE GRADUACION PRESENTADO POR:

Roberto Antonio Gutiérrez Aguirre  
Juan Gilberto Guzmán Hernández

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIADO EN CONTADURIA PUBLICA



NOVIEMBRE DE 1988

SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA.

T  
334.68163  
G984e



INVENTARIO: 10104260

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

HONORABLES AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Lic. José Luis Argueta Antillón  
Rector

Lic. Herbert Wilfredo Barillas  
Vice Rector

Ing. René Mauricio Mejía Méndez  
Secretario General

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

Lic. María Hortencia Dueñas de García  
Decano

Lic. Santos Saturnino Serpas  
Secretario

JURADO EXAMINADOR

PRESIDENTE: LIC. JOSE NAPOLEON GOMEZ SALMERON

1er. VOCAL: LIC. WILFREDO ANTONIO JIMENEZ

2do. VOCAL: LIC. RICARDO AREVALO PADILLA

EVALUACION DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTABLE  
DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	i
<u>CAPITULO I</u>	
<u>EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR</u>	
A. BREVE RESEÑA HISTORICA DE LAS REFORMAS AGRARIAS	1
B. ORIGEN DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR	4
1. La Tenencia de la Tierra y la Producción - Agrícola .....	4
2. Reforma e Intentos de Reforma Agraria .....	8
a) La Reforma Liberal	8
b) El Intento de Reforma Agraria de 1975	8
c) La Reforma Agraria Actual .....	11
C. ASPECTOS LEGALES QUE REGULAN EL PROCESO DE REFOR <u>MA</u> AGRARIA .....	14
1. Leyes Primarias .....	14
2. Leyes Secundarias .....	14
D. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA POLITICA AGRARIA	17
1. De la Asistencia Técnica .....	17
2. De la Asistencia Crediticia .....	19

3.	Del Suministro de Bienes y Servicios .....	21
4.	De la Vivienda, Salud y Educación .....	21
5.	De la Comercialización .....	23
6.	De la Fiscalización .....	24
E.	BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA .	25
1.	Directos .....	25
2.	Indirectos .....	26
F.	LA REFORMA AGRARIA FACTOR DECISIVO EN LA REDIS	
	TRIBUCION DE LA RIQUEZA .....	27
1.	Incidencias .....	27
2.	Limitaciones .....	28

CAPITULO II

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS COOPERATIVAS DEL -  
SECTOR AGRARIO REFORMADO

A.	LA CO-GESTION .....	30
B.	ORGANIZACION INTERNA .....	33
1-	Estatutos o Reglamentos .....	33
2-	Organigrama Funcional .....	34
3-	Atribuciones de Funcionarios, Empleados y	
	Trabajadores .....	37
C.	ADMINISTRACION DE RECURSOS .....	43
1-	Financieros .....	43
a)	Captación de Fondos .....	43
b)	Inversiones .....	46
c)	Presupuestos .....	47

2-	Personal .....	48
	a) Reclutamiento y Selección .....	48
	b) Capacitación .....	50
	c) Beneficios y Remuneraciones .....	51
3-	De Producción.....	53
	a) La Tierra .....	53
	b) Insumos .....	54
	c) Maquinaria y Equipo .....	56
4-	Técnicos .....	56
5-	Comercialización y Ventas .....	58
	a) Mercados .....	58
	b) Canales de Distribución .....	60
	c) Fijación de Precios .....	60

CAPITULO III

ORGANIZACION CONTABLE DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR

AGRARIO REFORMADO

A.	LA CONTABILIDAD DE LAS EMPRESAS AGROPECUARIAS .....	61 ✓
B.	LA CONTABILIDAD EN LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR	
	AGRARIO REFORMADO .....	63
	1- Políticas Contables .....	63
	2- Componentes Materiales del Sistema .....	66
	3- Catálogos y Manual de Cuentas Utilizado .....	67
	4- Aplicación de los Principios Básicos de Conta- bilidad .....	75

5-	Período de la Contabilidad .....	77
6-	Libros y Registros Contables .....	78
7-	Estados Financieros .....	78
C. LA AUDITORIA EN LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO .....		
	RIO REFORMADO .....	79
1-	Responsabilidad en la Realización de Auditorías	79
	a) Interna .....	79
	b) Externa .....	81
2-	Técnicas y Procedimientos Utilizados .....	82
	a) Técnicas .....	82
	b) Procedimientos .....	83
3-	Aplicación de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas .....	84

#### CAPITULO IV

#### EVALUACION DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTABLE DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO

A.	METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION .....	86
1-	Universo y Diseño Muestral .....	86
	a) Universo .....	87
	b) Diseño Muestral .....	87
2-	Recolección de Información .....	92
3-	Tabulación y Análisis de la Información .....	96

B. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION .....	108
1. Logros Alcanzados .....	108
2- Problemas Detectados .....	110
a) De la Organización .....	110
b) Del Sistema Contable .....	112
c) De la Fiscalización .....	113
3- Perspectivas del Proceso .....	114

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. CONCLUSIONES .....	118
1. De Tipo Social .....	118
2- De Tipo Político .....	119
3- De Tipo Económico .....	119
4- De Tipo Administrativo .....	120
5- Del Control .....	121
B. RECOMENDACIONES .....	122
1- De Tipo Social .....	122
2- De Tipo Político .....	124
3- De Tipo Económico .....	124
4- De Tipo Administrativo .....	126
5- Del Control .....	126
BIBLIOGRAFIA .....	128
GLOSARIO .....	130

I N T R O D U C C I O N

La historia de El Salvador, desde el descubrimiento de América por los españoles, relata hechos vinculados con la agricultura, la economía y la tenencia de la tierra.

La Independencia de Centroamérica es un acontecimiento que marca el punto de partida para el nacimiento del país como Estado Independiente. En sus inicios se tomó como base la forma de organización colonial, a fin de ejercer su dominio sobre la propiedad y explotación de la tierra para coadyuvar a la consolidación de la nueva nación y de sus Instituciones.

Desde esa época hasta finales de la década anterior la economía del país estuvo orientada a la consolidación de un sistema económico basado en la propiedad privada de los medios de producción.

En marzo de 1980 se inició un intento de modificación de las viejas estructuras, por medio de la nacionalización de los bancos y de las asociaciones de ahorro y préstamo, de la nacionalización del comercio exterior, fundamentalmente de las exportaciones de café y azúcar, y del proceso de reforma agraria, acontecimientos que han provocado contradicciones que afectan todos los campos de la vida nacional, principalmente en lo económico, político y social.

En 1986, cuando adquirimos la calidad de Egresados, discutimos aspectos relacionados con el proceso agrario y concluimos que era un tema muy importante e identificable con la profesión de la Contaduría

Pública; en este sentido, se eligió el tema "EVALUACION DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTABLE DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO" con el cual nos proponemos considerar el proceso de reforma agraria como un hecho de trascendental significación para la sociedad Salvadoreña, ya que en sus postulados se admite y se plantea la necesidad de elevar el nivel económico de las grandes mayorías, mediante la redistribución de la riqueza, el incremento de los recursos económicos y financieros y una mayor racionalización y aprovechamiento de los recursos naturales.

Desde el punto de vista particular del trabajo de investigación, el objetivo fundamental reside en contribuir con las instituciones encargadas de la política agraria, a fin de presentar a la sociedad salvadoreña más elementos de juicio que permitan tomar las medidas necesarias que orienten a la consolidación de la Reforma Agraria, cuyo desenvolvimiento redunde en el desarrollo económico del país.

Es de tomar en consdieración que el proceso de Reforma Agraria es un acontecimiento social planificado para desarrollarse en tres etapas o fases, de las cuales, la que se evalúa en el marco de nuestro trabajo es la Primera, que constituye básicamente la expropiación de propiedades mayores de 500 hectáreas y su adjudicación a las cooperativas creadas para que las administraran e hicieran producir, convirtiéndolas en los vehículos principales para alcanzar los objetivos propuestos en el plan de reformas estructurales.

Por esta razón, en cada uno de los cinco capítulos de los que se compone este trabajo, se expresan conclusiones e ideas generadas por la investigación lanzada a efecto de evaluar la actuación de dichas cooperativas, tal como fue propuesto y delimitado en el Tema.

El análisis aquí presentado se resume de la siguiente manera:

En el Capítulo I se hace una revisión general de las características de las formas de propiedad de la tierra en El Salvador desde la conquista de América por los Europeos hasta la misma implantación del proceso de reforma agraria en 1980.

Incluye una narración de los hechos más significativos que vinieron a desembocar en la puesta en marcha del programa; posteriormente, se llega a un análisis de los factores externos que de una manera u otra afectan el desarrollo del proceso, como decir: los aspectos legales, el apoyo institucional estatal, etc.

Al final de este capítulo, se presenta un comentario de los autores sobre las limitantes que ha tenido el proceso para poder desarrollarse así como su incidencia en la vida económica del país.

En el Capítulo II se presenta el resultado de la investigación de campo en cuanto al aspecto organizacional de las cooperativas del sector reformado. Enmarca la conformación de su estructura organizativa, comenzando con la evaluación de la Co-gestión, hasta la puesta en práctica de normas y princi

pios administrativos, incluyendo la utilización de todos los recursos, sean estos humanos, materiales, financieros o técnicos.

En el Capítulo III, se describe en forma general, la organización contable prevalesciente en las asociaciones agropecuarias.

Se señalan los avances habidos en esta área, para la implementación de sistemas contables que contribuyan a lograr más eficiencia en la administración de los recursos con que se dispone.

De igual manera, se hace una relación general sobre la existencia de Auditoría, tanto interna como externa, indicando los resultados obtenidos en la evaluación que sobre el tema específico se preparara.

El Capítulo IV contiene detalles sobre la forma cómo se condujo la investigación en los dos aspectos, bibliográfica y de campo. Señala los criterios bajo los cuales se determinó el tamaño de la muestra y una enumeración de las unidades a evaluar, 30 en total, de 312 posibles.

Incluye, de igual manera, una exposición de las limitaciones habidas en la recolección de la información así como la tabulación y análisis de los datos obtenidos en la encuesta realizada a nivel nacional.

Finalmente, en este capítulo se presenta en términos generales, un diagnóstico sobre la situación y una opinión de los autores sobre las expectativas del proceso.

El Capítulo V, como su nombre lo indica, contiene las conclusiones a que condujo la investigación efectuada así como las recomendaciones pertinentes para buscar solución a los problemas detectados.

En síntesis, el presente trabajo, además de ser descriptivo en cuanto a la realidad en que se encuentran las asociaciones agropecuarias del sector agrario reformado, presenta también una evaluación sobre los factores externos que de una forma u otra afectan el desarrollo económico tanto del sector agrario reformado como del país, por la importancia de la agricultura y la ganadería dentro del mismo.

Finalmente, queremos dejar constancia de la valiosa colaboración que brindaron las altas autoridades del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria así como los distintos dirigentes de las veintiocho cooperativas evaluadas, -- quienes sin reservas de ninguna clase, contestaron el cuestionario que se les presentó.

Las siguientes páginas, resumen el trabajo realizado en la investigación, que pretende contribuir con la mejor intención en la solución de los problemas del sector agrario reformado.

## CAPITULO I

### EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

#### A. BREVE RESEÑA HISTORICA DE LAS REFORMAS AGRARIAS.

En la mayoría de países Latinoamericanos, a pesar de que en sus constituciones se ha consagrado el concepto de propiedad privada en función social, prevalece en gran medida el concepto de propiedad privada absoluta, tal como lo demuestran los altos índices de desempleo, analfabetismo, extrema pobreza, mortalidad infantil, etc.

El hecho significativo de que las legislaciones existentes más bien fortalecen el derecho a la propiedad privada absoluta, ha sido factor determinante en las confrontaciones habidas a lo largo de la historia del continente Americano.

La propiedad de los medios de producción: tierra, trabajo y capital, de los cuales la tierra se constituye en el principal elemento de discordia, ha sido a través del tiempo, desigual en gran medida.

Esa injusta distribución de la riqueza ha generado el nacimiento del término Reforma Agraria, que en el sentido amplio de la palabra ha significado "cambios en la estructura de la tenencia de la tierra".

Se puede decir, sin temor a equivocarse, que en América Latina el concepto de propiedad privada se introdujo con el descubrimiento de América por los Españoles. Para los indígenas, la tierra era como el sol, el agua y el aire, que no tenían dueño, en tanto que los españoles dominaban ya el concep

to de propiedad individual, lo que ocasionó el primer choque, pues los españoles comenzaron a tomar la tierra que, prácticamente, les pertenecía a aquéllos.

Con la consolidación del dominio español, las nuevas tierras anexadas al reino comenzaron a explotarse intensivamente. La misma Corona de España dió a los conquistadores como premio ciertas extensiones de tierra para que las explotaran así como las riquezas existentes en esas propiedades; nació, de esta manera, lo que se le llamó " Encomiendas", a través del cual a cada español se le asignó una parcela de tierra al igual que - un número de personas para que la trabajaran, constituyéndose en una gradual estructuración de la propiedad que posteriormente se le llamó Hacienda. 1 /

Con el paso del tiempo, y luego de más de trescientos años de dominio español, surgieron las gestas independentistas, motivadas por el deseo de consolidar nuevos Estados con Gobierno propio.

Es así que, luego de lograda la independencia del dominio español, el Estado interviene directamente en la administración de las tierras que antes pertenecían a la Corona Española,  dando lugar a una mejor distribución de tierras comunales y ejidales, no obstante, que las haciendas mantuvieron su estructura. Fué, sin lugar a dudas, un incipiente proceso de reforma agraria en el continente americano.

-----  
1 / Primer Encuentro del Sector Cooperativo Agropecuario  
Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo, 1983.

Sin embargo, aunque se ha considerado como una nueva etapa en la tenencia de la tierra, el concepto de propiedad privada no se alejó del pensamiento de la época, puesto que, aunque como nuevos Estados independientes del dominio español se debía introducir a los países dentro del ámbito internacional, - esto es, el comercio mundial.

Es así como cada uno de los países de estas latitudes comenzaron a explotar intensivamente productos naturales para exportación, como en el caso de Argentina y Uruguay, que produjeron carne y lana en gran escala; Perú produjo guano; Chile, salitre y los países de Centro América y el Caribe, productos tropicales tales como azúcar, cacao, banano, añil, etc.

Fué ante esta incursión de los países al comercio mundial, que surgió el pensamiento conocido como Liberal, que consistía en considerar a la empresa privada como un medio con el cual el Estado podría desarrollar la agricultura, cosa que no lograría con la forma de propiedad existente.

El desarrollo de actividades productivas para la exportación hizo que el valor de las tierras creciera en función a su productividad, lo cual dió origen a la existencia de grandes extensiones territoriales dominadas por propietarios privados.

Surgió así, una nueva reforma agraria, en donde el campesino que trabajaba la tierra no tuvo acceso a la propiedad de la misma, por cuanto su economía ni siquiera alcanzó los límites de subsistencia.

Esta clase de reforma, que más puede considerarse un despojo, hizo desaparecer las propiedades comunitarias, y el Estado

do se comprometía a garantizar la propiedad privada y a dar de recho al uso, al fruto y al abuso de la misma; es, de igual manera, la forma de propiedad que ha prevalecido en lo que va del siglo XX, puesto que aunque en muchos Estados del Continente Americano se ha pretendido modificar la estructura de las propiedades agrícolas a la usanza de los Estados Socialistas del bloque oriental europeo, la propiedad privada en la forma capitalista llamada de Economía de mercado ha dominado la estructura agraria.

Es así como en países como la Argentina, por medio de la Ley de tierras fiscales de 1950; Bolivia, con su decreto: Ley de Reforma Agraria del 2 de Agosto de 1953; Guatemala, con la Ley de Reforma Agraria del 15 de Junio de 1952; México, con su Ley de Enero de 1915; República Dominicana, con su Ley del 25 de Agosto de 1932; Panamá, con la Ley del 20 de Marzo de 1941; Chile, Ley del 15 de Febrero de 1935; Uruguay en 1948 y Venezuela en 1949, se abordó el problema de procuración de tierras a los agricultores no propietarios de ellas, siendo los logros a la fecha de escasa significación 1/.

B. ORIGEN DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

1. La Tenencia de la Tierra y la Producción Agrícola.

De igual manera como ocurrió en el sur del continente americano, en El Salvador, luego de la separación de los Estados Centroamericanos, se dependía de la exportación de un sólo producto: el añil; las regiones en donde se cultivaba se localizaban en la parte central y el norte del país.

-----  
1/ Los Agricultores sin Tierra en América Latina  
 Instituto de Desarrollo Económico  
 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento - 1975.

En esas regiones se encontraban los principales puntos urbanos, pues la conformación de las haciendas que continuó luego de la independencia de España hizo que éstos se convirtieran en centro de poder y riqueza en el nuevo orden social y político.

Sin embargo, la invención del colorante sintético denominado Anilina, hizo que el cultivo del añil entrara en crisis, dando paso al fomento del cultivo del café.

Esta circunstancia hizo modificar la estructura de tenencia de la tierra de esa época, incentivándose su apropiación por parte de empresarios privados.

Con tal fin, en 1881 el Estado emitió las leyes de Extinción de los Ejidos y de las Comunidades, que aunadas con la Constitución de 1886, fortalecían el derecho a la propiedad privada con la protección del Estado mismo, creando cuerpos militares encargados de garantizar la propiedad privada de la tierra.

Aún más, con el advenimiento de la República Cafetalera la alianza Estado-Empresa privada se consolidó con el ejercicio del gobierno por parte de cafetaleros, quienes salvaguardaron totalmente sus intereses mediante la abolición de la propiedad de la tierra por pequeños propietarios o asentamientos humanos que pudieran obstaculizar el rápido crecimiento de las plantaciones de café 1/

Igualmente, algunas familias que ocuparon la Presidencia

-----

1/ COLINDRES, EDUARDO BENAJMIN

Fundamentos Económicos de la Burguesía Salvadoreña durante el período 1950 - 1970, París- 1975

de la República a fines del siglo pasado y principios del presente se convirtieron en los más grandes terratenientes del país, entre ellos Don Francisco Dueñas, quien gobernó al país de 1851 a 1856 y de 1863 a 1871; Don Angel Guirola en 1884; Don Tomás Regalado de 1893 a 1903 y las familias Meléndez y Quiñonez Molina de 1923 a 1927. 1/

Hasta antes de la aplicación del Decreto 153, Ley Básica de la Reforma Agraria, en marzo de 1980, la estructura de la tenencia de la tierra se había mantenido invariable desde la etapa de la República Cafetalera, es decir, el criterio de movilidad social para brindar iguales oportunidades a toda la población ha sido de nula o escasa aplicación.

Así, de acuerdo con el Tercer Censo Agropecuario de 1971, la concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos es evidente, según lo demuestra el cuadro de la página siguiente.

En el cuadro referido se aprecia que las propiedades menores de 100 hectáreas, incluidas en las primeras cinco líneas, constituían más del 99% del total de explotaciones agrícolas y sólo un 0.72%, comprendidas en las últimas tres líneas, en propiedades mayores de 100 hectáreas, lo que demuestra la alta concentración de la tierra en poder de pocas personas.

En otras palabras, 268,927 explotaciones, que bien pueden significar familias, poseían extensiones territoriales menores de 100 hectáreas y 1941 explotaciones o familias eran propietarios de latifundios mayores de 100 hectáreas.

-----

1/ COLINDRES, EDUARDO BENJAMIN, Op. Cit.

CUADRO No. 1ESTRUCTURA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SALVADOR

TAMAÑO DE EXPLOTACION ( HAS.)				TOTAL EXPLOTACIONES	%
	Hasta		0.99	132,464	48.90
De más de	1.0	"	9.99	118,075	43.59
" " "	10.0	"	19.99	9,164	3.38
" " "	20.0	"	49.99	6,986	2.58
" " "	50.0	"	99.99	2,238	0.83
" " "	100.0	"	999.99	1,878	0.69
" " "	1000.0	"	2499.99	48	0.02
" " "	2500.0	y más		15	0.01

Fuente: Revista ECA - Septiembre/Octubre de 1976.

## 2. Reformas e Intentos de Reforma Agraria

### a) La Reforma Liberal

Como ya se dijo en el numeral anterior, el ordenamiento económico y social de El Salvador, en la época post-independencista, estuvo basado en el dinamismo y desarrollo del cultivo de los colorantes ( el añil).

Sin embargo, cuando llegó la decadencia del cultivo por razones ya aludidas y surgió la necesidad de sustituir dicho cultivo por el del café, apareció entonces la idea de que era necesaria una nueva organización productiva y, por lo tanto, nuevas formas de propiedad de la tierra.

