

# Las políticas agrarias en 1996: Hacia una profundización de la crisis del agro

Pedro Juan Hernández Romero

## El Contexto Global de la Economía

El contexto en el cual se desarrolla la actividad económica en el país ha sido un espacio caracterizado por la liberalización del mercado interno, la apertura externa y la reducción del Estado, de manera que la liberalización de la economía va convirtiendo al mercado en el único asignador de los recursos y factores.

En dicho marco, se ha generado una reorientación de la economía salvadoreña, la cual, dado su carácter oligopólico, se ha reestructurado hacia el fortalecimiento de los sectores «más rentables» (financiero, comercial y de servicios) en la medida que han tenido la capacidad de imponer precios, y hacia el debilitamiento de los sectores «menos rentables» (industria y agricultura) en la medida que éstos no han tenido la capacidad de obtener precios más bajos por los «insumos» y obtener precios más altos por sus «productos».

Aún cuando teóricamente las políticas macroeconómicas implementadas lograrían una mayor «competitividad» de la economía salvadoreña, en la realidad, tal situación no se percibe.

Así por ejemplo, el carácter oligopólico del sector financiero ha permitido incrementos en las tasas de interés, las cuales han llegado a niveles hasta del 24%; un porcentaje que se encuentra muy por encima del comportamiento de las tasas de interés a nivel internacional, estableciéndose una diferencia de por lo menos el 6%, que se constituye en ganancia del sector financiero. De la misma forma se han dado incrementos en los precios de los insumos. Lo anterior se ha traducido en un incremento de los costos de producción para las actividades

agropecuarias.

Sin embargo, el sector agropecuario ha obtenido precios que, si bien han observado ciertos incrementos, éstos han sido menores que los observados en los costos de producción. El resultado es la progresiva pérdida de rentabilidad en la agricultura salvadoreña, que inclusive se traduce en pérdidas en las actividades agropecuarias.

De hecho, lo anterior es el resultado del carácter oligopólico de la economía salvadoreña, favorecido con la «imparcialidad» del todopoderoso libre mercado.

En todo caso, este contexto global responde a la visión de país que ha venido prevaleciendo durante los últimos años, en la cual la agricultura no tiene mayor importancia, tanto desde la visión gubernamental expresada en la ausencia de una política sectorial orientada hacia el desarrollo agropecuario, como desde el interés del capital privado que ha optado por ubicarse en las «actividades terciarias» en las cuales obtienen mayores ganancias a expensas de los sectores productivos, fundamentalmente la agricultura.

1996 ha sido un año nuevamente perdido para el sector agropecuario de El Salvador. Ha sido un año más de ausencia de una política orientada hacia la reactivación del sector; un año más de impacto negativo sobre el mismo por parte de la política macroeconómica, y un año en el cual se han implementado políticas que, lejos de sentar bases para favorecer la reactivación, contribuyen a incrementar el deterioro y los graves problemas por los que atraviesa el sector.

Es más, la orientación de las políticas aisladas que se han tomado en torno a la agricultura han tenido como objetivo el fortalecimiento del mercado en el agro, fundamentalmente la liberalización del mercado de tierras.

Las acciones implementadas se encuentran enmarcadas en la denominada «matriz de política agraria» diseñada bajo los lineamientos del Banco Mundial, que han sido asumidos por el gobierno, siendo sus objetivos los siguientes:

□ Finalizar la adjudicación de inmuebles de la Reforma Agraria; el cumplimiento del Programa de Transferencia de Tierras de los Acuerdos de Paz; y la disolución de las instituciones creadas para tal fin.

□ Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, que permita la inversión, su transferencia y contratación dentro del libre mercado. Entre

los aspectos más importantes se encuentra la eliminación del marco legal que fomenta a las cooperativas y su sustitución por otro que permita la parcelación y la venta de tierras.

□ Consolidación y reestructuración de la deuda agraria.

□ Implantar un sistema eficiente de financiamiento rural.

En función de la consolidación de la deuda agraria, se aprobaron los decretos 698 (Ley de apoyo a la reactivación del sector agropecuario), y 699 (Ley de reestructuración de la deuda agraria) y, en relación a garantizar la seguridad jurídica en la propiedad, posesión ó tenencia de la tierra, que permita la inversión, su transferencia y contratación dentro del libre mercado, se aprobó el decreto 719 (Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria).

## La Deuda Agraria y Bancaria

De hecho, el sector agropecuario ha experimentado un proceso de endeudamiento que alcanza niveles exorbitantes. Dicho endeudamiento abarca a cooperativas, pequeños, medianos y grandes agricultores.