En 1871, bajo el nombre de Revolución Liberal, surgió el impulso al desarrollo de la propiedad privada basado fundamentalmente en un apoyo incondicional del Estado al establecimiento de grandes extensiones de tierra en manos de propietarios privados, en contraposición a la estructura anterior que consistía en propiedades estatales, comunales, ejidales y aún, -- religiosas.

De esta forma, se llevó a cabo la denominada Reforma Liberal, que constituyó, prácticamente, una expropiación de tierra de propiedad común.

### b. El Intento de Reforma de 1975

El desarrollo de la propiedad privada en El Salvador, con la anuencia del Estado y de los países con intereses en él, -- prácticamente se consolida a principios del presente siglo; -- de esta manera, los asuntos políticos, militares, económicos y sociales son dominados por el grupo minoritario poseedor de --

la riqueza nacional, el cual no tomó en cuenta las condiciones precarias de vida de las grandes mayorías.

Para 1930, cuando ocurrió la primera gran crisis de los países capitalistas, denominada "Depresión", el gran capital comenzó a verse en problemas, pues la producción del café no era pagada a precios remunerativos, por lo que se vió la necesidad de incentivar otro tipo de cultivo: el algodón; éste se comenzó a cultivar en las zonas costeras dando lugar a emigraciones que, al igual que en 1880 habían desplazado a los pobladores de las zonas cafetaleras, sumían más en la miseria a los campesinos, quienes formaron entonces las áreas marginales en las zonas costeras del país.

Esta circunstancia, que de ninguna manera traía beneficios para la mayoría de la población, gestó el apareamiento de movimientos insurreccionales que exigían, en todos los casos, el mejoramiento económico y social de la población.

En la época del General Maximiliano Hernández Martínez -- (1931-1944), se consideró iniciar un proceso de transformación agraria, con la intención de aliviar la presión social. Incluso, se crearon algunas instituciones con ese propósito, como el caso de la Junta Nacional de Defensa Social, que luego se convertiría en el Instituto de Colonización Rural y el Instituto de Vivienda Urbana. Los logros hasta aquí alcanzados son de escasa significación.

La frustración constante de las grandes mayorías para lograr mejores condiciones de vida aumentó la presión social, ocasionando cambios constantes en la estructura del poder político.

No obstante, y ante las frecuentes acometidas de agrupaciones de campesinos y sindicatos, reclamando por sus derechos constitucionales de gozar de mejores condiciones de vida, el Estado, actuando bajo los lineamientos del Gobierno de los Estados Unidos de América inició, en la época del Gobierno del General Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), un análisis de los grandes problemas nacionales, planteando entre sus soluciones a corto plazo, el de implementar un programa de reforma agraria.

Fue precisamente bajo la nueva administración del Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977), cuando se dieron pasos más concretos para desarrollar los planes trazados por el Gobierno anterior.

El Coronel Molina, en su discurso a la nación refiriéndose al proyecto de Reforma Agraria, planteó objetivos prioritarios, los cuales consistían fundamentalmente en pretender solucionar los grandes problemas de la población, entre ellos: desempleo, salud, vivienda y educación.

Los primeros pasos consistieron en la creación del Banco de Fomento Agropecuario y la de un organismo cuya misión esencial sería la de formular y realizar los programas de reforma agraria: El Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria - (1975) 1 / .

Ya para 1976, el ISTA tenía su primer proyecto de transformación agraria, el cual sería ejecutado en la zona oriental

-----

del país, afectando los departamentos de Usulután, San Miguel y la Unión, en una extensión aproximada de 58,000 hectáreas.

En dicho proyecto estaba considerado que al concluirlo, - después de cuantificar los resultados, se iniciaría otro en - una zona distinta del país, con la intención de efectuar una reforma agraria gradual.

Las presiones de los empresarios privados no se hicieron esperar, pues contando con el apoyo de la poderosa A.N.E.P. - (Asociación Nacional de la Empresa Privada), se creó el Frente Agropecuario de la Región Oriental (F.A.R.O.), oponiéndose totalmente a los planes del ISTA.

La confrontación entre el Estado y el F.A.R.O. se daba sobre todo a nivel propagandístico.

En esta confrontación, el Estado sostenía que no se daría ni un paso hacia atrás en su intento de llevar a cabo el proceso de transformación agraria; sin embargo, el 19 de octubre de 1976, la Asamblea Legislativa decretó las reformas a las leyes de creación del ISTA, convirtiéndolo en un comprador y administrador de tierras, dando por finalizado el primer intento de reforma agraria en El Salvador.

#### c) La Reforma Agraria Actual

La denegatoria al primer proyecto de transformación agraria en 1976, la violación a los principios democráticos, al - establecer gobiernos mediante la manipulación del voto popular, el constante decaimiento del nivel de vida de las inmensas mayorías, en contraposición con el bienestar y tranquilidad ---

de las minorías detentadoras del poder político y económico, y una serie de factores que sería largo enumerar, han sido -- causas fundamentales de la actual crisis social política y económica que sufre el país desde hace 10 años.

Los pronunciamientos emitidos por las organizaciones que enfrentan al gobierno, en la guerra surgida en esta crisis -- que abate al país, contienen ideales de una mejor manera de vida para los habitantes del mismo; es decir, pretenden darle acceso a los derechos consignados en la Constitución Política, de los cuales no hace uso, tales como acceso a la propiedad, vivienda, salud, educación, etc.

Estos ideales contenidos en los proyectos de gobierno de los grupos antagónicos del aparato estatal, por ser realmente esperanzadores y por la convicción de que no podían ser alcanzados sino por medio de la guerra, fueron tomando fuerza, a tal grado que a principios de 1979, prácticamente el gobierno del General Carlos Humberto Romero, apenas podía sostenerse -- utilizando el terror en gran escala, debido al gran apoyo que una inmensa mayoría estaba brindando a la oposición.

Fué ante esta situación decadente del Gobierno de El Salvador y ante la caída del gobierno del General Anastasio Somoza, de Nicaragua, en Julio de 1979, que la Administración del Presidente Jimmy Carter de los Estados Unidos, auspició el -- golpe de estado del 15 de Octubre del mismo año, por medio -- del cual se colocaba al frente del gobierno de la nación a militares con poca trayectoria política y a políticos con reco

nocida militancia en los grupos opuestos al gobierno y que se denominó Junta Revolucionaria de Gobierno.

El Proyecto político de la citada Junta, dado a través - del Decreto No. 1, Proclama de la Fuerza Armada, incluía los ideales sustentados por la oposición política del Estado, esto es, conceder a la población la oportunidad de mejorar sus precarias condiciones de vida. Daba las bases para el desarrollo de un proceso de Reforma Agraria, la expropiación de los Bancos Privados y la administración de las exportaciones tradicionales por parte del Estado.

Como podrá apreciarse, el proyecto tenía grandes pretensiones al menos en teoría ; en uno de sus considerandos se mencionaba la necesidad de implementar un proceso de reforma agraria integral, que no simplemente incluyera un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra sino que hiciera cambiar radicalmente las condiciones de vida del campesino.

El primer paso que se dió para iniciar la Reforma Agraria lo constituye la emisión del decreto 43, en el cual se establece que "toda persona natural o jurídica propietaria o poseedora de más de 100 hectáreas de tierra en uno o varios inmuebles rústicos en conjunto en el territorio nacional no podrá transferir su dominio ni gravarlos con hipoteca o usufructo , mientras no entre en vigencia la Ley de Reforma Agraria".

Posteriormente, el 5 de Marzo de 1980, la Junta de Gobierno, encabezada por el Coronel Adolfo Arnoldo Majano, emite el decreto No. 153, denominado Ley Básica de Reforma Agraria, en

donde se establecen los objetivos y procedimientos para efectuar no sólo modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra sino también cambios en las condiciones de vida de los campesinos.

## C. ASPECTOS LEGALES QUE REGULAN EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

### 1. Leyes Primarias

Básicamente, los fundamentos legales del proceso de reforma agraria están contemplados en la Constitución Política emitida el 15 de diciembre de 1983. Sus objetivos responden a -- principios de justicia social, que permitan a los habitantes la oportunidad de tener una existencia más acorde a su condición de seres humanos.

De esta forma, en diferentes partes de la Constitución Política se consigna el fomento del Estado para el desarrollo de la Reforma Agraria, como en el caso del artículo 105, inciso tercero, que le da validez a la misma, sujetándola a un régimen especial; igualmente, el mismo artículo menciona el interés del Estado en evitar la apropiación privada de la tierra en gran escala, señalando una extensión máxima de 245 hectáreas de tierra que una persona, ya sea natural o jurídica, tiene derecho a poseer; por supuesto, esto no se aplica a las organizaciones creadas para darle vigencia al proceso.

### 2. Leyes Secundarias

El régimen especial al que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política, lo constituye primordialmente, el decreto 153 Ley Básica de la Reforma Agraria, de fecha 5 de marzo de 1980.

Este decreto, que se fundamenta en el proyecto político de la Junta de Gobierno, establece en sus considerandos, la necesidad de adoptar medidas que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementar el producto territorial bruto y postula, de igual manera, el reconocimiento y garantía de la propiedad privada en función social, al enunciar los casos en los cuales se puede reclamar este derecho -- constitucional.

Asimismo, también se define en la Ley el término de Reforma Agraria como "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".

No obstante que la Ley Básica de Reforma Agraria contiene, en su forma más general, las regulaciones sobre el proceso de transformación agraria, también fué necesario adoptar otras medidas, previas y posteriores, que la regulen.

Entre esas legislaciones existentes están:

a) Decreto No. 43, del 7 de Diciembre de 1979, en el cual se dictaron las bases iniciales para el establecimiento de la reforma agraria principalmente, en lo referente a la prohibición a los propietarios de inmuebles rústicos de gran extensión para efectuar transferencias, particiones o gravámenes de los mismos, lo cual pudo haberse hecho con el fin de contrarrestar el inminente proceso agrario.

b) Decreto No. 44, del 11 de diciembre de 1979, que estableció nuevos precios de arrendamiento de tierras, para beneficiar a los pequeños y medianos agricultores sin tierra, para evitar que los dueños de esas tierras elevaran los precios y encarecieran para cuando se emitiera la Ley que les afectaría.

c) Decreto No. 154, del 5 de marzo de 1980, marca el arranque de la Reforma Agraria en su primera etapa, otorgándole en su artículo 1° plenos poderes al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y al Ministerio de Agricultura y Ganadería, para que tomara posesión de los inmuebles rústicos, cuya extensión fuera superior a quinientas hectáreas.

d) Decreto No. 207, del 28 de abril de 1980, denominada Ley de Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos, da inicio a la 3a. fase del proceso de reforma agraria, convirtiendo a aparceros y arrendatarios, en propietarios de los inmuebles que cultivan.

e) Decreto No. 220, del 9 de mayo de 1980, denominada Ley Especial de Emisión de Bonos de la Reforma Agraria, establece el procedimiento por medio del cual se indemnizará a los afectados por las expropiaciones.

f) Decreto No. 221, del 9 de mayo de 1980, llamada Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias, libera los trámites para la obtención de personería jurídica de las asociaciones agropecuarias constituidas para tomar posesión de las tierras afectadas por la Reforma Agraria.

g) Decreto No. 525, del 11 de diciembre de 1980, denominada Ley de Creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, emitido con el fin de proveer a los beneficiarios del decreto 207, de una institución financiera especializada, que cumpliera con las mismas funciones que el ISTA desarrolla con los beneficiarios de la primera etapa.

Los decretos anteriores constituyen, prácticamente, el conjunto de regulaciones que, a efecto de llevar adelante el proceso de Reforma Agraria, emitió la Junta de Gobierno; no obstante, las asociaciones agropecuarias constituidas de conformidad con la Ley Especial de Asociaciones Agropecuarias, son sujetos de la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento.

#### D. INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA POLITICA AGRARIA.

##### 1. De la Asistencia Técnica.

El proceso de Reforma Agraria, en su contexto general, plantea objetivos importantes que cumplir, sobre todo, en lo relacionado con la obtención de altos índices de productividad.

Tal objetivo, encaminado a obtener los mejores rendimientos, con el fin de asegurar el fortalecimiento de las asociaciones agropecuarias demanda una constante y creciente ayuda técnica, para el desarrollo de las actividades agropecuarias.

Los organizadores del proceso así lo plantearon, asignando tal función a instituciones que en la mayoría de los casos ya existían al momento de iniciar el proceso agrario.

La problemática de sí dicha asistencia técnica ha sido - brindada o no en forma eficiente y oportuna, será objeto de - análisis en el Capítulo II de este trabajo, en lo concerniente. En esta parte, sólo se mencionan las instituciones que al efecto, han sido designadas para brindar dicha asesoría técnica y las cuales, en su mayoría, son dependencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ellas son:

a) Dirección General de Ganadería

Las funciones de esta Dirección comprenden: Capacitación para inseminación artificial, mejoramiento de pastizales, sistemas de riego, henificación, ensilajes, mejoramiento ganadero, sanidad y reproducción animal, etc.

b) Dirección General de Recursos Naturales Renovables.

Los aspectos en los que esta Dirección trabaja son: Conservación de suelos, forestación, etc.

c) Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Principalmente, esta dependencia del M.A.G. se encarga de colaborar con las asociaciones cooperativas dando asistencia a las labores agrícolas, especialmente en lo relacionado con la utilización de semilla de calidad, análisis de suelos, etc.

d) Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café.

Como su nombre lo indica, la función de esta dependencia del M.A.G. consiste en contribuir al desarrollo del café, sobre todo en investigaciones de nuevas calidades así como en la prevención y combate de enfermedades del cafeto como la -- Roya y la Broca.

## 2. De la Asistencia Crediticia.

Dentro del plan de Reforma Agraria Integral, el aspecto crediticio es de los más importantes, dado el simple hecho - de que las Asociaciones Cooperativas nacieron, prácticamente, sin un sólo centavo para iniciar sus operaciones; necesariamente, su fuente de recursos debió ser la obtención de créditos. Esta circunstancia no pasó inadvertida para los planificadores del proceso, que simultáneamente realizaron la nacionalización de la banca.

La asistencia crediticia, al igual que la asistencia técnica, será analizada con más profundidad en el siguiente capítulo. Aquí, únicamente se hará alusión a las instituciones -- que, por disposición gubernamental deben prestar asistencia financiera al sector agrario reformado.

Inicialmente, es oportuno mencionar la considerable ayuda financiera que el gobierno de los Estados Unidos de América ha prestado al proceso, ya sea a través de préstamos o por medio de donativos.

Al respecto, el 22 de diciembre de 1980, se emitió el decreto 541, mediante el cual se creó el Fondo de Financiamiento para el Sector Agrario Reformado, que sería administrado por el Banco Central de Reserva, con la finalidad principal de apoyar en tal sentido a la reforma agraria.

Los recursos del mencionado Fondo se enumeran en el artículo 8 del citado decreto y son los siguientes: 1/

-----

1/ DECRETO No. 541  
Diario Oficial, tomo 269 de fecha 22 de Diciembre de 1980

- i) El donativo de ¢ 50.0 Millones concedido por la Agencia para el Desarrollo Internacional;
- ii) Los aportes que realice el Banco Central de Reserva;
- iii) Las cantidades que el Estado destine a este Fondo mediante aportes o por medio de subsidios;
- iv) Los préstamos y valores que obtenga y emita el Fondo;
- v) Las otras contribuciones voluntarias de cualquier procedencia nacional o extranjera, inclusive los legados, herencias, etc. y;
- vi) Los productos que genere la operación de los recursos del Fondo.

El Fondo referido ha canalizado los recursos a través del sistema bancario nacional y las instituciones financieras oficiales, entre ellas el Banco Hipotecario de El Salvador, Banco de Fomento Agropecuario y el Instituto Nacional del Café.

Es digno de mencionar que el Fondo de Financiamiento para el Sector Agrario Reformado ha financiado únicamente a las asociaciones cooperativas, beneficiarias de la primera fase de la reforma agraria, no así a los beneficiarios de la tercera fase, para quienes se constituyó la Financiera Nacional de Tierras - Agrícolas.

También es oportuno mencionar que, a través del desarrollo del proceso, la mayoría de los recursos financieros para apoyar la Reforma Agraria han sido proporcionados por el Banco Central de Reserva, ya sea utilizando sus propios recursos por medio de las líneas de crédito de Avío para café, algodón, caña de azúcar, granos básicos, ganadería, Otros Avíos, o por

medio de recursos externos, para financiar el combate de la -  
Roya del café, resiembras de café, etc. así como por los re-  
cursos del Fondo antes citado, por medio de las líneas espe-  
ciales de Refinanciamiento, para financiar la Inversión, etc.

### 3. Del Suministro de Bienes y Servicios.

Siempre con el fin primordial de mejorar la producción y los índices de productividad, los organizadores del proceso - de Reforma Agraria, no dejaron por fuera el criterio de que - los insumos usados por las asociaciones agropecuarias deberían ser de buena calidad y utilizados de acuerdo con criterios téc-  
nicos y científicos, especialmente por la condición de que en el país no se produce para abastecer la demanda y que la misma debe ser satisfecha a base de importarlos.

Por ello, el Estado designó al Banco de Fomento Agropecua-  
rio como principal suministrante de insumos, especialmente de fertilizantes para las asociaciones agropecuarias; de igual - manera tienen relativa importancia en este aspecto, el Insti-  
tuto Nacional del Café, al brindar insumos para el combate de la roya del cafeto y la Cooperativa Algodonera Salvadoreña, - la cual provee de semilla certificada, fertilizantes y pesti-  
cidas.

Comentarios sobre el papel e incidencia que estas institu-  
ciones juegan en el proceso de reforma agraria, se tratarán - más ampliamente en el Capítulo II.

### 4. De la Vivienda, Salud y Educación.

Para considerarse una reforma agraria integral, los obje

tivos por cumplir con el mejoramiento económico y social de la población rural del país, debían incluir el apoyo al mejoramiento de la vivienda, la salud y la educación de la misma.

A este respecto, se trazaron objetivos a cumplir, tanto a corto como a mediano y largo plazo, para cada uno de los aspectos señalados.

Nuevamente, antes de iniciar la descripción de las instituciones encargadas de contribuir al mejoramiento de la vivienda, salud y educación, se advierte que, en esta parte, no se analizará si efectivamente se han alcanzado los objetivos al respecto, sino que dicho análisis se hará más adelante.

i) Vivienda.

Este aspecto fué delegado a la Comisión Nacional de la Vivienda que se encargó de planificar debidamente, el mejoramiento de las condiciones de vivienda, incluyendo la dotación de servicios básicos, como son las instalaciones de agua potable, alcantarillas, electricidad y el facilitamiento de la proximidad a los servicios de educación y salud. 1 /

ii) Salud.

La necesidad inmediata e impostergable de mejorar los servicios de salud hacia la población rural, hizo que este fuera un objetivo básico del proceso de reforma agraria.

La delegación de esta función recayó en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, cuya organización debe cubrir todos los aspectos de salud, desde medicina preventiva

hasta los casos de hospitalización especializada y su atención debe alcanzar no sólo a los beneficiarios directos de la reforma agraria, sino también a su grupo familiar.

### iii) Educación

Como factor limitante del desarrollo, los bajos niveles de educación sistemática en el campo, han exigido siempre y no sólo en esta etapa, mayores esfuerzos del Estado para proporcionar este derecho constitucional de la población del país. Ha sido una necesidad, tantas veces planteada y nunca resuelta, que los primeros pasos a darse constituyen la eliminación del analfabetismo entre los beneficiarios directos del proceso y la expansión del mismo, hacia el resto de la población rural del país.

Por la misma conformación del aparato estatal, esta función le corresponde asumirla al Ministerio de Educación a través de sus dependencias.

Los logros alcanzados y los problemas detectados en este aspecto serán tratados más ampliamente en otra parte de este trabajo.

## 5. De la Comercialización.

Como parte integrante de la planificación del proceso de reforma agraria la institucionalización del mercadeo de los productos obtenidos, se consideró necesaria para garantizar la fácil realización de la producción, con el fin primordial de dotar a las asociaciones agropecuarias de los recursos necesarios, tanto para el cumplimiento de sus obligaciones como para

impulsar el desarrollo empresarial de las mismas.

Otros objetivos, como el de garantizar la obtención de precios razonables, fueron también el móvil para institucionalizar la comercialización.

De esta manera, la planificación señaló al Instituto Regulador de Abastecimiento, como el principal comprador de los productos básicos, entre ellos, el maíz, arroz y frijol; al Instituto Nacional del Café para adquirir y exportar el café; además creó al Instituto Nacional del Azúcar para adquirir la caña de azúcar y para producir y comercializar interna y externamente, el azúcar; autorizó, asimismo, a la Cooperativa Algodonera Salvadoreña Ltda., para adquirir y comercializar interna y externamente el algodón. Creó, de igual manera, al Ministerio de Comercio Exterior, para ayudar al mercadeo de los productos no tradicionales.

#### 6. De la Fiscalización.

Al parecer, este es uno de los aspectos más descuidados en la administración del proceso de reforma agraria, por cuanto en los artículos de las leyes-decretos, es poco lo que se incluye al respecto. Sólo en lo referente a la fiscalización interna, que de por sí es deficitaria, dado el bajísimo nivel educativo de los miembros de las cooperativas, es tratada en la Ley General de Cooperativas, que es la que dicta las regulaciones respecto al funcionamiento de las Asociaciones Cooperativas.

En relación a la fiscalización institucional, la Ley an-

teriormente citada trasladada las funciones de inspección y vigilancia de las asociaciones agropecuarias al Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual, de acuerdo con el artículo 8, del decreto - 221 del 9 de mayo de 1980, asumía transitoriamente las funciones de inspección y vigilancia de las Asociaciones Agropecuarias pertenecientes al Sector Agrario Reformado, mientras se dicta la Ley General de Reforma Agraria.

Comentarios a este respecto serán tratados con más profundidad en el Capítulo III de este trabajo.

#### E. BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE REFORMA AGRARIA.

##### 1. Directos

Los postulados fundamentales del proceso de reforma agraria, abogan por la incorporación de grandes núcleos de población al disfrute del desarrollo económico y social, mediante la modificación del régimen de tenencia de la tierra. Sin embargo, debido a que la cantidad de tierra disponible en el país es limitada y la población elevada, es difícil establecer un procedimiento por medio del cual se puedan asignar tierras a toda la población rural. En tal sentido, en el decreto 154 se determina la forma de asignar las tierras y los bienes expropiados.

La citada Ley, en el artículo 18, indica que "la tierra y demás bienes adquiridos por el Estado se asignarán a las asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas u otras organizaciones de trabajadores agro

pecuarios, inscritas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería".

Ha de considerarse, pues, que los beneficiarios directos del proceso de reforma agraria son los miembros o asociados de las instituciones mencionadas anteriormente, quienes, siempre de acuerdo con la referida Ley, en su artículo 21, debían ser campesinos sin tierra, ya sean asalariados, arrendatarios, subarrendatarios, aparceristas o colonos, o campesinos que poseyeran tierras en cantidades insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Pueden considerarse, también, beneficiarios directos del proceso, las personas mencionadas en el inciso 2o. del artículo 1 del Decreto 207, el cual literalmente dice: "En consecuencia, aféctanse los inmuebles o porciones de los mismos con vocación agrícola, cualquiera que fuere 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".

## 2. Indirectos

Por objetivos y no por disposición, los integrantes de las familias de los beneficiarios directos del proceso de reforma agraria se constituyen en beneficiarios indirectos del mismo, así como también la población que no cumplía los requisitos para constituirse en asociados de las cooperativas y -- que pueden establecer relación, ya sea laboral o comercial -

mediante la prestación de servicios necesarios para llevar adelante el proceso.

F. LA REFORMA AGRARIA: FACTOR DECISIVO EN LA REDISTRIBUCION DE LA RIQUEZA.

1. Incidencias.

El proceso militar-reformista iniciado el 15 de octubre de 1979 surgió como una necesidad, tantas veces planteada por la población, de transformar las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas de la sociedad salvadoreña. La presión de las masas en busca de un modelo económico que respondiera no sólo a las necesidades de desarrollo a través de la productividad y rentabilidad sino de equidad y justicia social, hizo surgir el planteamiento reformista-militar ante la inconformidad de partidos, sindicatos, gremios y organizaciones populares, quienes hacían suya la idea de realizar las transformaciones propuestas.

El plan de reformas, visto como un todo, perseguía objetivos de tipo económico, social, político y militar. Lógicamente, la realización de cambios profundos en el régimen económico debía conducir, inevitablemente, a la consecución de los otros objetivos.

La planificación de las reformas dió particular importancia al desarrollo de la Agraria, por cuanto es a través de ella que se pueden lograr los objetivos que se persiguen en el campo social, a saber:

- 1) Redefinición de las relaciones obrero-patronales, para

mayor garantía de los derechos de ambas partes. Este aspecto incluye la sindicalización campesina.

ii) Realización de programas masivos de salud, educación y vivienda en beneficio de los sectores menos favorecidos - con los ingresos.

iii) Realización de programas educativos y de re-ordenación moral.

Con semejantes alcances, la reforma agraria debió haberse constituido en el principal acontecimiento que cambiara - el curso de la historia del país pues la reorientación en el quehacer económico, llegado a alcanzar los objetivos de tipo social, también debería llegar a la consolidación de un sistema de vida que ofreciera mayores oportunidades tanto en lo político como en lo social, a toda la población del país.

## 2. Limitaciones.

Los objetivos trazados por el proyecto reformista serían fáciles de alcanzar, cuando las condiciones de un país cuya población había reclamado un acontecimiento tal, no estuviera en las condiciones como en las que se encuentra después - de la frustración al elegir a sus gobernantes en 1972 y en - 1977, además del retroceso a la oferta del gobierno, en 1976, de realizar una reforma agraria.

Por un lado, el proceso encontró oposición al enfrentar a las organizaciones de izquierda, quienes manifestaban que su esquema era mas avanzado en lo social y lo económico y, por otro, otras fuerzas políticas, las mismas que en 1976 habían

hecho retroceder al gobierno del Coronel Molina, también hacían lo suyo para botar las reformas.

De esta manera, y con este pequeño análisis de las incidencias y limitaciones de la reforma agraria, para convertirse en un factor importante en la redistribución de la riqueza, se plantea la necesidad de evaluar la profundidad de los resultados del proceso de Reforma Agraria.

## C A P I T U L O    I I

### ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRA- RIO REFORMADO.

#### A. LA CO-GESTION

De conformidad con el artículo 18 de la Ley Básica de -  
Reforma Agraria, la administración de las tierras interveni-  
das a favor de las asociaciones agropecuarias, constituidas  
para darle vigencia al proceso de Reforma Agraria, se debe -  
hacer bajo el sistema de Co-gestión entre el Estado, a tra--  
vés del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y --  
las empresas citadas.

Lo anterior significa que el I.S.T.A., como representante  
del Estado, tiene la responsabilidad casi total del éxito  
del proceso, pues del acertado nombramiento de las personas  
que ejerzan esa función, depende la obtención de los objeti-  
vos trazados.

En este sentido, los planificadores del proceso determi-  
naron algunos requerimientos mínimos para ejercer tal función,  
entre otros:

- a) Amplia experiencia en el manejo de explotaciones a-  
gropecuarias;
- b) Capacidad para la toma de decisiones conjuntas y
- c) Actitud positiva para orientar a los asociados en -  
dirección del logro de los objetivos políticos, económicos -

y sociales del proceso. 1/

De igual manera, dispusieron los organizadores de la Reforma Agraria, las principales funciones de un co-gestor, para el cumplimiento de su cometido, entre ellas:

a) Representar al Estado en la Co-gestión de la Empresa Asociativa Campesina.

b) Participar en la planificación de la producción, crédito y mercadeo.

c) Participar en la adopción de medidas tendientes a organizar y modificar la estructura productiva;

d) Coordinar la labor de asistencia a la empresa por parte de los agentes del sector público, especialmente las transferencias de tecnología y las crediticias;

e) Controlar y evaluar continuamente la gestión y los resultados obtenidos, observando y exigiendo probidad absoluta y el registro actualizado de las operaciones de la empresa, en forma detallada, asequible a los asociados y

f) Asesorar al Consejo Directivo y Gerente nombrado por la empresa y adiestrar en servicio al personal de las empresas para que en el menor plazo asuman con suficiencia la autogestión.

Con todo lo anterior, se puede apreciar que, institucionalmente, la responsabilidad en el manejo de las cooperativas ha quedado en manos de ese grupo de hombres llamados co-gestores

-----

1/ Fundamentos y Perspectivas del Proceso de Reforma Agraria en El Salvador. - Op. Cit.

res, que en todo caso, deben ser personas con alta instrucción, tanto académica como práctica, en los campos financiero, contable, personal, mercadeo, producción agrícola, etc., pues los dirigentes de las asociaciones agropecuarias, para lo único -- que tienen experiencia y para lo que están preparados es para trabajar la tierra.

Sin embargo, la investigación efectuada para fines de este trabajo, indica claramente que en la mayoría de los casos, los atributos que poseen las personas nombradas para el desarrollo de estos siete años de Reforma Agraria, son de índole variada, pero no en los aspectos antes señalados y en vez de volver autosuficiente a los administradores de las cooperativas, han creado en éstos, mayor dependencia, pues las funciones asignadas a los co-gestores han sido cumplidas con un grado ínfimo de certeza.

En este sentido, en la investigación de campo efectuada resultó que un 60% de los dirigentes de las cooperativas evaluadas afirmaron que aunque tienen nombrado un co-gestor, éste sólo toma parte en la administración de las mismas con tan poca influencia, que sólo se limita a ratificar las decisiones tomadas por los directivos. Los resultados obtenidos con el 40% restante son menos alentadores aún, pues un 13% indicó que la función del co-gestor se limitaba a asistir regularmente a las haciendas y, en el peor de los casos, el 27% restante indicó que no tenían co-gestor, o que tenían asignados co-gestores compartidos entre cinco o seis asociaciones.

## B. ORGANIZACION INTERNA

### 1. Estatutos o Reglamentos

La integración de las asociaciones agropecuarias del sector agrario reformado, se hizo en base a los principios de -- cooperativismo imperantes en el país, los cuales se regulan -- en la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su Reglamento.

Dicha Ley indica, en la sección correspondiente a la Constitución, Inscripción y Autorización Oficial para operar, que las cooperativas deben constituirse en Asamblea General con -- todos los interesados y que en dicha reunión deben aprobarse los Estatutos que han de regir la vida institucional de la -- cooperativa; sólo después de cumplido este paso, la nueva organización puede solicitar su inscripción y autorización para operar.

Como la situación planteada por la Ley era imposible de cumplir por las nuevas asociaciones beneficiarias del proceso de reforma agraria, surgió la necesidad de emitir una ley que obviara ese paso fundamental; por ello, la Junta de Gobierno emitió el decreto 221, Ley Especial de Asociaciones -- Agropecuarias, por medio de la cual se creó el Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería y autorizó a éste, para inscribir y otorgar personería jurídica a las cooperativas, con la simple presentación del acta de constitución, sin necesidad de entregar los Estatutos aludidos en la Ley General de Asociaciones Coopera

tivas; este último requisito, de acuerdo con el artículo 10 - del decreto 221, debía ser cumplido noventa días después de - su inscripción.

A este respecto, cabe mencionar que, según datos obtenidos en la investigación de campo efectuada, casi la totalidad de la muestra evaluada señaló que el objetivo de aprobar los Estatutos en el término señalado por la Ley no fue logrado y sólo se comenzó a elaborarlos a partir de 1983, esto es, tres años después de iniciado el proceso.

Esto significa que, durante tres años, la organización - de las cooperativas estuvo sin fundamentos, pues los Estatutos constituyen la base en la que descansa la estructura orga - nizativa de las cooperativas.

Por otro lado, respecto a la elaboración de Reglamentos Internos, que regulen la actuación de las personas que de -- cualquier manera están relacionadas con las actividades de las cooperativas, en la investigación de campo se determinó que - sólo un 30% de las cooperativas evaluadas disponen a estas al - turas, de un Reglamento Interno; un 23% indicó que está en -- proceso de elaboración y un 40% señaló que sencillamente no - disponen de este reglamento ni existe la intención de elaborar lo.

## 2. Organigrama Funcional

El modelo de organización de las asociaciones agropecua - rias está fundamentado en los dictados de sus respectivos Es - tatutos, los cuales deben ser complementados por Reglamentos

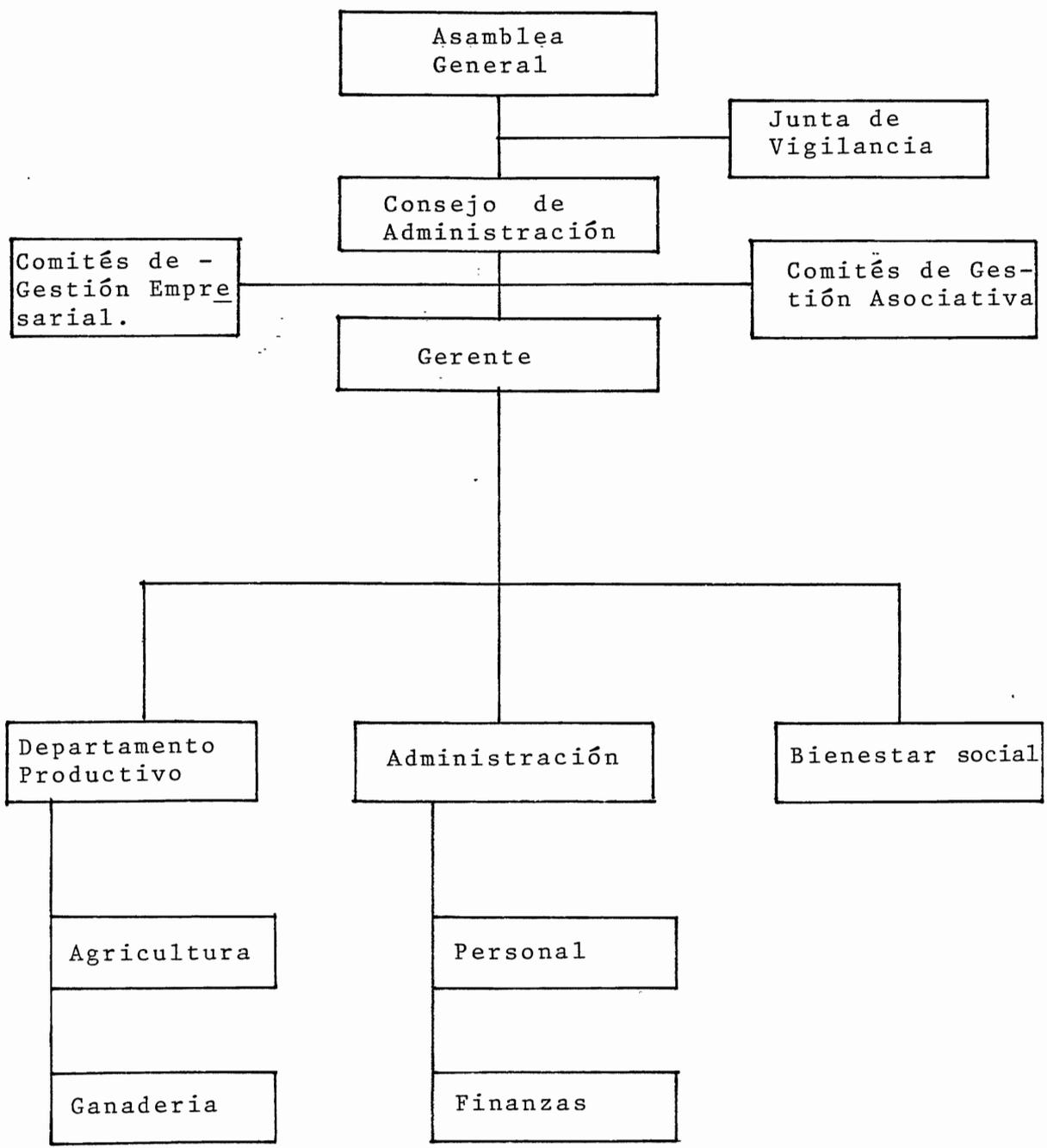
Internos y Manuales de Organización; estos instrumentos deberían determinar las funciones, duración de los cargos y responsabilidad de los diferentes organismos. Ya se ha dicho que en lo referente a Estatutos, las cooperativas han llenado ese requisito, aunque tarde; no así en lo referente a Reglamentos y Manuales de Organización; éstos últimos, tan necesarios en la asignación de responsabilidades, funciones, nivel de autoridad, etc., para las personas que han de ejecutar las acciones sean productivas o administrativas, todavía no han sido diseñados en las cooperativas y su línea de acción aparece enmarcada en un organigrama preparado por el Programa de Administración Uniforme (P.A.U.), que fuera recomendado por el "Seminario sobre Estatutos de las Empresas Beneficiarias de la Reforma Agraria", en 1980.

Sobre el particular, debe indicarse que aunque el organigrama en cuestión debería dar la pauta para la preparación de los manuales y reglamentos especificados, esto difícilmente llegará a ser posible debido a la multiplicidad de factores adversos que enfrentan las cooperativas, sobre todo los de tipo económico, razón por la cual el organigrama referido no -- considera la existencia de Auditoría Externa ni de Departamentos especializados que pudieran contribuir en alguna medida a la consecución de sus metas, lo que implica, además de debilidad en su organización, poca proyección hacia el futuro.

La gráfica que en términos generales cubre los aspectos de organización de las asociaciones agropecuarias, se presenta en la página siguiente.

F I G U R A No. 1

ORGANIGRAMA UNIFORME DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR  
AGRARIO REFORMADO.



### 3. Atribuciones de Funcionarios, Empleados y Trabajadores.

Se decía anteriormente, que las atribuciones de las personas que intervienen en el desarrollo de las asociaciones agropecuarias, únicamente están señaladas en los Estatutos correspondientes, y se refieren exclusivamente a los cuerpos directivos y, caso de haberlo, al Gerente, porque a la fecha se carece de una verdadera organización empresarial en la que -- estén claramente definidas las atribuciones de todas las personas que integran las cooperativas.

Es, precisamente, en el artículo 20 de los Estatutos Uniformes que poseen las cooperativas en donde se indica que el régimen administrativo está a cargo de la Asamblea General, - el Consejo de Administración, la Junta de Vigilancia más la participación del Co-gestor, durante el período que dure la co-gestión; éste, dice el citado régimen, " tendrá poder resolutivo y ninguna decisión tendrá valor sin su aprobación."

Asimismo, los Estatutos ordenan a la Asamblea General, - la formación de comités que sean necesarios para ejecutar los programas y proyectos productivos, de desarrollo económico y social de las cooperativas.

Específicamente, las funciones señaladas a cada uno de los integrantes del régimen administrativo son:

a) Asamblea General

La Asamblea General es la autoridad suprema de la cooperativa y su jurisdicción consiste básicamente en:

i) Elegir o remover los miembros de los cuerpos directivos.

ii) Evaluar, aprobar o improbar la gestión administrativa de cada ejercicio;

iii) Aprobar los Presupuestos y el Plan Anual Operativo de la Cooperativa;

iv) Aprobar los Estados Financieros de cada ejercicio económico;

v) Autorizar cambios generales en el sistema de producción, trabajo y servicios de la Entidad;

vi) Acordar la creación de reservas en exceso a lo señalado por la Ley;

vii) Resolver sobre reclamaciones de asociados contra los cuerpos directivos;

viii) Aprobar retribuciones de los miembros y personal de la cooperativa; y

ix) Nombrar al Auditor Externo y fijarle su remuneración

b) Consejo de Administración

Según lo define la misma Ley General de Asociaciones Cooperativas, el Consejo de Administración es el responsable de la marcha administrativa de la cooperativa y es el ejecutor de los dictados de la Asamblea General. Sus funciones son:

i) Llevar libros de Registros de Asociados, de Actas de Asambleas Generales y del Consejo mismo;

ii) Cumplir y hacer cumplir los Estatutos y los acuerdos de Asamblea General;

iii) Someter a aprobación de la Asamblea General el proyec

to de presupuesto, el plan anual operativo, la Memoria de Labores y los Estados Financieros;

iv) Coordinar, controlar y evaluar periódicamente la ejecución de los planes, programas y presupuestos;

v) Elaborar manuales de organización y reglamentos internos de la cooperativa y someterlos a aprobación de la Asamblea General.

vi) Nombrar y remover al Gerente y, a propuesta de este, al personal de la cooperativa;

vii) Proponer a la Asamblea General los comités permanentes que fueren necesarios y aquellos de carácter transitorio para actividades específicas.

viii) Realizar todo tipo de actividades para la buena marcha y superación constante de la cooperativa así como la armonía de sus órganos y de sus miembros y los demás que señalan las leyes, reglamentos, los Estatutos y la Asamblea General.

#### c. Junta de Vigilancia.

Estatutariamente, la Junta de Vigilancia es el órgano encargado de la supervisión de todas las actividades de la cooperativa y fiscaliza los actos del Consejo de Administración, la Gerencia y demás órganos de la misma. Sus funciones son:

i) Vigilar que los miembros del Consejo de Administración, los Comités y los Asociados cumplan con sus deberes;

ii) Examinar las actas y supervisar el cumplimiento de

los acuerdos tomados por la Asamblea General, Consejo de Administración y demás órganos de la Cooperativa;

iii) Supervisar la percepción, custodia o inversión de -- los fondos de la cooperativa, formulando a los responsables - de ello, las recomendaciones del caso.

iv) Velar porque la contabilidad se lleve con la debida puntualidad y corrección y que los Balances, Inventarios, Informes y Memorias se elaboren y se den a conocer en su debido tiempo;

v) Realizar u ordenar que se practiquen arquez generales o especiales y cuando lo estime conveniente, ordenar auditorías por medio de órganos públicos o privados, debidamente seleccionados por la Junta;

vi) En general, velar por el estricto cumplimiento de -- las Leyes, los Estatutos y acuerdos de Asamblea General.

#### d. Los Comités.

Según los Estatutos Uniformes, la Asamblea General de - Asociados, previa recomendación del Consejo de Administración, puede integrar los comités que sean necesarios para ejecutar los programas y proyectos productivos y de desarrollo económico y social de las cooperativas.

Estos comités se enmarcan dentro de dos planos, a saber:

- i) De gestión Asociativa y
- ii) De gestión Empresarial.

Los comités de gestión asociativa tienen a su cargo el desarrollo de programas que beneficien a la generalidad de aso

ciados, su familia y la comunidad, y persiguen fines de carácter social, educacional, de salud, vivienda, alimentación, -- formación ciudadana y otros.

Los comités de gestión empresarial tienen a su cargo el desarrollo de programas que tiendan al fortalecimiento administrativo, económico y financiero de la cooperativa, principalmente en actividades agrícolas, piscícolas, forestales, agroindustriales, comerciales, artesanales o de cualquier otro tipo.

e) El Gerente.

Siempre basados en los Estatutos, el Consejo de Administración puede nombrar un Gerente, para ejecutar las funciones técnicas y administrativas de la cooperativa, entre ellas:

i) Preparar los planes y presupuestos de la cooperativa y presentarlos oportunamente al Consejo de Administración;

ii) Exigir al Contador la elaboración de los Balances, Estados Financieros, Informes y demás asuntos que sean de su competencia;

iii) Atender la gestión empresarial;

iv) Proponer al Consejo de Administración el nombramiento o remoción del personal y asignar sus deberes a los empleados y trabajadores y dirigirlos en sus labores;

v) Coordinar y supervisar las labores de los Comités.

vi) Coordinar las actividades con el co-gestor y firmar conjuntamente con éste, el Tesorero y el Presidente, los documentos que así lo requieran.

Como podrá apreciarse, las funciones señaladas para cada uno de los cuerpos directivos de las asociaciones cooperativas, exigen de las personas que las integran, mucha capacidad teórico práctica, para poder desarrollarlas eficientemente.

En realidad, esa exigencia no ha podido ni podrá satisfacerse ni al corto ni a mediano plazo, pues el estado de prostración educativa en que se encontraba, y se encuentra aún, - el campesinado en general al momento de iniciar el proceso de Reforma Agraria, no ha permitido encontrar personas que tengan los mínimos conocimientos de cultura general y menos de principios administrativos.

Esta circunstancia, se considera factor incidente en el escasísimo desarrollo empresarial que puede encontrarse en las cooperativas del sector agrario reformado, y ésto aunado a lo señalado en el aspecto de la Co-gestión, que no ha colocado a personas verdaderamente capacitadas para perseguir y alcanzar los objetivos.

Aún más, el problema citado en los párrafos anteriores - pudiera no serlo si en las cooperativas se contara con Gerentes con capacidad técnica y administrativa, capaces de manejarlas con verdadero sentido empresarial. Esto, según la investigación de campo efectuada, tampoco ha sido posible, pues de las 28 cooperativas evaluadas, 6, es decir, el 21% indicó que tenían un Gerente y el restante porcentaje indicó que no lo tenían y que sus funciones eran realizadas por el Presidente del Consejo de Administración.

## C. ADMINISTRACION DE RECURSOS.

### 1. Financieros

#### a) Captación de Fondos.

Como ya se indicó en el Capítulo I, en lo relacionado a la asistencia crediticia, las cooperativas de la Reforma Agraria nacieron sin un sólo centavo con qué iniciar sus operaciones. Entonces, la necesidad de obtener créditos que cumplieran con requisitos de oportunos, baratos, flexibles, etc., se hizo sentir desde el primer momento.

Por regla general, el sistema bancario otorga créditos a la producción, de acuerdo a los criterios de productividad y rentabilidad, lo cual sólo es mostrado a través de experiencias pasadas; esto, por supuesto, no fue el criterio para otorgar los primeros créditos a las cooperativas de la Reforma Agraria. Y si a esto se agrega, también, la inexperiencia de las personas que las administran, era lógico esperar que los resultados finales ocasionarían fuertes endeudamientos a las cooperativas.

Los criterios adoptados por la banca respondieron más a razones de tipo político que a razones de carácter económico-productivo, lo cual, por no conocer cuales podrían ser las necesidades reales de cada una de las empresas de la reforma agraria, ocasionó que la mayoría de ellas, exceptuando talvez las cafetaleras, tuvieran deficiencias para cubrir sus costos de operación y no pudieran finalizar su proceso productivo en forma completa, por lo que, luego del primer año de operación,

casi todas incurrieron en mora.

Lo expuesto anteriormente, más otros factores de igual incidencia, como decir la violencia, sequías, etc., de las cuales se hablará posteriormente, han limitado el desarrollo empresarial de las cooperativas; razón ésta por lo que, cuando se evalúa el proceso de reforma agraria después de más de siete años, las respuestas llevan a lo mismo: hay postración económica en el sector agrario reformado.

Así, en la investigación de campo se determinó que sólo un 50% de las cooperativas evaluadas recibieron los créditos en forma oportuna; un 30% los recibe en forma tardía, lo que obstaculiza el desarrollo de las cosechas, y el restante 20% no recibe ningún tipo de asistencia financiera.

En relación a esta situación, la muestra evaluada reveló que las cooperativas que reciben asistencia crediticia en forma oportuna lo hacen de los Bancos Comerciales y el Hipotecario, no así las que la reciben en forma tardía, que lo hacen del Banco de Fomento Agropecuario. Las cooperativas que no reciben asistencia financiera adujeron como razón para ello, que su endeudamiento es tal, que no hay probabilidad de solucionarles su problema ni a mediano plazo.

Además de las situaciones expuestas respecto al financiamiento, otro problema que las cooperativas afrontan es el relacionado a la cuantía de los préstamos. A este respecto, el 46% de las cooperativas evaluadas y que reciben créditos indicaron que estos satisfacen sus necesidades y el 54% restante, que -

no son suficientes para cubrirlas, por lo que no pueden alcanzar ni sus metas de producción ni sus objetivos de desarrollo.

Por otro lado, además de la captación de fondos a través de créditos, las asociaciones agropecuarias pueden hacerse de ellos, ya sea por medio de las aportaciones a capital que los asociados deben efectuar, o por los excedentes resultantes al final de cada ejercicio económico.

En relación con las aportaciones, existen políticas para su manejo, que desdican de una eficiente utilización de los recursos; primeramente, éstas se captan únicamente cuando los asociados efectúan trabajos remunerados para la cooperativa, lo que ocurre esporádicamente durante el año, por razones que serán comentadas en la sección de administración de personal; luego, los pocos fondos captados, en el 90% de los casos analizados, manifestaron que sus aportaciones se manejan en cuentas de ahorro y que el dinero así recolectado no se utiliza para el proceso productivo ni para otros fines conexos.

En relación con los excedentes, debe indicarse que no se obtienen con frecuencia, y cuando los hay, sirven para amortizar los refinanciamientos obtenidos y, en casos contados, para amortizar la deuda agraria. La regla general es que las cooperativas no obtienen excedentes suficientes para cumplir con estos objetivos y más bien cuando se obtienen buenos resultados, sirven para amortizar pérdidas de ejercicios económicos anteriores.

## b) Inversiones.

En la investigación sobre el financiamiento que reciben las cooperativas se determinó que una proporción significativa de las mismas no reciben las cuantías necesarias para llevar a cabo su gestión y que en tales caso muchas veces no se logra, incluso, cubrir los costos de la cosecha. Con esa limitante, es de esperar que esas cooperativas no puedan realizar inversiones que de una u otra forma, incrementen tanto el potencial económico como la capacidad productiva de las explotaciones; otras cooperativas, en cambio, contando con una disponibilidad de recursos provenientes de la Línea de Crédito para Financiar la Inversión de las Asociaciones Agropecuarias - del Sector Agrario Reformado, establecida por el Banco Central de Reserva de El Salvador, con un monto de ¢ 9.75 millones, han realizado inversiones consistentes en la compra de vehículos, - construcción de caminos, compra de equipo agrícola, plantaciones permanentes y construcción y reparación de locales, tanto para oficinas como para bodegas.

Estas inversiones, financiadas para ser amortizadas entre cinco y diez años, han sido efectuadas por cooperativas que de alguna manera su situación económica es buena o por lo menos - esperanzadora y consideradas como sujetos de crédito; por esta razón, en la investigación de campo realizada se determinó que únicamente el 50% de la muestra indicó la realización de algún tipo de inversión y el restante porcentaje no ha mejorado en nada, las explotaciones con que cuentan.

## c) Presupuestos.

La utilización de la herramienta administrativa Presupuesto, en estos momentos de tecnología avanzada, más que un punto de apoyo de la administración, es una necesidad.

En este sentido, al mencionar en los Estatutos de cada una de las asociaciones cooperativas que la Asamblea General de Asociados es la responsable de la aprobación de los presupuestos presentados por el Consejo de Administración, se puede notar que, al menos en la mente de los organizadores del proyecto, existió la idea de que para llevarlas adelante como verdaderas empresas capaces de generar desarrollo, es necesario utilizar esa herramienta de control.

Quizá por las tantas variables incontrolables que afectan a las asociaciones cooperativas, es que no ha podido implementarse la utilización de los presupuestos en el quehacer empresarial de las mismas.

La afirmación anterior se basa en los resultados obtenidos en la investigación de campo efectuada para fines de este trabajo, pues del total de 28 cooperativas encuestadas, 24, es decir el 85.71%, indicaron que lo único que preparan es un plan financiero, que se refiere únicamente a un detalle de los costos de producción estimados para ser presentados a las Instituciones Financieras que les proporcionan el crédito; las restantes cuatro ni siquiera preparan el referido plan financiero por cuanto, como se dijo en la parte referente a captación de fondos, a la fecha de la encuesta ya tenían tres años de no obtener financiamiento y, por consiguiente, no producían nada.

Luego, se insiste, la no utilización de una herramienta

administrativa tan vital para comparar proyecciones y realidades, a fin de detener cuando es oportuno el deterioro financiero de las empresas, es signo de la débil organización imperante en el sector agrario reformado.

Es bien sabido que la preparación de presupuestos adecuados que en verdad sirvan para lo que fueron creados, exige tener fuentes de información bien cimentadas, fundamentalmente en lo que se refiere a registros y controles contables que reflejen por sí solos la situación económica y financiera de -- las cooperativas; pero tampoco esto ha sido posible, pues sólo a partir de 1984, algunas cooperativas comenzaron a levantar libros y registros contables que les presten alguna utilidad.

## 2. Personal

### a) Reclutamiento y Selección.

Uno de los objetivos básicos del denominado proyecto político de la Junta Revolucionaria de Gobierno, al poner en marcha el proceso de Reforma Agraria, es el de modificar la estructura de ocupación campesina mediante el aumento del promedio de días efectivos de trabajo por persona y la disminución de la estacionalidad del empleo agropecuario al abrir nuevas fuentes de trabajo. 1 /

-----  
1 / Fundamentos y Perspectivas del Proceso de Reforma Agraria en El Salvador. Op. Cit.

Como podrá apreciarse, el proyecto político es muy ambicioso; busca, entre otras cosas, el aumento en los niveles de empleo y, como consecuencia lógica de ello, aumento en los ingresos de la población, a fin de garantizar un verdadero desarrollo de las condiciones de vida de los trabajadores del campo; se trata, entonces de modificar la tradicional forma de vida del campo, en donde el hombre sólo obtiene ingresos un poco sustanciales en las temporadas de recolección, esto es, en los meses de noviembre y diciembre de cada año. El resto del tiempo, el campesino ha sido un desempleado permanente.

En la práctica, este objetivo no se ha logrado en su más mínima expresión, a juzgar por los resultados de la investigación de campo efectuada; en ésta, se determinó que de las 28 cooperativas encuestadas, 8, es decir el 28% de ellas, generan empleo permanente para todos sus asociados, porque se ha complementado la actividad agrícola con otras tales como: ganadería, apicultura, agroindustria, etc.; 16 de ellas, o sea el 57% de la muestra, apenas generan empleo para unos pocos asociados, lo que incide en la baja captación de recursos a través de las aportaciones y 4, las que no reciben financiamiento, prácticamente mantienen a sus asociados en completo desempleo.

Con todo lo anterior, es difícil encontrar políticas de reclutamiento y selección de personal, pues, como podrá apreciarse, la preocupación de los administradores de las cooperativas se concentra principalmente en dotar de algún tipo de empleo a sus asociados.

## b) Capacitación.

Debido a que en El Salvador existe un alto grado de analfabetismo, sobre todo en la población rural, es lógico suponer que las personas que integran las asociaciones cooperativas de la reforma agraria, carecen de fundamentos educacionales suficientes como para llevar adelante la enorme responsabilidad de manejar las empresas agropecuarias.

Y es que, la mayoría de estas empresas son de una magnitud tal que necesariamente deben ser administradas por personal calificado, pues de lo contrario, será difícil lograr resultados que contribuyan a la consecución de los objetivos generales del proceso.

En sus inicios, el proyecto estableció la necesidad de propiciar una amplia participación del campesinado en todos los aspectos, por cuanto se busca llegar a la autogestión, al más corto plazo, lo cual sólo se puede lograr a través de una compleja capacitación que permita que las personas provenientes de las mismas empresas creadas, adquieran las habilidades necesarias para mejorar los aspectos tecnológicos que exige la actividad agropecuaria.

En este sentido, la investigación de campo se orientó a la determinación de si este aspecto estaba siendo cubierto de açuerdo con las necesidades; primeramente, por ser un proceso de carácter institucional, se consultó sobre el tipo de capacitación que los cooperativistas estaban recibiendo de Instituciones especializadas; ante ésto, la totalidad de las cooperativas encuestadas reflejaron que están recibiendo capacitación por parte de Instituciones estatales, sobre todo del Cen

tro de Capacitación Agropecuaria, C.E.N.C.A.P., y del I.S.T.A. pero que esta capacitación se limita a la formación de líderes de cooperativas y a la comprensión, interpretación y aplicación del proceso de reforma agraria, y no a entrenamiento para el desarrollo empresarial ni de técnicas productivas.

Se consultó, asimismo, sobre la existencia de programas propios de capacitación para el personal; aquí, de la muestra evaluada, 7 cooperativas, es decir el 25%, indicó que poseen algún tipo de programas de capacitación; 21 o el 75%, indicaron no poseer programas de capacitación.

#### c) Beneficios y Remuneraciones.

Las mismas limitaciones que han tenido las administraciones de las cooperativas para generar trabajo permanente para sus asociados y para capacitar a empleados y trabajadores de las mismas, imposibilitan la introducción de mejoras sustanciales a las condiciones laborales de los que, ocasionalmente, tienen trabajo en las asociaciones.

Con todo, algunas de las cooperativas evaluadas poseen algún tipo de beneficio adicional para sus trabajadores, aunque éstos son proporcionados más que todo por la ayuda institucional que prestan organizaciones públicas, privadas nacionales y, aún, extranjeras; tales beneficios incluyen la construcción y mantenimiento de puestos de salud y escuelas.

Los resultados de la encuesta efectuada, muestran que 21 cooperativas, el 75%, ya tienen instalados puestos de salud, que en la mayoría de los casos han sido financiados por la Agencia para el Desarrollo Internacional, A.I.D., y que, a cor

to plazo, deberán pasar bajo la administración directa de las cooperativas; 7 cooperativas, o el 25% de la encuesta, señala que sus trabajadores y asociados no tienen acceso a puestos de salud y no se ve la intención de hacerlo.

En cuanto a la construcción y mantenimiento de escuelas, 5 cooperativas, o el 18% de la muestra, han realizado proyectos de mejoramiento educacional para sus asociados y empleados y sólo 1 de ellas tiene establecida una escuela nocturna para adultos; las 23 cooperativas restantes o el 82%, no ha dado mayor atención al mejoramiento del nivel educativo de las personas que habitan en las explotaciones de la Reforma Agraria, y peor aún, en muchos casos, se cuenta con una infraestructura suficiente para mejorar la situación educativa, pero se carece de maestros.

Las 8 cooperativas que generan empleos para todos sus asociados durante todo el año, también señalaron otros beneficios e incentivos para su personal permanente y sus asociados; entre ellos se mencionan: préstamos de parcelas para que obtengan alimentos básicos como maíz, frijol, hortalizas, etc., fertilizantes al crédito, préstamos en efectivo para mejorar sus viviendas y, en algunos casos seguro de vida.

Respecto a las remuneraciones, sólo una cooperativa, además de proporcionar trabajo a todos sus asociados, paga más -- del salario mínimo establecido en el campo; el resto, únicamente proporciona a sus trabajadores los derechos y beneficios -- que les confieren las Leyes del País.

### 3.. De Producción.

#### a) La Tierra

Indisolublemente ligado al objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población campesina, a través de una mejor y equitativa distribución de la riqueza, se encuentra el de incrementar el Producto Territorial Bruto del País, lo cual sólo puede lograrse a través de una extensa y adecuada utilización de todos los recursos productivos, principalmente de la tierra.

Significa, por lo tanto, que los beneficiarios del proceso de Reforma Agraria han adquirido un compromiso serio, consistente en organizar y hacer producir a la empresa cada vez más.

Aquí, es importante destacar la influencia que ejerce la ubicación geográfica de las haciendas intervenidas por el proceso, las cuales se localizan mayormente en el sur del territorio nacional y unas cuantas, en la parte central del mismo.

La limitación que causa el hecho de estar ubicadas estas tierras como se menciona, es que no son propicias para cultivos permanentes, caso del café, sino para cultivos semipermanentes o anuales, principalmente caña de azúcar y algodón; -- asimismo, se localizan en tierras con escasa precipitación pluvial, en donde son frecuentes las sequías.

Por todo lo anterior, es de esperar que la utilización adecuada de la tierra no sea de responsabilidad única de los administradores de las cooperativas, ya que los factores men-

cionados, han incidido negativamente en el desarrollo de las empresas cooperativas.

Aún más, las mismas personas que conforman la administración de las cooperativas manifestaron, en la investigación realizada, que las tierras que han recibido no son de la más alta calidad.

Así, de las 28 cooperativas evaluadas, únicamente 5 o el 18%, indicaron poseer tierras excelentes; 16, el 57%, que las tierras son buenas y 7, el 25%, que son malas.

Se constató, asimismo, que las cooperativas que de alguna manera reciben financiamiento, sobre todo las cafetaleras, aprovechan la tierra completamente, no así las que no están recibiendo asistencia financiera, las cuales tienen las tierras en completo abandono; de éstas, se obtuvo información adicional conociéndose de diez de ellas, ubicadas entre el río Lempa y La Unión, con una extensión de casi 15,000 manzanas que no están produciendo nada; este problema no es solucionable ni a largo plazo porque las deudas acumuladas tanto con los bancos como la deuda agraria misma, son cuantiosas.

b) Insumos.

Aunado con el criterio de eficiencia en la utilización de la tierra, también, como se ha indicado en el capítulo anterior, en lo referente a las instituciones responsables del suministro de bienes y servicios, la adecuada utilización de los insumos que intervienen en el desarrollo de las labores agropecua-

ria. es obligatoria, para poder alcanzar los planes de producción.

En este sentido, cabe advertir que los criterios adoptados para suministrar insumos a las asociaciones agropecuarias no son del todo positivos, pues no se ha dejado a opción de ellas a quien comprar sus insumos, por cuanto las mismas líneas de crédito del Banco Central de Reserva, establecen que las cooperativas del sector agrario reformado deben comprar sus fertilizantes, herbicidas y pesticidas al Banco de Fomento Agropecuario y éste, cuando es el que proporciona el financiamiento, prácticamente efectúa un desembolso del crédito mediante la entrega de los insumos citados. No se da cumplimiento a esta condición cuando son los Bancos Comerciales y el Hipotecario quienes proveen los recursos y las cooperativas, por la experiencia adquirida, deciden comprar en el mercado libre.

En estas circunstancias, la investigación de campo realizada se orientó a determinar, además de si los insumos eran utilizados adecuadamente, a indagar sobre la calidad de los mismos; al respecto, 14 asociaciones, o sea el 50% de la muestra, manifestaron que los insumos eran buenos, pero porque proceden de empresas privadas; 9 o el 32%, que son de pobre calidad y que son procedentes del Banco de Fomento Agropecuario y 5 cooperativas el 18%, que por no tener financiamiento no utilizan insumos.

### c) Maquinaria y Equipo

El complemento a la eficiente utilización de los recursos productivos tierra e insumos, es contar con maquinaria y equipo agrícola que cubra eficientemente las necesidades técnicas para llevar adelante los cultivos. Sin embargo, por la simple razón de que las haciendas son de considerable extensión, no es posible atenderlas con la utilización exclusiva de mano de obra.

Sobre el particular, algunas cooperativas han adquirido maquinaria que de alguna manera contribuye a mejorar las condiciones de las explotaciones, lo que no es regla general, ya que muchas cooperativas no han mejorado la condición de las haciendas desde que se implementó el proceso de Reforma Agraria. En la investigación de campo realizada, se determinó que 13 de las asociaciones evaluadas o el 46% de éstas, contaban con maquinaria suficiente para llevar a cabo su proceso productivo y otras quince, el 54%, no la tenían en cantidad y calidad suficiente ni estaban en disposición de mejorar esta condición por falta de recursos.

En general, las cooperativas que mostraron tener suficiente maquinaria, son precisamente aquellas que poco la utilizan para su cultivo, caso del café, y las ganaderas, no así las productoras de cereales, algodón y caña de azúcar, las que en la mayoría de los casos no disponen de maquinaria adecuada.

## 4. Técnicos

En la administración de empresas, la conjugación de todos

los elementos que participan en el quehacer económico, es de vital importancia para el logro de las metas. De nada serviría poner los recursos en cantidad y calidad suficiente, si no se utilizan criterios técnicos que conlleven a una eficiente y sustancial adecuación de los mismos en el proceso productivo.

En las cooperativas del sector agrario reformado el aspecto técnico tiene características especiales, ya sea por la falta de experiencia del campesino o por la carencia de recursos materiales suficientes.

En este punto, bien vale recordar lo dicho respecto a la calidad humana de los asociados cooperativistas, quienes al ser víctimas de la indiferencia por muchos años, han recibido un enorme reto, al cual han hecho frente simplemente por las ofertas de mejorar sus condiciones de vida; sin embargo, el campesino de El Salvador no estaba preparado para enfrentar este reto y para que pueda constituirse en un administrador agrícola, es indispensable que las instituciones estatales encargadas de proporcionar asesoramiento técnico la otorguen en forma constante y abundante, pues sólo de esa manera se podría contribuir a que cada cooperativa alcance sus objetivos a un plazo razonable.

Lo anterior, a juzgar por la información obtenida en la investigación de campo, no ha sucedido. En ésta, de 28 cooperativas evaluadas 7 indicaron que han recibido asistencia técnica constante, ya sea por medio de instituciones como el C.E.N.T.A. o el I.S.I.C. o por medio de empresas privadas, las mismas que les suministran bienes y servicios; otras 15

cooperativas, o el 54% han recibido asistencia técnica en forma esporádica, no la suficiente para mejorar su capacidad productiva y 6 de ellas, el 24%, manifestaron no haber recibido asistencia técnica alguna, durante el desarrollo del proceso agrario.

## 5. Comercialización y Ventas.

### a) Mercados.

Como se ha indicado en el capítulo anterior, la institucionalización del mercadeo de los productos provenientes de las cooperativas del sector agrario reformado, se efectuó apelando al objetivo de garantizar la fácil realización de las cosechas, a fin de que obtuvieran recursos suficientes e inmediatos para alcanzar sus metas.

De esta manera, las asociaciones agropecuarias sólo poseen un tipo de mercado, el de la institución designada para adquirirles su producción; así, para las empresas cafetaleras, su mercado es el Instituto Nacional del Café, un organismo cuya actuación negativa ha afectado en esa forma a las asociaciones agropecuarias al no efectuar las liquidaciones de las cosechas en forma acelerada; para las cooperativas productoras de caña, su mercado es el Instituto Nacional del Azúcar, Institución que, al igual que el I.N.C.A.F.E., realiza su gestión con creciente deterioro de su situación económica y financiera, aspecto negativo que también incide negativamente en contra de las cooperativas, pues las liquidaciones de las cosechas son efectuadas con lentitud, ocasionando demoras que significan -

gasto (por los intereses que se acumulan al atrasar el pago de los préstamos); para las algodoneras, su mercado es la - Cooperativa Algodonera Salvadoreña, Institución privada cuyos objetivos son los de promover el desarrollo del cultivo del algodón y su gestión empresarial es positiva, pues no retarda las adquisiciones del algodón y las liquidaciones las efectúa en forma rápida. Desgraciadamente, el cultivo del algodón ha sido de los más castigados por la violencia que afecta al país, y las pérdidas sufridas por las cooperativas algodoneras se ha debido más a esta causa que a problemas de otra índole.

Asimismo, las cooperativas productoras de granos básicos (arroz, frijol y maíz), cuentan con el Instituto Regulador de Abastecimiento para la comercialización de sus productos; esta Institución, al igual que I.N.C.A.F.E. e I.N.A.Z.U.C.A.R, causa problemas financieros no sólo a las cooperativas de la reforma agraria sino en forma general a todos los productores - de cereales, pues es la que más retardos ocasiona en la liquidación de las cosechas.

Algunas cooperativas, sobre todo las que han diversificado su producción, caso de cultivos de ajonjolí, sandía y melón, ganadería, cocateros, etc., tienen la opción de vender - sus productos al mercado libre, obteniendo con ello, mejores beneficios que las que lo hacen a través de Instituciones del Estado.

b) Canales de Distribución.

Al institucionalizarse el mercado de los productos obtenidos en las asociaciones agropecuarias beneficiarias del proceso de reforma agraria, la responsabilidad en la distribución de los mismos recae en los organismos designados para ello. Por lo anterior, el análisis no se puede profundizar porque las cooperativas no necesitan de personas encargadas de comercializar sus productos ni de lugares específicos donde ofrecerlos.

c) Fijación de Precios.

Las cooperativas del sector agrario reformado, por la institucionalización del mercadeo de sus productos, no necesitan tener personas especializadas en esta función. Por esta razón, tampoco depende, en el mejor de los casos, la fijación de políticas para obtener los mejores precios para sus productos, ya que estos son fijados por las instituciones estatales que se mencionan en el literal a) de este acápite o por el Ministerio de Economía.

Más bien, deben poseer personal capacitado en controlar adecuadamente los costos de producción, pues a través de la reducción de costos es que se pueden obtener mejores rendimientos y no a través de la obtención de mejores precios.

## CAPITULO III

### ORGANIZACION CONTABLE DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO

#### A. LA CONTABILIDAD DE LAS EMPRESAS AGROPECUARIAS.

La importancia de la contabilidad estriba en que produce información indispensable para la toma de decisiones en la administración de las empresas. Pero para que la contabilidad pueda efectivamente servir, es necesario llevar a cabo procedimientos y principios así como sujetarla a los aspectos legales y de control que den fé de la eficiencia de los sistemas contables.

La contabilidad es necesaria para entes dedicados a las finanzas y, en general, para cualquier organización, no importa cual sea la naturaleza o actividad a la que se dedique.

En El Salvador, desde tiempos de la Colonia, como lo expresa el Capítulo I del presente trabajo, las actividades agropecuarias han sido de suma importancia, constituyéndose en factor principal del desarrollo económico del mismo. Actualmente, sigue siendo la agricultura, a través de sus cultivos tradicionales: café, algodón y caña de azúcar, y la ganadería, las fuentes de riqueza.

Por supuesto, la explotación intensiva de la tierra ha justificado la existencia de grandes empresas dedicadas a la agricultura y a la ganadería.

Estas empresas, por su magnitud, requieren de una verdadera organización contable; necesidad que se manifiesta en la implementación de buenos registros contables, debidamente sometidos a un régimen de vigilancia para el cumplimiento de los principios de contabilidad y todos los requisitos a que están obligadas las empresas de toda índole.

No obstante la importancia de la contabilidad para la administración de los negocios, las empresas agropecuarias de El Salvador aún se encuentran muy lejos de regir su funcionamiento fundamentándose en la información que brinda la contabilidad.

A este respecto Raúl González Orellana, en consideraciones sobre Contabilidad Agrícola y Ganadera, afirma: "puede observarse que básicamente, la operatividad total de una explotación del agro, al igual que cualquier otra actividad productiva, ya sea esta comercial, industrial o de servicio, gira alrededor de gastos necesarios para producir ingresos, también necesarios en la existencia de la entidad productora. En base a este análisis, las empresas dedicadas a explotaciones agropecuarias, es posible que han estado utilizando como único control contable, un sistema basado en el registro de todos los gastos incurridos para enfrentarlos, posteriormente, cuando la producción sea realizada, a los ingresos obtenidos por ese concepto de tal modo que la diferencia resultante represente la pérdida o ganancia neta del ejercicio. Esto lleva a concluir que los rubros de ingresos y gastos representan el

esquema básico sobre el cual se ha fundamentado dicho sistema. " 1 /

Esta deficiente implementación de registros contables en las empresas agropecuarias, se ha debido más a razones de orden legal que a razones de tipo administrativo, pues el artículo 20 del Código de Comercio exime de la responsabilidad de cumplir con las obligaciones profesionales de los comerciantes, a las sociedades colectivas y comanditarias simples que se dediquen a la agricultura y a la ganadería; estas obligaciones incluyen la de llevar contabilidad debidamente organizada. Y ha sido precisamente el régimen de sociedades colectivas el que la mayoría de empresas agropecuarias han adoptado para dedicarse a tales actividades, aprovechando, de esa manera, las concesiones que al respecto brinda la Ley.

Entonces, puede afirmarse que no obstante la importancia que tiene para el país el desarrollo de las actividades agropecuarias, las empresas que las realizan han carecido tanto de fundamentos organizativos como de control, siendo manejadas en la mayoría de los casos en forma empírica, sin la aplicación de principios y normas administrativas básicas.

## B. LA CONTABILIDAD EN LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO.

### 1. Políticas Contables.

Ya se ha dicho que la contabilidad produce información -

-----  
1 / Revista del Departamento de Administración de Empresas  
 Universidad Centroamericana José Simeón Cañas  
 Edición Abril-Junio 1984, Año VI No. 20

indispensable para la administración y el desarrollo empresarial.

Sin embargo, en El Salvador, uno de los problemas que han enfrentado las empresas agrícolas, y que ha redundado en la deficiente cuantificación de operaciones contables y financieras, ha sido la falta de implementación de buenos registros y control sobre éstos.

Esta situación no ha sido menos en el actual proceso de Reforma Agraria, en el cual los técnicos destacados para tal fin, carecen de los conocimientos y cualidades necesarias para contribuir al desarrollo de las condiciones administrativas de las asociaciones agropecuarias, tal como ha sido comentado ampliamente en el Capítulo II, sobre todo en lo relacionado a la Co-gestión y a la preparación de presupuestos.

No obstante lo anterior, fuera del ámbito interno de las cooperativas sí se ha puesto de manifiesto la intención de -gestar el crecimiento organizacional de las cooperativas del sector agrario reformado, ya sea por parte de la institución rectora del proceso, el I.S.T.A., o por organizaciones internacionales, como la Agencia para el Desarrollo Internacional. Estas, a través de la División de Desarrollo Empresarial, del Departamento de Gestión Administrativa, Programa de Administración Uniforme, crearon el Catálogo y Manual de Aplicación de Cuentas Uniforme para ser aplicado por todas las empresas del sector agrario reformado, con carácter de obligatorio.

En este instructivo se mencionan las políticas contables que deben poner en práctica los contadores de las cooperativas

para el adecuado registro de las operaciones y para la preparación de los estados financieros.

Entre las políticas contables allí establecidas están:

a) Estimación de Cuentas Incobrables.

Aumentarla con el valor de las cuentas que, luego de un examen, se determine su carácter de incobrables.

b) Inventarios

Registro por medio del costo de adquisición o de producción.

c) Inversiones en Títulos Valores

Valuación por el método del costo.

d) Depreciaciones

Método de línea recta, según ley de Impuesto sobre la Renta:

e) Costos de Explotación Agrícola Pendientes de Liquidar  
Deben activarse al cierre del ejercicio en la cuenta "Diferidos."

f) Reservas

Se constituyen mediante separación de porcentajes sobre utilidades netas, excepto la Laboral, así:

Legal: 10%

Fondo de Capitalización : 20%

Fondo de Previsión Social: 10%

Fondo de Desarrollo : 5%

Fondo de Solidaridad : 5%

Reserva Laboral: 1% sobre el promedio mensual de los salarios pagados durante el año.

## 2. Componentes Materiales del Sistema.

Hablar en términos genrales sobre sistemas contables de las cooperativas del sector agrario reformado, es pecar de optimistas, pues la conformación de un eficiente sistema de control exige la existencia de entidades cuya organización sea capaz de cubrir los altos costos que ello implica

Y ha sido comentado varias veces que las cooperativas del sector reformado adolecen de una débil organización, afectada por causas de variada índole, incluyendo la falta de capacidad para levantar el bajo desarrollo empresarial con que se cuenta.

Entonces, era de esperar que, en la investigación de campo, se encontrará con empresas que tuvieran un departamento de contabilidad debidamente organizado, así como con empresas en donde la presencia de un contador es de por sí una carga para la entidad, por su escaso o nulo crecimiento.

En contados casos de la muestra sujeta a evaluación, se encontró con empresas cuyo sistema contable estuviera formado por los libros principales; Diario, Mayor y Estados Financieros, registros auxiliares, máquinas de escribir, contómetros, etc; en general se encontró que las cooperativas con mayor desarrollo empresarial (esto es comparativamente entre ellas) manejan su sistema de contabilidad manualmente, con escaso personal, sólo contando con un Catálogo de Cuentas que, en cierta forma, reúne los requisitos mínimos para una adecuada anotación de las transacciones.

En varias ocasiones, también, se encontró con empresas, como en el caso de las productoras de algodón de la zona oriental, -

que simplemente no tienen un contador por no obtener ingresos con qué pagarlo.

### 3. Catálogo y Manual de Cuentas Utilizado.

Un requisito fundamental de todo sistema contable es el cuidadoso arreglo y enumeración de todas las cuentas que se han de necesitar para el registro de las operaciones. Igual importancia tiene la preparación de un documento que explique la forma de cómo utilizar las cuentas enlistadas en el Catálogo o Lista de Cuentas.

El Catálogo y Manual de Cuentas es indispensable porque ningún sistema de contabilidad podría funcionar por sí solo. Así lo establece la legislación al respecto y lo determinan las necesidades.

Para llenar estos requisitos de organización, las entidades encargadas de la implementación del proceso de reforma agraria elaboraron, a partir de 1984, un Catálogo y Manual de Cuentas Uniforme, el cual debía ser adoptado y aplicado por las cooperativas del sector reformado, con la finalidad, además de ser exhaustivo en cuanto al registro, de uniformar el sistema contable en todas y cada una de las asociaciones agropecuarias y, -- posteriormente, computarizar el sistema.

El Instructivo contiene la estructura siguiente:

Inicialmente presenta la clasificación general del Catálogo de Cuentas; seguidamente, se explica la forma cómo tienen que ser aplicadas las cuentas, atendiendo el orden que a continuación se señala:

Activo, Pasivo, Costos y Gastos, Cuentas de Resultado, Produc-

tos, pérdidas o Excedentes, Cuentas de Orden y Cuentas de Orden por Contra.

A fin de efectuar una crítica a la preparación de este Instructivo se presenta a continuación un resumen de las ideas centrales plasmadas en la elaboración del documento citado.

Las clases numéricas contienen trece campos, los cuales deben ser utilizados de la siguiente forma: el campo 1 está reservado para registrar los grandes grupos: los campos 2 y 3 se reservan para registrar los rubros; el campo 4 para registrar las cuentas de Balance; los campos 5 y 6, para registrar las sub-cuentas; los 7 y 8, para los elementos del costo; los campos 9, 10 y 11, para las sub-cuentas subsidiarias, al igual que los campos 12 y 13.

En lo referente a los grandes grupos, éstos se presentan a continuación, con sus respectivos códigos:

- 1- Activo
- 2- Pasivo
- 3- Costos y Gastos
- 4- Resultados - Productos
- 5- Pérdidas o Excedentes
- 6- Cuentas de Orden
- 7- Cuentas de Orden por Contra.

Los rubros de Cuentas de Balance, se detallan así:

1. ACTIVO
  - 01 Disponible
  - 02 Cuentas y Documentos por Cobrar
  - 03 Inventarios
  - 04 Inversiones
  - 05 Activo Funcional
  - 06 Activo Fijo

- 07 Diferidos
- 08 Transitorios
- 09 Otros Activos
- 2. PASIVO
  - 01 Exigible a Corto Plazo
  - 02 Exigible a Mediano Plazo
  - 03 Exigible a Largo Plazo
  - 04 Diferidos
  - 05 Transitorios
  - 06 Patrimonio Social y Reservas
- 3. COSTOS Y GASTOS
  - 01 Costos de Explotación
  - 02 Costos de Venta
  - 03 Gastos
- 4. RESULTADOS - PRODUCTOS
  - 01 Ventas
  - 02 Productos
- 5. PERDIDAS O EXCEDENTES
- 6. CUENTAS DE ORDEN
- 7. CUENTAS DE ORDEN POR CONTRA

La utilización del 4º dígito, las cuentas de Balance, se detalla así:

- 1. ACTIVO
  - 01 Disponible

1. Caja General
  2. Caja Chica
  3. Bancos
  4. Asociaciones de Ahorro y Préstamo
- 02 Cuentas y Documentos por Cobrar
1. Cuentas por Cobrar
  2. Documentos por Cobrar
  3. Estimación para Cuentas Incobrables (CR)
- 03 Inventarios
1. Bodega General
  2. Ganado
  6. Avícola
  7. Piscícola
  8. Apícola
  9. Hospitales y Clínicas
- 04 Inversiones
1. Títulos Valores
- 05 Activo Funcional
1. Maquinaria, Equipo y Herramientas
  2. Ganado
  3. Reserva Depreciación Acumulada (CR)
  4. Provisión para Mortandad (CR)
- 06 Activo Fijo
1. Plantaciones Permanentes
  2. Terrenos

- 3 Edificaciones e Instalaciones
  4. Beneficios e Ingenios
  5. Mobiliario y Equipo
  6. Reserva Depreciación Acumulada (CR)
  07. Diferido
    1. Pagos Anticipados
    2. Gastos de Constitución y Organización
    3. Costos Pendientes de Liquidar
    4. Gastos de Administración por Liquidar
    5. Gastos de Venta por Liquidar
    6. Gastos Financieros por Liquidar
    7. Pérdida Años Anteriores
  - 08 Transitorios
    1. Obras en Proceso
    2. Nuevas Plantaciones y Mejoras
    3. Pedidos en Tránsito
- 2 PASIVO
- 01 Exigible a Corto Plazo
    1. Bancos
    2. Asociaciones de Ahorro y Préstamo
    3. Acreedores Varios
    4. Retenciones Legales
    5. Provisión para Impuesto
  - 02 Exigible a Mediano Plazo
    1. Bancos

- 2. Asociaciones de Ahorro y Préstamo
- 03 Exigible a Largo Plazo
  - 1. Bancos
  - 2. Asociaciones de Ahorro y Préstamo
  - 3. Deuda Agraria
- 04 Diferido
  - 1. Ingresos Cobrados por Anticipado
  - 2. Pendientes de Liquidar
- 05 Transitorias
  - 1. Cuentas por Aplicar
  - 2. Cosechas Entregadas y no Liquidadas
- 06 Patrimonio Social y Reservas
  - 1. Aportes de Capital
  - 2. Superávit
  - 3. Déficit (CR)
  - 4. Reservas
    - 1 Reserva Legal
    - 2. Reserva Laboral
    - 3. Otras Reservas
- 3. COSTOS Y GASTOS
  - 01 Costo de Explotación
  - 02 Costo de Ventas
  - 03 Gastos

4. RESULTADOS - PRODUCTOS
  - 01 Ventas
  - 02 Productos
    - 1 Por Servicios
    - 2 Financieros
    - 3 Otros Productos
5. PERDIDAS O EXCEDENTES
6. CUENTAS DE ORDEN
7. CUENTAS DE ORDEN POR CONTRA

Puede apreciarse, en el esquema anterior, que el catálogo de cuentas adolece de muchas deficiencias en su estructuración. En primer lugar, en la agrupación de los grandes rubros se observa que no existe identificación directa del Patrimonio, ya que de los rubros de Activo y Pasivo se traslada directamente hasta el de Costos y Gastos; igualmente, el grupo de cuentas de resultado, tanto deudoras como acreedoras son tratadas diferentemente, puesto que los costos y gastos no han sido nominados como Resultados; asimismo, al incluir el rubro pérdidas o excedentes, también difiere de las prácticas sanas de contabilidad, puesto que las primeras se deben registrar formando parte del activo y los excedentes del Patrimonio.

En lo que respecta a las Cuentas de Balance, se aprecia - que los organizadores del Catálogo de Cuentas ahondaron en detalles al crear 9 rubros de agrupación en el Activo, en contraposición con los tres que modernamente se establecen para clasificar todas las partidas del Activo: circulante, fijo y otros activos. Similar actitud adoptaron al clasificar el Pasivo, en donde ade

más de enlistar 5 rubros de agrupación, incluyeron el Patrimonio como parte del mismo, y no como lo establecen las convenciones o reglas sobre contabilidad, las cuales permiten la identificación directa de los derechos de los propietarios de la entidad mediante la ecuación fundamental de la contabilidad: Activo menos Pasivo igual a Capital o Activo igual Pasivo más Capital.

También en la conformación de las cuentas de Balance se advierte que los autores del Catálogo y Manual de Cuentas Uniforme incurrieron en otras fallas, también graves, como en los casos siguientes: en Inventarios se incluye la cuenta denominada Hospitales y Clínicas, provocando la duda de si se trata de equipo e instalaciones o únicamente medicinas o utensilios para el uso de aquéllos. No obstante, el Manual de Aplicación específica que esta cuenta registra todas las existencias tanto de equipos como de materiales y medicamentos para uso de los miembros de las cooperativas.

En el Diferido se incluye una cuenta denominada "Pérdidas de Años Anteriores", al igual que lo hace en la cuenta de Pasivo "Patrimonio Social y Reservas," que incluye una cuenta de Déficit; en la cuenta Reservas se incluye la Reserva Laboral, la cual no es una cuenta Patrimonial.

Finalmente, debe agregarse que la utilización de 13 dígitos para codificar el sistema, aunque no constituye un error, representa dificultades y sobre todo, hace que los costos de operación del sistema sean más elevados por la cantidad de registros auxiliares que ello implica.

#### 4. Aplicación de Los Principios Básicos de Contabilidad

Los principios de contabilidad son guías de acción y no verdades fundamentales a las que se les adjudica poder explicativo y de predicción; esta es una posición que se refuerza cuando se considera a la contabilidad como algo diseñado por el hombre, para satisfacer necesidades individuales y sociales. 1 /

A pesar de que existen críticas a los principios de contabilidad por los exponentes en materia contable y financiera, quienes sugieren que se sustituya el nombre de principios por el de normas o estándares, los auditores, en sus dictámenes - continúan utilizando la palabra principios y no es fácil cambiar este vocablo, puesto que su significado es elástico y puede ser interpretado con amplitud.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos hace una clasificación de los principios, citando aquéllos que delimitan e identifican al ente económico, los que establecen las bases de cuantificación de las operaciones y la presentación de la información financiera.

Bajo el marco de referencia de estos principios se preten de juzgar los sistemas contables y la preparación de los estados financieros de las cooperativas del sector agrario reformado.

Cuando se hace un registro de operaciones, es con la finalidad de proteger exclusivamente el patrimonio de la entidad -

-----  
1 / Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados  
Instituto Mexicano de Contadores Públicos.  
2a. Edición, 1987, México, D.F. México.

que realiza las actividades; éstas se constituyen por una combinación de recursos humanos, naturales y capital. Obviamente, esto implica que existe una Entidad, con personalidad jurídica, con derechos y obligaciones, con autoridad y que toma decisiones.

Normalmente, la aplicación de los principios se realiza en forma conjunta. Cuando una entidad realiza transacciones con otros entes económicos, por ejemplo, una cooperativa vende su cosecha de café en noviembre, pero recibirá el dinero en septiembre del siguiente año, lo que surge es una obligación y se ha adquirido un derecho; la liquidación se realizará en septiembre, pero la operación se realizó en el período contable correspondiente; en esta forma, se involucra cuatro principios: Entidad, Realización, Dualidad Económica y Período Contable, fácilmente identificables por su significación.

Para registrar los bienes, servicios u otros elementos de la producción, se hacen de acuerdo a las cantidades de efectivo de que se dispone; esta es la forma de presentar los valores de los activos en los estados financieros, o sea, su valor contable, sin importar que la obsolescencia haga perder el valor o por el contrario algunos bienes aumentan de valor, aún tomando en cuenta la depreciación; éstos siempre están registrados al costo de adquisición o valor histórico.

Una apreciación más es que el proceso de reforma agraria se inició en marzo de 1980, con la constitución de las asociaciones cooperativas; estos entes nacieron con los recursos materiales necesarios, adoleciendo la falta de recursos técnicos para administrar e implementar sistemas contables; sin embargo, aunque al

gunas cooperativas han fracasado por diversas causas, en su mayoría subsisten; esta subsistencia da vigencia al principio contable Negocio en Marcha, lo cual se explica mejor a través de un postulado de contabilidad, en el que se supone que estas -- cooperativas seguirán operando para ir realizando sus activos, haciendo nuevas inversiones e ir amortizando su deuda agraria, proyectándose para obtener resultados positivos, sin detener la marcha natural de su empresa.

La información contable que presentan las cooperativas del sector reformado tiene una gran importancia, y para que sea -- útil y confiable es necesario que los administradores planteen un efectivo sistema de contabilidad y control interno, de tal - modo que dicha información sea clara y comprensible, en la medida que se puedan juzgar los resultados de operación y la situación financiera de las mismas.

Los principios de revelación suficiente e importancia relativa están implícitamente contenidos en la suficiencia de dicha información; lo anterior no se cumple en algunas cooperativas del sector reformado, pues no tienen un sistema de contabilidad realmente en operación y otras no tienen establecido un sistema de control interno, por lo cual la información que presentan no se considera confiable.

##### 5. Período de la Contabilidad.

El período de la contabilidad en las cooperativas del sector agrario reformado, es un período especial, que se inicia - el 1° de abril de un año y finaliza el 31 de marzo del siguiente.

Los fines que se persiguen consisten en incluir las operaciones productivas, desde la preparación de los suelos hasta la liquidación de las cosechas; esto es, cuando se trata de cultivos estacionales, pero también se refiere a los cultivos semipermanentes y permanentes, como en el caso de la caña de azúcar y el café, que las cosechas son liquidadas antes del 31 de marzo.

#### 6. Libros y Registros Contables.

A pesar de que las cooperativas están adscritas a una Ley Especial, en lo referente a los libros y registros contables que utilizan están regidos por el Código de Comercio.

El artículo 435 de la referida Ley, inciso segundo, exige que el comerciante debe llevar registros contables, los cuales incluyen el diario, mayor y estados financieros.

Los estatutos de las mismas cooperativas imponen la obligación de que los organismos de dirección manejen Libros de Actas, lo cual es cumplido a satisfacción por las asociaciones agropecuarias del sector reformado.

#### 7. Estados Financieros

La importancia de poseer un sistema contable que permita la elaboración de estados financieros que reflejen, en su momento, la situación económica y financiera de las empresas, es notable en las cooperativas del sector agrario reformado, por cuanto el nacimiento de los entes que han dado vigencia al proceso, han mostrado la necesidad de la eficiente cuanti-

ficación de operaciones así como de la razonable presentación de los estados contables para, con ello, evaluar los logros obtenidos.

Por regla general, los requerimientos mínimos de información se concentran en la presentación del Balance General, del Estado de Resultados, del Estado de Utilidades Retenidas y el Estado de Cambios en la situación financiera.

No acontece esto en las cooperativas del sector agrario reformado, las cuales, en el caso de las que se encuentran operando normalmente, únicamente presentan Balance General y Estado de Resultados. Peor situación enfrentan las asociaciones que operan en forma parcial o que no tienen actividad, ya que no presentan información por no tener transacciones que registrar.

El Estado de Cambios en la situación financiera es importante porque es un dispositivo técnico diseñado para hacer resaltar la situación financiera de una empresa entre dos fechas, sin embargo, no es usual por encerrar conceptos de difícil comprensión para los empleados y directivos de las cooperativas.

## C.LA AUDITORIA EN LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO

### 1. Responsabilidad en la Realización de Auditorías.

#### a) Interna

La Auditoría Interna es una actividad que desempeña un funcionario que depende de la misma empresa y consiste en la evaluación de los controles de la organización, efectuada por personal dependiente de la misma.

En las cooperativas del sector reformado, esta función le corresponde asumirla, por Ley, a la Junta de Vigilancia, la -- cual debe estar integrada por personas que, además de poseer -- conocimientos generales sobre contabilidad y estados financieros, deben tener amplia experiencia en procesos agrícolas así como de ganadería y otras actividades afines.

En términos generales, la Ley General de Asociaciones Cooperativas establece en el artículo 41, que la Junta de Vigilancia ejercerá la supervisión de todas las actividades que desarrollan las cooperativas y fiscalizará los actos de los órganos administrativos así como de los empleados.

Lo anterior exige, por tanto, que las cooperativas deben -- poseer asociados con experiencia contable o, por el contrario, contratar personal especializado en esta rama, para garantizar la pureza de la gestión que realiza no sólo la dirigencia electa por los asociados sino de las personas que han sido nombradas tanto por la planificación central del proceso como por -- las autoridades mismas de las asociaciones.

En general, puede decirse, como resultado de la investigación de campo efectuada, que el objetivo plasmado en las leyes para asegurar un mejor control sobre las asociaciones agropecuarias, no ha sido logrado en forma alguna, pues, ya se ha dicho repetidas veces, no hay capacidad suficiente en las personas que las administran, y aunque en las 28 cooperativas realmente evaluadas todas indicaron tener una Junta de Vigilancia, también manifestaron sus dudas respecto a la eficacia de mantenerse indefinidamente bajo ese esquema de auditoría, ya que las

personas que colaboran en la actividad carecen de instrucción suficiente para desarrollar las labores encomendadas.

b) Externa

Si la carencia de un verdadero control interno en las cooperativas del sector reformado es ya un problema de difícil solución, mucho más lo es el hecho de no contar con vigilancia externa, sea ésta por instituciones especializadas o por personas independientes al proceso, tal como lo exigen las normas relativas a la función de Auditoría Externa.

A este respecto, debe mencionarse, como se hizo en el Capítulo I, referente a las instituciones encargadas de la Fiscalización, que esta función le ha sido señalada al Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería. No obstante, ante la pregunta realizada en la investigación de campo, referente a qué institución fiscaliza sus actividades, hecha a los funcionarios de las cooperativas, el 70% de las cooperativas evaluadas indicaron que esa función la efectúa el I.S.T.A., pero en forma esporádica, y que en la mayoría de los casos, ésta se daba únicamente a solicitud de los interesados; el 30% restante indicó no tener fiscalización alguna por parte de instituciones gubernamentales.

Los Estatutos Uniformes de las cooperativas confieren a la Asamblea General de Asociados, facultad para nombrar Auditor Externo; esta facultad, sólo ha sido utilizada en los casos evaluados, en 2 cooperativas, de las cuales sólo una in-

dicó tener un Auditor Externo permanente, a partir de 1986.

Lo anterior significa que, de todas maneras, las coope  
rativas del sector agrario reformado están desprovistas de  
la función más elemental del proceso administrativo: el con  
trol. Por supuesto, este factor, tan importante en el desa  
rollo controlado de las empresas, tiene que ver en la defi-  
ciente ejecución de todas las actividades de las asociaciones  
agropecuarias, amén de muchos otros factores, ampliamente tra  
dados en el presente trabajo.

## 2. Técnicas y Procedimientos Utilizados

### a) Técnicas

La aplicación de técnicas específicas para efectuar la  
fiscalización, ya sea interna o externa de una entidad, per-  
mite llevar a conclusiones que puedan, en todo momento, dar  
una idea general sobre la forma cómo son manejadas las empre-  
sas.

La utilización de las distintas técnicas de auditoría  
no son producto del desarrollo natural de las personas que la  
han de poner en práctica sino que son el resultado de un es-  
tudio previo y entrenamiento para ello. En este sentido, las  
técnicas de auditoría, enumeradas por el Instituto Mexicano  
de Contadores Públicos, Estudio General, Análisis, Inspección,  
Investigación, Declaración, Certificación, Observación y cál-  
culo, no pueden aprenderse sino por medio del entrenamiento y  
la práctica constante.

Demás está decir, entonces, que estas funciones no pueden ser encargadas a personas con tan poca instrucción, como las que se encuentran ejerciendo la Auditoría Interna en las cooperativas de la reforma agraria.

Esta afirmación, se sustenta con las respuestas obtenidas en la evaluación realizada para fines de este trabajo, - pues las personas encuestadas, al preguntárseles que clase de actividad ejecutan los miembros de las juntas de vigilancia indicaron, entre otras: vigilar los movimientos de los integrantes del Consejo de Administración, es decir, sus desplazamientos; estar presentes al momento de cancelar las planillas de trabajadores; presenciar las reuniones del Consejo de Administración, para observar cuales son las decisiones que se adoptan, analizar los acuerdos que estos toman, cuando no presencian tales reuniones y otras que, realmente, no constituyen aplicación de técnicas de auditoría.

#### b) Procedimientos

La determinación de qué técnicas de auditoría se han de ejecutar, para llevar a cabo la función fiscalizadora, establece asimismo, la cantidad y calidad de los procedimientos necesarios para satisfacerse de que todo en la empresa se realiza con la debida corrección.

De esta forma, al afirmar que las personas encargadas de la auditoría interna en las cooperativas no aplican técnica

alguna para realizar su gestión, se puede llegar a la aseveración de que, en todo caso, tampoco pueden efectuar procedimientos específicos para evaluar y controlar la función administrativa en las cooperativas.

No obstante lo anterior, se pudo averiguar que los miembros de las juntas de vigilancia de tales cooperativas ocasionalmente efectúan arquezos, revisión de facturas, de planillas y lectura de libros de actas de los distintos comités.

Por supuesto, con tan limitada aplicación de procedimientos, no es posible que se pueda obtener material de prueba suficiente que demuestre si la gestión de las empresas se ajustan a los objetivos tanto individuales como generales del proceso de reforma agraria.

### 3. Aplicación de las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas.

Las cooperativas del sector agrario reformado han sido analizadas, en este trabajo, a través de diferentes aspectos, con la finalidad de establecer las razones o motivos que han impedido la realización de los objetivos propuestos al inicio del proceso de reforma agraria.

Cuando se determinó que en tales cooperativas el control contable es deficiente, por la sencilla razón de que únicamente 2 cooperativas de las 28 analizadas, indicaron tener nombrado un Auditor Externo, se llegó a la conclusión de que en ningún momento se puede hablar de aplicación general de las normas de Auditoría generalmente aceptadas.

De igual manera, pretender hacer un análisis sobre el cumplimiento de dichas normas por parte de las personas que ejecutan la función de Auditoría Interna, es profundizar in necesariamente pues al conocer el nivel de instrucción que tales personas ostentan, hacen presumir que, definitivamente, en ningún momento las normas citadas son la base fundamental para llevar a cabo el trabajo asignado.

## CAPITULO IV

### EVALUACION DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y CONTABLE DE LAS COOPERATIVAS DEL SECTOR AGRARIO REFORMADO

#### A. METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION

##### 1. Universo y Diseño Muestral

Se ha indicado, en este trabajo, que la planificación del proceso de Reforma Agraria proyectó desarrollarlo en tres etapas, a saber:

Primera Fase: Expropiación y traspaso de inmuebles rústicos cuya extensión territorial exceda las quinientas hectáreas.

Segunda Fase: Expropiación y traspaso de inmuebles rústicos cuya extensión territorial esté comprendida entre cien y quinientas hectáreas.

Tercera Fase: Expropiación y traspaso de inmuebles rústicos que no sean explotados directamente por sus propietarios, aunque no estén comprendidos en los límites de reserva señalados en las fases anteriores.

De estas tres etapas, a la fecha únicamente se han realizado dos: la primera, iniciada el 6 de marzo de 1980 por medio del decreto 154, complementada por los decretos 221 y 222; la segunda, se inició el 28 de abril del mismo año, y que se constituyó en la tercera fase, por medio del decreto 207.

Por considerar que la realización de la primera fase tiene características especiales, en razón de haber afectado explotaciones de gran tamaño, y que por esa misma razón, debía benefi-

ciar a muchas personas, este trabajo se ha orientado al análisis de los aspectos administrativos que han estado en vigor durante el desarrollo de esta fase. No obstante, debe recalarse que una evaluación de la estructura organizativa involucra, también, el análisis de los factores externos que favorecen, o limitan, el desarrollo de las empresas.

a) Universo

El proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria, P.E.R.A., indica que, con la primera etapa, se han afectado 211,921 hectáreas de tierra, en las cuales se asentaron 312 asociaciones cooperativas agropecuarias, que para mejor control fueron clasificadas de acuerdo a su ubicación geográfica, según el cuadro de la página siguiente.

Entonces, las 312 asociaciones agropecuarias constituidas en esta primera fase se convierten en el Universo objeto del presente trabajo.

b) Diseño Muestral

Como podrá apreciarse, en el Universo señalado en el literal anterior, el número de unidades productivas es aparentemente pequeño, pero por la situación geográfica de cada una de ellas, se vuelve una labor casi imposible efectuar una evaluación del total.

Asimismo, debido al número de asociaciones constituidas, tampoco es posible utilizar herramientas estadísticas para determinar el número de unidades necesarias a evaluar para obtener resultados que lleven a inducir, a partir de los casos particulares, las conclusiones que sean de aplicación general.

## C U A D R O No. 2

UBICACION GEOGRAFICA Y EXTENSION DE LAS EXPLOTACIONES DEL PROCESO DE  
REFORMA AGRARIA

REGION (1)	No. ASOCIACIONES AGROPECUARIAS	AREA (HECTAREA)
I	85	58,849.4 (2)
II	77	54,935.60 (3)
III	71	34,406.4
IV	79	57,542.0
TOTALES	312	205,733.4

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería  
Proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria.

(1) Las regiones se integran así:

Región I : Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate.

Región II: Chalatenango, La Libertad, San Salvador y Cuscatlán.

Región III: La Paz, San Vicente y Cabañas.

Región IV: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.

(2) No incluyen 2,529 hectáreas que corresponden al parque Nacional San Benito Austraquema en el Departamento de Ahuachapán.

(3) No incluye 3,401 hectáreas correspondientes a las propiedades de las Puertecitas, Santa Eduvigis y Copinolapa y las porciones 1, 2 y 6 de Nancuchiname, que no han sido adjudicadas.

Bajo estas circunstancias, se adoptó el criterio de tomar una muestra del 10% del total de cooperativas, aproximando a un total de 30 organizaciones, considerando además que las unidades de la muestra deberían estar diseminadas por todo el territorio del país, a efecto de no ejercer influencia para su determinación. Dichas unidades muestrales se escogieron en base al número de beneficiarios que cada asociación tenía al 31 de diciembre de 1983, tomando en cuenta que para esa fecha las cooperativas ya habían sufrido modificaciones a su constitución original además de que para la presentación del Ante-proyecto de este trabajo (Marzo de 1987) se disponía de limitadas fuentes de información por los efectos del Terremoto del 10 de Octubre de 1986, que había dispersado la mayoría de Instituciones Gubernamentales, poseedoras, en la mayoría de los casos, de la información que se necesitaba.

De acuerdo con lo anterior, en el siguiente cuadro se presenta el diseño de la muestra:

CUADRO No. 3

MUESTRA DE COOPERATIVAS SUJETAS A EVALUACION

REGION	No. ASOC.	AGROP.	No. ASOCIADOS	%	MUESTRA
I	85		7,610	29.0	9
II	77		7,437	28.4	8
III	71		4,451	17.0	5
IV	79		6,707	25.6	8
Totales	312		26,205	100.0	30

El número de 30 asociaciones, escogido como ya se dijo, en base al porcentaje de participación de cada región en el total del país, respecto al número de beneficiarios, condujo a la selección de las cooperativas sujetas a evaluación, éstos fueron escogidos con el mismo criterio; es decir, se seleccionaron las cooperativas que tenían mayor número de asociados en cada una de las regiones. Como resultado de esta selección se obtuvo el siguiente listado de asociaciones agropecuarias con su correspondiente ubicación y número de asociados.

NOMBRE DE ASOC. AGROP.	UBICACION GEOGRAFICA	Nº. ASÓCIADOS
<u>REGION I</u>		
Hda. Los Lagartos	Izalco, San Julián, Sonsonate	665
Hda. San Isidro	San Isidro-Izalco, Sonsonate	612
Hda. Santa Cruz Tazulah	Nahuilingo, Sonsonate	455
Hda. La Presa	El Congo, Santa Ana	284
Hda. Colonia Nueva Guayapa	Jujutla, Ahuachapán	265
Hda. Nueva Esperanza	San Fco. Menéndez, Ahuachapán	246
Hda. Cara Sucia	Cara Sucia, Ahuachapán	203
Hda. Las Lajas	Izalco, Sonsonate	199
Finca Las Lictorias	Juayúa, Sonsonate	159
<u>REGION II</u>		
Hda. Chanmico	San Juan Opico, La Libertad	823
Hda. San Andrés	San Juan Opico, La Libertad	815

Hda. Santa Bárbara	El Paraíso, Chalatenango	262
Hda. Pañalapa	Nueva Concepción, Chalatenango	249
Hda. Pasatiempo	Colón, San Juan Opico, La Libertad	225
Hda. Agua Fria	Colón, La Libertad	223
Hda. La Portada	Apopa, Nejapa, San Salvador	218
Hda. El Angel	Apopa, San Salvador.	195

REGION III

Hda. Parras Lempa	San Fco. Chamoco, San Vicente	411
Hda. Escuintla	Zacatecoluca, La Paz	377
Hda. Santa Clara	San Luis Talpa, La Paz	349
Hda. Tihuilocoyo	Santiago Nonualco, La Paz	226
Hda. Santo Tomás	San Luis Talpa, La Paz	213

REGION IV

Hda. La Carrera	Jiquilisco, Usulután	782
Hda. El Tercio	Jiquilisco, Usulután	462
Hda. Nancuchiname	Jiquilisco, Usulután	327
Hda. Normandía	Jiquilisco, Usulután	268
Hda. El Jobal	Puerto El Triunfo, Usulután	216
Hda. El Platanar	Moncagua, San Miguel	166
Hda. Suravaya	Conchagua, La Unión	153
Hda. El Retiro	Conchagua, La Unión	145

Puede observarse, en la muestra anterior, que de ninguna manera se ha ejercido influencia en su selección, puesto que por su dispersión a todo lo largo del territorio del país, obligó a destinar más de un mes para efectuar las visitas a las

instalaciones de cada una de las asociaciones integrantes de la muestra.

En esta parte, es necesario hacer mención al escepticismo mostrado, tanto por las personas que tuvieron a su cargo el análisis del ante-proyecto de este trabajo, como por autoridades del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria; ellos expresaron sus dudas respecto a la factibilidad de poder evaluar todas las cooperativas integrantes de la muestra; esa duda, que constituyó prácticamente un desafío, incentivó más el convencimiento que se tenía para llevarlo a cabo y para mayor satisfacción, de las 30 cooperativas sujetas a evaluación, se visitaron 28, quedando únicamente sin visitar las Haciendas Santa Cruz Tazulah, ubicada en Nahuilingo, Sonsonate, y El Jobal, ubicada en una isla en la Bahía de Jiquilisco. El acceso a estas cooperativas es extremadamente difícil, pues en el primer caso además de llegar a ella a través de un camino escabroso, es necesario atravesar un río caudaloso sin puente; en el segundo caso, el único acceso es por medio de lanchas, y en determinadas circunstancias, cuando la marea sube.

Las otras empresas también causaron más de algún inconveniente, y aunque algunas veces llegar a ellas significó trabajo compendioso, se pudieron visitar y obtener los datos buscados.

## 2. Recolección de la Información

Al elegir el tema del presente trabajo, se tuvo como propósito entre otros, realizar un estudio sobre la realidad que

rodea al proceso de Reforma Agraria, para poder determinar en forma imparcial y objetiva las ventajas y las limitantes habidas durante su desarrollo.

Se determinaron dos tipos de objetivos: los generales y los específicos.

Los objetivos generales se enumeran así:

- a) Determinar la funcionalidad de las organizaciones creadas para la integración del proceso de reforma agraria;
- b) Conocer cuan eficiente ha sido la utilización de los recursos asignados para la implementación del proceso y la contribución de éste para resolver el problema de la inadecuada - distribución de la riqueza.
- c) Conocer en qué forma incide el proceso de Reforma - Agraria en la Economía de El Salvador y su modelo de désarrollo económico.
- d) Efectuar un aporte a los beneficiarios, dirigentes y encargados de la política agraria mediante un diagnóstico que les permita conocer su situación real y proporcionar las recomendaciones que contribuyan a solucionar los problemas - que enfrentan.

Los Objetivos Específicos se detallan así:

a) Determinar la correcta aplicación de los principios de contabilidad y las Normas de Auditoría Generalmente aceptadas en el manejo de las contabilidades y en la preparación de sus Estados Financieros.

b) Aprovechar al máximo el proceso de investigación y asesoría para poder, en el futuro, elaborar trabajos de investigación sin asesoría programada.

c) Desarrollar más ampliamente los conocimientos adquiridos a lo largo de la carrera, de tal forma que se puedan poner en práctica y que beneficien a muchas personas; y

d) Lograr la culminación de la carrera a través de la obtención del grado de Licenciado en Contaduría Pública.

En la descripción de los objetivos del presente trabajo puede apreciarse que, aunque la intención es realizar una evaluación de la estructura organizativa y contable de las empresas agropecuarias, también se persigue evaluar la actuación de los factores externos que afectan su desarrollo.

Para lograr, tanto el marco de referencia del tema como el conocimiento general de la situación global del proceso de Reforma Agraria, se inició la investigación bibliográfica sobre el mismo, contando sobre todo, con documentos emitidos -- por las mismas instituciones planificadoras del proceso, memorias de labores de instituciones que colaboran con él, las leyes y decretos que lo regulan así como la bibliografía general sobre temas relacionados con la tenencia de la tierra.

Para preparar el camino hacia la evaluación de la organización y el control de las asociaciones agropecuarias, se diseñó un cuestionario constituido por 34 preguntas, dirigido hacia funcionarios del más alto nivel en las cooperativas. Dichas preguntas, en la mayoría de los casos fueron de carácter cerrado, con respuestas de sí o no, y en algunas ocasiones, con el señalamiento de algunos nombres de instituciones que de una u otra manera se relacionan con la actuación de las cooperativas.

Los objetivos del cuestionario en mención, eran que las respuestas que se obtuvieran de la investigación de campo condujeran hacia la afirmación o negación, en su caso, de los planteamientos o supuestos que los autores habían realizado en el proyecto de este trabajo, los cuales se refieren a que las instituciones creadas para poner en marcha el proceso de reforma agraria, pese a contar con organizaciones y con sistemas de control adecuados en teoría, la mayoría de ellas padece de pro

blemas profundos tales como: baja productividad, pérdidas económicas alto índice de endeudamiento, etc.

### 3. Tabulación y Análisis de la Información.

Posterior a la difícil faena realizada en las visitas a las instalaciones de 28 asociaciones agropecuarias (ya se indicó las limitaciones habidas para visitar las otras dos cooperativas de la muestra), prácticamente comenzó la labor de escritorio del programa trazado, consistente en la tabulación y análisis de la información obtenida.

A este respecto, a continuación se presentan los resultados obtenidos de la encuesta realizada. Primeramente, se ha de indicar que de las 28 unidades muestreadas, 6 afirmaron que su cultivo principal es el café; 8, que producen caña de azúcar; 6, cultivan algodón; 3, granos básicos para el consumo; una, es productora de Kenaf y Henequén y una agroindustrial, productora de aceite de coco, lo que demuestra una vez más la dispersión de la muestra y los resultados obtenidos de la encuesta, indudablemente tienen valor para efectuar inferencias de lo particular a lo general.

El análisis de cada una de las preguntas con los resultados obtenidos es como sigue:

#### Pregunta No. 1.

-¿Recibe la cooperativa asistencia técnica para el desarrollo de sus labores agropecuarias?.

Respuestas:	Frecuencia	%
Siempre	7	25
Algunas veces	15	54
Nunca	6	21
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 2

- ¿De quién recibe financiamiento la cooperativa para el desarrollo de sus actividades?

Respuesta:	Frecuencia	%
Banco de Fomento Agropecuario.	7	25
I.S.T.A.	-	-
Otros (Bancos Comerciales e I.N.C.A.F.E.)	21	75
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 3

- La Asistencia Técnica es recibida:

¿Oportunamente?	15	54
¿Tardíamente ?	9	32
No tienen financiamiento	4	14
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 4

- ¿Responde a las necesidades la cuantía de los créditos obtenidos?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	14	50
No	10	36
No reciben financiamiento	4	14
	<hr/>	<hr/>
	28	100

## Pregunta No. 5

- ¿Cumple oportunamente la cooperativa con sus compromisos financieros?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	10	36
No	18	64
	<hr/>	<hr/>
	28	100

## Pregunta No. 6

- ¿Existe alguna institución que vele por el mejoramiento de la vivienda de los asociados de la cooperativa?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	6	21
No	22	79
	<hr/>	<hr/>
	28	100

## Pregunta No. 7

-¿Tiene la cooperativa algún programa de mejoramiento de la vivienda de los Asociados?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	9	32
No	19	68
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 8

-¿Tienen los miembros de la cooperativa acceso a puestos de salud?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	21	75
No	7	25
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 9

-¿Se ha mejorado el nivel educativo de esta región durante el proceso de Reforma Agraria?

Respuestas	Frecuencia	%
Mucho	5	18
Poco	19	68
Nada	4	14
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 10

-¿Hasta que nivel de educación se cuenta en la cooperativa y sus alrededores?

Respuesta	Frecuencia	%
Tercer Grado	5	18
Sexto Grado	13	46
Noveno Grado	8	29
Bachillerato	2	7
	<hr/>	<hr/>
	28	100

## Pregunta No. 11

-¿La comercialización de las cosechas la efectúan a través de una institución específica?

Respuesta	Frecuencia	%
Si	21	75
No	3	11
No Producen	4	14
	<hr/>	<hr/>
	28	100

## Pregunta No. 12

-¿Las actividades de la cooperativa son objeto de fiscalización por parte de alguna institución?

Respuesta	Frecuencia	%
Si	26	93
No	2	7
	<hr/>	<hr/>
	28	100

Las veintiseis cooperativas que afirmaron ser fiscalizadas manifestaron que lo son del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria.

Pregunta No. 13

-¿Tiene asignado un Co-gestor la Cooperativa?

Respuesta	Frecuencia	%
Si	27	96
No	1	4
	<hr/>	<hr/>
	28	100

Pregunta No. 14

-¿Quién paga el salario y prestaciones del Co-gestor?

	Frecuencia	%
La Cooperativa	0	0
I.S.T.A.	27	96
Otro (Especifique)*	1	4
	<hr/>	<hr/>
	28	100

\* Se refiere a la cooperativa que no tiene asignado Co-gestor.

Pregunta No. 15

-¿Qué grado de poder ejerce el Co-gestor dentro de la Cooperativa?

Respuestas	Frecuencia	%
Mucho	2	7
Poco	18	64
Nada	8 *	29
	<hr/>	<hr/>
	28	100

\* Incluye la cooperativa que no tiene Co-gestor.

Pregunta No. 16

-¿Cuáles son las principales fuentes de recursos de la -  
Cooperativa?

Respuestas comunes obtenidas:

- a) Financiamiento Bancario
- b) Comercialización de sus productos
- c) Captación de Aportaciones

Pregunta No. 17

-¿Qué clase de inversiones ha efectuado la cooperativa -  
durante su desarrollo?

Las respuestas obtenidas se han clasificado así:

Se han realizado algunas inversiones	14	50
No han efectuado inversiones	<u>14</u>	<u>50</u>
	28	100

Pregunta No. 18

-¿Realiza la cooperativa su gestión financiera en base a  
Presupuestos?

Respuestas	Frecuencia	%
Siempre	24	86
Algunas veces	--	--
Nunca	<u>4</u>	<u>14</u>
	28	100

& Se refiere únicamente a la presentación de un plan fi  
nanciero para obtener crédito de avío en las instituciones -  
Bancarias.

## Pregunta No. 19

-¿Qué requisitos deben cumplir las personas para formar parte del personal de la organización?

Respuestas	Frecuencia	%
Ser Asociado	28*	100
Habitante de la Región	0	0
Otro (Especifique)	0	0
	<hr/> 28	<hr/> 100

\* No se excluye el criterio de ser habitante de la región.

## Pregunta No. 20

-¿Tiene la cooperativa algún programa de capacitación para el personal?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	0	0
No	28	100
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 21

-¿Proporciona alguna institución pública o privada programas de capacitación para el personal?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	23	82
No	5	18
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 22

-¿Cuáles son los principales beneficios e incentivos de que gozan los empleados y trabajadores de la cooperativa?

Respuestas obtenidas:

Alquiler de tierras

Servicios Médicos

Dotación de escuelas

## Pregunta No. 23

-¿Como considera la calidad de la tierra disponible para sus labores?

Respuesta	Frecuencia	%
Excelente	5	18
Buena	16	57
Regular	7	25
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 24

-¿Qué porción de la tierra disponible es utilizada para los cultivos?

Respuestas	Frecuencia	%
Totalmente	24	85
Parcialmente	4	15
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 25

-¿Considera que los insumos utilizados en el proceso productivo son de buena calidad y se usan adecuadamente?

Respuestas	Frecuencia	%
Si	14	50
No	10	35
No utilizan insumos	4	15
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 26

¿Considera que la maquinaria y equipo con que cuenta la cooperativa sirve eficientemente?

Respuesta	Frecuencia	%
Si	13	46
No	15	54
	<hr/> 28	<hr/> 100

## Pregunta No. 27

-¿Qué recursos técnicos usa la cooperativa para mejorar su producción?

A esta pregunta todas las cooperativas indicaron no utilizar recursos técnicos que incrementen la capacidad productiva de las explotaciones

## Pregunta No. 28

-¿Cuál es la política seguida para la fijación del precio de sus productos?

Respuestas	Frecuencia	%
Son fijados por una institución del Estado	10	36
En base a los costos	0	0
No hay política definida	14	50
Ninguna	<u>4</u>	<u>14</u>
	28	100

## Pregunta No. 29

-¿Cómo se maneja la contabilidad de la cooperativa?

Respuesta	Frecuencia	%
Internamente	28	100
Externamente	<u>0</u>	<u>0</u>
	28	100

## Pregunta No. 30

-¿Quién fiscaliza la gestión administrativa de la cooperativa?

La respuesta general a esta pregunta fue que la fiscalización la efectúan la Junta de Vigilancia.

## Pregunta No. 31

-¿Cuáles son las principales actividades de control que se ejecutan?

Se obtuvieron respuestas variadas, siendo las más comunes:

- a) Vigilar los desplazamientos de los miembros del Consejo de Administración;
- b) Presenciar los pagos de planillas de trabajadores; y
- c) Presenciar reuniones del Consejo de Administración.

Pregunta No. 32

-¿Qué nivel de educación poseen los encargados de fiscalizar la gestión administrativa de la cooperativa?

Respuestas	Frecuencia	%
Bachiller Comercial	1	3
Contador	3	11
7°. Grado a 9° Grado	10	36
1° Grado a 6° Grado	10	36
Sin precisar	4	14
	<hr/> 28	<hr/> 100

Pregunta No. 33

-¿Tiene la organización un Auditor Externo?

Respuesta	Frecuencia	%
Si	2	8
No	26	92
	<hr/> 28	<hr/> 100

Pregunta No. 34

-¿Presentan los Auditores, tanto internos como externos, informes periódicos a la Gerencia?

Todas afirmaron no recibir informes de sus fiscalizados.  
res.

## B. DIAGNOSTICO DE LA SITUACION

### 1. Logros Alcanzados

Para hacer un análisis sobre los logros alcanzados durante el desarrollo del proceso de Reforma Agraria, es necesario centrar la atención en los objetivos trazados al inicio del mismo, principalmente en la Proclama de la Fuerza Armada del 15 de Octubre de 1979 y en el decreto 153, Ley Básica de Reforma Agraria. La consecución, en cualquier medida, de los objetivos trazados en los instrumentos citados, será indicador de la eficacia con que el proceso fué planificado e implementado.

En estas condiciones, es preciso mencionar lo recalado en el considerando I de la Ley Básica de Reforma Agraria, referente al contenido del número III de la Proclama de la Fuerza Armada de la fecha antes citada, mediante el cual se impuso como lineamiento "adoptar medidas que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementando al mismo tiempo en forma acelerada el producto territorial bruto."

Entonces, la medición de los logros del proceso puede hacerse observando cada uno de los componentes del lineamiento mencionado.

En este sentido, la primera parte del pronunciamiento indica que la intención del proceso de reforma agraria es propiciar una distribución equitativa de la riqueza nacional, -

principalmente del único recurso que genera riqueza en el país: la tierra. Esto, por supuesto, brindaría tranquilidad, satisfacción y sobre todo, trabajo a la población campesina.

A juzgar por los resultados del análisis de cada uno de los factores incidentes en el proceso, en términos generales no puede afirmarse que el proceso haya transformado efectivamente el régimen de tenencia de la tierra, por cuanto las asignaciones de tierras se hicieron a entidades creadas para ejecutar el programa y no a personas individuales o familias. De esta forma, las personas individuales sólo participarían en el uso y beneficios que la explotación de la tierra produjera, y no en la propiedad de la misma; observando el desenvolvimiento de las cooperativas, puede notarse que los asociados de ellas, ni ejercen el verdadero uso de las tierras, pues en la mayoría de los casos ni siquiera ejecutan trabajos remunerados, ni se benefician de los resultados de las explotaciones, ya que sólo en casos aislados las cooperativas obtienen utilidades que se traducen en beneficios para los cooperativistas, y, aún más, la enorme deuda contraída por el traspaso de los inmuebles es difícil que se pueda pagar en un plazo razonable, ni siquiera en veinte años, porque su real poseedor es el Estado, siendo peligroso que, de no cumplir el mismo con su compromiso con los anteriores propietarios, podría volverse reversible el proceso de reforma agraria.

Por otra parte, el segundo planteamiento, referente al incremento en forma acelerada del producto territorial bruto, -

puede verse que durante la vigencia de la reforma agraria, esto no ha podido realizarse, pues en todos los campos de la agricultura nacional, sea el rubro cafetalero, algodnero, caña de azúcar y aún en la ganadería no se ha incrementado la producción y, por el contrario, se ha visto disminuida.

Entonces, se concluye, que en cuanto al logro de los objetivos del proceso de reforma agraria, no ha sido positivo su desarrollo hasta el momento y sólo podría conducirse hacia la obtención de las metas mediante una transformación casi total de las políticas adoptadas para su implementación.

## 2. Problemas Detectados

### a) De la Organización

En las cooperativas del sector agrario reformado, los problemas observados al inicio de este trabajo: baja productividad, pérdidas económicas, alto índice de endeudamiento, etc., continúan y tienden a agudizarse más y por tiempo indefinido, como resultado de la deficiente organización, carente de principios y objetivos, que han implementado los encargados de dirigir la marcha de las asociaciones, sean éstos co-gestores o directivos escogidos de entre los mismos cooperativistas.

Igualmente, la contribución de los organismos gubernamentales designados para la realización de la Reforma Agraria, más que negativa, ha sido contraproducente a los intereses de cada una de las asociaciones agropecuarias, al no llevar

a cabo eficientemente las funciones encomendadas que permitan alcanzar su desarrollo.

En el Capítulo II de este trabajo, en donde se planteó la estructura organizativa y la forma de administrar las cooperativas, se determinó que desde los co-gestores en cuyas manos reside mucho de la enorme responsabilidad de conducir las asociaciones agropecuarias, hasta los niveles de control, pasando por los Gerentes y Consejos de Administración, no han realizado a satisfacción sus tareas, principalmente en lo que se refiere a la planificación de las actividades y a la evaluación de los resultados obtenidos en cada uno de los años en que han operado, de tal forma que se puedan adoptar las políticas que realmente orienten el devenir de las cooperativas hacia el logro de las metas generales del proceso, obtenidas las cuales harán que tanto las cooperativas como sus asociados se conviertan en verdaderos agentes sociales de cambio, que contribuyan al desarrollo económico del país.

En síntesis, los problemas detectados en el área organizativa se detallan a continuación:

i) Escasa contribución de los co-gestores para la consecución de los objetivos generales del proceso y particulares de las asociaciones agropecuarias.

ii) Deficiente estructura organizativa, sobre todo por la carencia de manuales, instructivos y reglamentos que señalen los cursos de acción a seguir ante determinadas situaciones.

iii) Falta de capacidad empresarial de los beneficiarios de la Reforma Agraria para conducir las cooperativas - hacia la consolidación de las unidades empresariales en particular y del proceso en general.

iv) Participación negativa de los organismos estatales responsables de conceder la asistencia técnica y financiera y de la comercialización de los productos, principalmente el Instituto Nacional del Café, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional del Azúcar, Instituto Regulador de Abastecimiento y otros de características similares.

b) Del Sistema Contable.

Se dijo en el Capítulo III, que la integración de un sistema contable involucra la conjugación de varios elementos que aislados unos de otros no han de producir los resultados deseados en el control de las operaciones de una entidad.

Bajo este punto de vista, al evaluar los sistemas contables y la Auditoría en las Cooperativas del sector agrario reformado, se determinó que aunque por parte del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y otros organismos auspiciados por la Agencia Internacional para el Desarrollo, ha habido buena intención al querer implantar métodos adecuados de control, los recursos con que las asociaciones agropecuarias disponen ha frenado esas intenciones, fundamentalmente porque al no concretarse resultados económicos positivos, -

lógicamente no se obtienen los recursos materiales suficientes para la implementación de tales sistemas de control.

No obstante lo anterior, se han determinado los siguientes problemas en el Sistema Contable:

i) Demasiada complejidad en el Catálogo y Manual de Cuentas preparado por el Programa de Administración Uniforme así como falta de apego a los requisitos de presentación de la información financiera, al hacer una clasificación impráctica y obsoleta de los elementos del Balance General.

ii) Negligencia por parte de los administradores de las cooperativas al no conceder importancia a la preparación de todos los Estados Financieros Básicos y a la utilización de éstos como herramientas para la toma de decisiones.

iii) Limitada disposición de recursos materiales para la implementación de un eficiente sistema de control interno; ocasionada por la presión financiera derivada de la pobre gestión empresarial.

iv) Falta de personal capacitado en la población rural que disponga de conocimiento y experiencia en las materias Contabilidad y Auditoría.

c) De la Fiscalización

Los problemas existentes en el área administrativa y contable de las cooperativas, se extienden hasta el ámbito de la fiscalización.

En los estatutos que rigen la existencia de las cooperativas, se establece que la Junta de Vigilancia debe ejercer la fiscalización interna de las cooperativas, lo cual, como ya se dijo en el capítulo III no es posible por cuanto la actividad involucra el conocimiento de habilidades y técnicas que sólo pueden ser adquiridas a través de la preparación académica y entrenamiento práctico a las personas que han de efectuar esa tarea.

Asimismo, si la Institución encargada de esta función, en este caso el Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería, ejerciera tal como le ha sido señalado, los problemas que se están dando como consecuencia de la multiplicidad de factores que inciden en el proceso, podrían evitarse, pero, manifestaron en las cooperativas encuestadas, la entidad fiscalizadora envía personal aproximadamente cada dos años, con lo cual, se concluye, la fiscalización carece de eficacia.

### 3. Perspectivas del Proceso

Para analizar las perspectivas del proceso de reforma agraria, es necesario contar con criterios variados, que determinen o no, el cumplimiento de las metas perseguidas. Tienen que verse en función del éxito o fracaso del proceso y, además, depende de quienes emitan los criterios sobre el mismo.

Así, desde el punto de vista subjetivo de los terrate-

nientes expropiados, toda reforma agraria es un fracaso, por que les priva contra su voluntad de un activo o conjunto de ellos, que constituyen la mejor alternativa para obtener ingresos, aunque existan otras formas fuera del sector agropecuario que les produzcan un flujo mayor y más seguro de ingresos. Entonces, bajo este enfoque, el terrateniente se mantendrá alerta, buscando la oportunidad para retomar sus tierras, lo cual da al proceso de reforma agraria, su condición de reversible, si no se logra consolidar en el corto plazo.

Por otro lado, las organizaciones que libran la guerra con los gobiernos del país, también emiten su juicio sobre la Reforma Agraria, al considerar que este era un planteamiento hecho por ellos y que sólo bajo su conducción podrían obtener se beneficios en la implantación de una reforma agraria, la cual iría acompañada de otros cambios radicales en las condiciones del país, incluyendo sus Instituciones.

Entonces, para estas organizaciones, el proceso de Reforma Agraria también es su rival, y el empeño en destruir el proceso se ha mantenido latente durante toda su vigencia, medante la destrucción de instalaciones de cooperativas, destrucción de cultivos, sustracción de ganado, asesinato de dirigentes, etc., todo lo cual ha incidido negativamente en el desarrollo económico, no sólo de las cooperativas, sino de las regiones a las que éstas pertenecen, afectando, asimismo, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por ellos, lo cual podría beneficiar, en todo caso, a los antiguos terrate-

nientes, quienes podrían exigir la devolución de las tierras porque no se les cumple con el pago de las obligaciones.

Desde el punto de vista de los autores del presente tr  
bajo, el proceso de reforma agraria puede ser positivo, si se cambian muchos factores que inciden negativamente en su desarrollo, incluyendo los puntos de vista anteriores; esto es, - debe reorientarse los caminos que lleven a una real distrib  
ución equitativa de la riqueza nacional; y para ésto, será necesario, en primer lugar, que el estado de guerra termine y pueda iniciarse una reconstrucción nacional que abarque todos los sectores, que beneficie a toda la población, sobre todo - la rural, que tan pocas oportunidades ha tenido en más de -- cien años.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente trabajo como su nombre lo indica, ha consistido en una Evaluación de todos los aspectos que de diversas maneras han incidido en el desarrollo de las cooperativas del Sector Agrario Reformado. En tal sentido, la investigación bibliográfica y de campo, orientada a conocer la incidencia del proceso de reforma agraria en la transformación de las condiciones - sociales, políticas, económicas y culturales de la población rural del país, inevitablemente debía conducir a extraer conclusiones y recomendaciones precisamente sobre esas condiciones evaluadas.

Asimismo, en virtud de que la evaluación se realizó sobre la primera fase de la Reforma Agraria, las conclusiones y recomendaciones surgidas de dicha evaluación son de aplicación general, es decir, para que sean tomadas en cuenta por funcionarios o personeros del más alto nivel en la organización del proceso de Reforma Agraria. De esta manera, cuando se emiten recomendaciones para solucionar los problemas de las asociaciones agropecuarias, se efectúan con la intención de hacerlas llegar, y para que sean realizadas por los organismos que han sido designados para perseguir y alcanzar los objetivos de la reforma agraria, como en los casos del Instituto Salvadoreño de Transformación -- Agraria; el Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Educación, etc., pues es precisamente en ese nivel donde se pueden tomar las medidas que conduzcan a solucionar los problemas detectados en cada una de las cooperativas.

Con esas consideraciones, a continuación se enumeran las conclusiones a que condujo la Evaluación de la Estructura Organizativa y Contable de las cooperativas del Sector Agrario Reformado, así como las Recomendaciones que se estima contribuirán a que se adopten medidas que hagan cambiar radicalmente las políticas seguidas hasta la fecha. Dichas conclusiones y recomendaciones se han clasificado en cinco grandes grupos, a saber: sociales, políticas, económicas, administrativas y - del control.

#### A. CONCLUSIONES

##### 1. De Tipo Social

a) El alto grado de analfabetismo, por un lado, y bajo nivel educativo por otro, en que se encontraba el campesino salvadoreño al inicio del proceso de Reforma Agraria, aún con todo lo que se pueda afirmar en contrario, persiste invariablemente, después de siete años de iniciado dicho proceso.

b) El otorgamiento de soluciones habitacionales para la población campesina sigue siendo un mito: sólo unos pocos han sido realmente beneficiados.

c) El hecho de que las cooperativas no garantizan trabajo permanente para sus asociados, pone en evidencia que el proceso de reforma agraria no ha contribuido como se esperaba, para solucionar el problema más apremiante que existe en el país: el desempleo.

d) El objetivo de minimizar la diferenciación social, pro

piciando iguales oportunidades a la población campesina para elevar su nivel de vida, sigue en el plano de lo irrealizable.

e) La ausencia casi total de personas calificadas en los alrededores de las explotaciones y la concentración de éstas - en las zonas urbanas del país, hace difícil la llegada de personas con la convicción necesaria para llevar adelante el proceso.

## 2. De Tipo Político

a) La participación de la población rural en la administración de las Instituciones del Estado, sólo podrá darse cuando los aspectos sociales y económicos sean cubiertos plenamente. Antes, su incursión a la política será por medio de la manipulación y el indoctrinamiento.

b) El conflicto social y político, que incluye constantes huelgas en Instituciones Gubernamentales directamente vinculadas con el proceso agrario, limita severamente el crecimiento de las cooperativas.

## 3. De Tipo Económico.

a) El objetivo trazado en la Ley Básica de Reforma Agraria de incrementar la producción y la productividad, no ha sido logrado, pues tanto el cultivo del café como los de algodón y cereales han sufrido mermas considerables durante la vigencia del proceso debido a que existen grandes extensiones de tierra con potencial productivo en completo abandono.

b) La falta de maquinaria, en unos casos, y el descuido

de la existente, en otros, se considera causal determinante - en la baja productividad de las cooperativas del sector agrario reformado.

c) La carencia de recursos propios, la demora en el -- otorgamiento de los créditos de avío, la insuficiencia de los créditos mencionados y la falta de experiencia en el manejo - de los recursos financieros, impide, en gran medida, el desarrollo empresarial de las cooperativas.

d) Las deficiencias en la liquidación de las cosechas - por parte de las instituciones que adquieren los productos de las cooperativas, también impiden que las mismas logren obtener resultados positivos.

e) El elevado nivel de endeudamiento que padecen las - asociaciones agropecuarias del sector reformado, da al proceso su carácter reversible, pues los aún poderosos antiguos -- propietarios se mantienen organizados y a la expectativa, por un eventual fracaso de la reforma agraria.

#### 4. De Tipo Administrativo.

a) La intervención estatal, por medio de los co-gestores, no ha resultado positiva, pues éstos no tienen la noción y el convencimiento suficiente de su papel dentro de los objetivos del proceso.

b) La falta de conocimientos y capacidad empresarial -- por parte de los directivos de las asociaciones agropecuarias del sector Agrario Reformado, retarda el inicio de un verdadero

crecimiento de las cooperativas.

c) La participación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, como institución rectora del proceso de reforma agraria sólo se presenta como buena voluntad y no con capacidad para enfrentar con sentido analítico los problemas que se dan en las asociaciones agropecuarias.

d) La localización geográfica de algunas cooperativas, muchas veces inaccesibles, y la centralización de operaciones del ISTA y otras dependencias estatales que colaboran en el proceso, hace que las horas hombre realmente laborales por personal de estas últimas no contribuya realmente a llevar en buena forma el proceso.

e) La capacitación proporcionada a los beneficiarios del proceso agrario se limita a formar líderes de cooperativas y personas comprometidas con el proceso y no a cubrir los aspectos administrativos que se necesitan para manejar con sentido empresarial las explotaciones de que dispone.

## 5. Del Control.

a) El sistema contable de las asociaciones agropecuarias adolece de deficiencias en lo referente a los componentes materiales, ya que no se dispone de los elementos mínimos necesarios para tener registros que afectivamente contribuyan a efectuar verdaderos controles.

b) La implantación de sistemas de control contable tres años después de iniciado el proceso de reforma agraria dió -- oportunidad para que se manejaran indebidamente los recursos de las cooperativas; a la fecha, las pérdidas incurridas en --

ese período, lastiman profundamente la capacidad financiera de las cooperativas.

c) Al no encontrar personas instruidas y capacitadas para el manejo de las contabilidades de las asociaciones agropecuarias, se les concede a personas extrañas que no están realmente convencidas o identificadas con la realización del proceso de reforma agraria.

d) La fiscalización de las operaciones de las asociaciones cooperativas del sector agrario reformado, encomendada a las respectivas Juntas de Vigilancia, es nula, por cuanto los miembros de éstas, en todos los casos, desconocen las técnicas y procedimientos de control necesarios para llevar adelante su misión.

e) La ausencia casi total de auditores externos y de fiscalización institucional responsable, repercute en la falta de protección de los activos de las asociaciones agropecuarias, pues no hay alguien que de fe de las cifras que presentan los estados financieros.

## B. RECOMENDACIONES.

### 1. De Tipo Social

a) Las Instituciones encargadas de brindar el proceso educativo a la población rural del país deben reorientar sus políticas, de tal forma que la educación llegue hasta los rincones más escondidos, al menos en su nivel básico, para lo cual será necesario adoptar medidas como las siguientes:

i) Exigir a los egresados de las carreras relacionadas con la docencia, prestar servicio social por un año, habitando en el mismo lugar donde se realice la labor; por supuesto, los costos de transporte, alimentación y vivienda de los maestros deberá ser cubierta por el Estado.

ii) Establecer mejores remuneraciones y prestaciones sociales a las personas que estén dispuestas a prestar sus servicios en la educación de la población rural.

iii) Brindar becas a alumnos sobresalientes de la población rural para que se tecnifiquen en las principales ciudades del país, haciéndoles comprometerse a regresar a sus lugares de origen para contribuir al mejoramiento de sus comunidades.

b) Los programas de mejoramiento habitacional deben extenderse por todo el sector rural del país; la utilización -- del plan de "Ayuda Mútua" permitiría la obtención de resultados positivos en el corto plazo.

c) Los planes para dotar de empleo a la mayoría de la población campesina exige no sólo desarrollar proyectos agrícolas sino también impulsar proyectos agroindustriales y artesanales. La creación de empresas de este tipo podría quedar en manos de instituciones como el Banco Nacional de Fomento Industrial y el Banco de Fomento Agropecuario, apelando a sus objetivos de ser instituciones de Fomento, para luego ser vendidas a empresas privadas.

d) Para elevar el nivel tecnológico de la población campesina deben implementarse programas de educación nocturna pa-

ra adultos que no sólo incluya alfabetización sino adiestramiento en oficios y artesanías como decir, electricidad, sastrería, corte y confección, cosmetología, etc.

## 2. De Tipo Político.

a) Para que las personas que colaboran en llevar a cabo el proceso de reforma agraria se identifique plenamente con el mismo, es necesario que obtengan conocimiento sobre reforma agraria. Se recomienda contratar personas provenientes de países que han tenido éxito en la realización de esta clase de -- programas, como en el caso de China Nacionalista.

b) La decisión de echar andar la segunda fase de la Reforma Agraria puede tener más características políticas que económicas por lo que se recomienda no implementarla en ninguna de las formas en que se han llevado a cabo las etapas 1 y 3. Más bien se recomienda dejar a futuros gobernantes la decisión de continuar con la fase mencionada para que se dedique más -- tiempo y recursos a las etapas actuales.

c) Los efectos de la guerra interna del país son visibles en el sector Agrario Reformado; se recomienda realizar verdaderos esfuerzos que logren la solución del conflicto armado en el más breve plazo.

## 3. De Tipo Económico.

a) Para lograr una verdadera reactivación de la agricultura nacional, manejada en gran escala por las cooperativas -- del sector reformado, es necesario un giro en la administra--

ción de éstas. Se recomienda que las cooperativas con fuertes endeudamientos y bajos niveles de producción, sean tomadas directamente por personal nombrado por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, el cual deberá residir en las instalaciones de las asociaciones cooperativas. Los asociados de esas cooperativas podrían continuar como trabajadores y beneficiarios de las mismas, aportando capital y servicios; durante el tiempo que dure esa gestión, se podría adiestrar a los miembros para la posterior entrega de las explotaciones, cuando -- éstas sean rentables y se hayan reactivado plenamente.

b) Para las cooperativas con falta de equipo adecuado -- para sus labores, se recomienda la importación de maquinaria -- que sea de bajo costo y libre de impuestos. Puede solicitarse la colaboración de países con elevado nivel tecnológico para que ofrezcan, sea a través de donativos o de venta a bajo costo, maquinaria que en sus casos particulares ya no les satisfaga sus necesidades.

c) Para resolver los problemas económicos financieros de las asociaciones agropecuarias, se propone que el Estado dote o asigne a las mismas de un fondo en efectivo, sin intereses, a un plazo mínimo de 10 años, pagadero por medio de cuotas -- anuales.

d) Debe reorientarse las actividades de las instituciones encargadas de la comercialización de las cosechas. En este sentido, se recomienda constituir en empresas de economía mixta, al Instituto Nacional del Café, al Instituto Nacional del

Azúcar, y al Instituto Regulador de Abastecimientos. En iguales circunstancias podría modificarse la existencia del Banco de Fomento Agropecuario, para que compita directamente con la Banca semi-estatizada.

#### 4. De Tipo Administrativo.

a) La intervención del Estado a través de los co-gestores debe modificarse. Se recomienda la contratación de personas con conocimientos que tengan capacidad y deseo de contribuir al desarrollo del proceso de reforma agraria.

Esas personas deben residir en las explotaciones, o, al menos, en los alrededores de las mismas.

b) Para la prestación de servicios técnicos y de asesoría, por parte del ISTA, se recomienda la creación de oficinas regionales en cada una de las cuatro zonas en que se subdivide el proceso. Cada una de estas oficinas debería incluir personal especializado en las áreas de promoción, asesoría, organización y fiscalización.

c) En el caso de cooperativas con algún grado de desarrollo organizacional se recomienda entregárseles la administración total de las explotaciones, siendo responsabilidad del -- ISTA únicamente la de proporcionar asistencia técnica y capacitación de líderes de cooperativas.

#### 5. Del Control.

a) Para suplir la falta de control interno efectivo, por parte de las personas designadas para ello, se recomienda la

contratación de contadores experimentados en contabilidad agrícola y ganadera que sean capaces de prever todas las posibilidades de error o fraude.

b) En el caso de la fiscalización institucional, se recomienda la creación de una dependencia del ISTA que tenga -- como función principal, realizar auditoría externa; para eso, se necesita contar con un grupo de contadores públicos académicos, con trayectoria profesional y capacidad técnica para contribuir al fortalecimiento de las cooperativas del sector agrario reformado.

B I B L I O G R A F I A

COLINDRES, EDUARDO BENJAMIN:

Fundamentos económicos de la Burguesía Salvadoreña durante el período 1950 - 1970, París 1975.

COMISION NACIONAL DE REFORMA AGRARIA.

Fundamentos y Perspectivas del Proceso de Reforma Agraria en El Salvador, San Salvador, Septiembre 1981.

GARCIA, ANTONIO

Cooperación Agraria y Estrategia de Desarrollo Mexico - Siglo XXI, Editores.

GUEVARA MORAN, JOAQUIN ALONSO

Crédito y Deuda Agraria en el Proceso de Reforma Agraria en El Salvador, Banco de Fomento Agropecuario- Octubre de 1985.

INSTITUTO SALVADOREÑO DE TRANSFORMACION AGRARIA

Transformación Agraria, Leyes y Reglamentos.

MENJIVAR, RAFAEL

Reforma Agraria, Guatemala-Bolivia-Cuba, Prólogo de Fabio - Castillo, Segunda Edición, San Salvador, Noviembre 1969, Editorial Universitaria de El Salvador.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Tercera Evaluación del proceso de Reforma Agraria, Octubre de 1983.

TORRES, ABELARDO

Tierras y Colonización, Régimen de Tenencia de la Tierra, Instituto de Estudios Económicos, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de El Salvador 1962.

UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA JOSE SIMEON CAÑAS

Análisis, Balance y Perspectiva del Proceso Reformista de -  
Octubre de 1979 a mayo de 1982.

Revista ECA Mayo- Junio de 1982.

Revista del Departamento de Administración de Empresas

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

Edición abril-junio 1984, año VI No. 20

## G L O S A R I O

ANILINA	: Compuesto químico artificial, utilizado como colorante en medicamentos y materias plásticas.
ABOLICION	: Acción y efecto de suprimir.
AGRARIO	: Relativo al campo, que defiende los intereses de la agricultura
ASEQUIBLE	: Que puede conseguirse.
APARCEROS	: Persona que celebra un contrato con el dueño de una finca rústica en el cual este cede la explotación con reparto proporcional de los frutos o beneficios.
ARRENDATARIO	: Que toma en arrendamiento o alquiler la tierra.
COMUNITARIOS	: De la Comunidad
COLONOS	: Labrador que cultiva una heredad arrendada.
COGESTION	: Administración ejercida por varias personas.
ESCEPTICISMO	: Estado de ánimo de los que niegan su adhesión a las creencias de las mayorías
ENCOMIENDA	: Pueblo de indios que estaba a cargo de un encomendero.
ESTACIONAL	: Propio de cualquier estación del año
GUANO	: Abono formado por el excremento de las aves - que se encuentran en algunas islas del pacífico
INCIPIENTE	: Principiante