La deuda agraria tiene como origen el compromiso de pago de la tierra por parte de los adjudicatarios individuales o de las cooperativas con FINATA, ISTA y Banco de Tierras (en el caso de la reforma agraria) o la adquisición de crédito para adquisición de tierras en el BFA por parte de las cooperativas «tradicionales».

En el caso de la deuda bancaria, ésta tiene su origen en la obtención de créditos productivos por parte de cooperativas, pequeños, medianos y grandes agricultores, con el BFA, FEDECREDITO, y los bancos del sistema financiero.

La incapacidad de pago de los diferentes

sectores está relacionada con la situación de irrentabilidad en que ha ido cayendo el sector agropecuario.

Ante la situación de morosidad, en el caso de la deuda bancaria de las cooperativas, ésta fue absorbida por el Estado a través de dos mecanismos:

□ A través de la cartera ISTA/BFA, en 1981, con el objetivo de convertir a las cooperativas en sujetos de crédito.

□ A través de la cartera FFRAP, en 1990, con el objetivo de convertir a las cooperativas en sujetos de crédito, pero fundamentalmente para realizar un saneamiento de la banca.

En el caso de la deuda bancaria, fundamentalmente de los medianos y grandes productores privados, ésta fue absorbida por el FOSAFFI, el cual fue creado por el Banco Central de Reserva para sanear las carteras de crédito de los bancos y al privatizarlos, para

entregarlos a los nuevos dueños saneados de créditos difíciles de cobrar.

De hecho, dadas las condiciones actuales del sector agropecuario, los diferentes sectores no han tenido capacidad para cancelar la deuda agraria y bancaria en manos del Estado. En tal sentido, se hace necesario un

saneamiento financiero del agro para iniciar un proceso de reactivación del mismo.

Diferentes sectores vinculados con el agro han estado demandando del Estado la búsqueda de solución a la problemática, e inclusive han presentado propuestas de solución a la misma.

## La Respuesta del Estado

### Los decretos 698 y 699

El día 9 de mayo de 1996, la Asamblea Legislativa aprobó los decretos «Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria» y «Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario».

La primera ley «tiene por objeto reestructurar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras y por los beneficiarios de la Reforma Agraria, para con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y con la extinta Financiera Nacional de Tierras Agrícolas; y las de los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras y demás usuarios, a favor del Banco de Tierras, con la finalidad de convertirlos en sujetos de crédito con el sistema financiero» (Art. 1).

De acuerdo a la ley, son beneficiarios:

□ Las asociaciones y cooperativas agropecuarias de la Reforma Agraria y las asociaciones comunales y comunitarias campesinas.

□ Los adjudicatarios de inmuebles, lotes y solares en las propiedades del ISTA.

□ Los beneficiarios de la ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos.

□ Las personas naturales y jurídicas que adquirieron inmuebles de conformidad a la Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria.

□ Las personas naturales que fueron financiadas por el Banco de Tierras.

□ Aquellos adjudicatarios y futuros adjudicatarios del ISTA, en las propiedades que ésta transfirió a las asociaciones mencionadas en el inciso anterior, siempre que ellas, por lo menos, hayan presentado a dicho instituto la solicitud de que optan por el sistema individual de tenencia de la tierra, hasta antes del 31 de mayo de 1997.

Esta ley plantea que a las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias y Asociaciones Comunales y Comunitarias Campesinas, se les hará descuento por pronto pago del setenta por ciento del saldo de capital e intereses adeudados, y a las personas naturales propietarias individuales de solares para vivienda, o de lotes agrícolas, se les hará un descuento por pronto pago del setenta por ciento del saldo de capital e intereses y, al saldo resultante se le dispensarán cinco mil colones.

En virtud de lo anterior, a usuarios que deben hasta 16,665 colones, sus obligaciones quedan extintas por ministerio de ley.

Para poder optar por los beneficios de la ley existe como condición que la persona natural o jurídica cancele simultáneamente el resto de la deuda (es decir el 30% del monto) a su respectiva institución acreedora (pronto pago).

Es importante recalcar que dicho 30% equivale, en la mayoría de los casos, a una cantidad que gira alrededor del valor inicial al que fue asignada la tierra. De hecho que, si las cooperativas no han tenido capacidad de pago de las cuotas normales establecidas por las

condiciones en que fue establecida la deuda, menos aún tienen la disponibilidad de cantidades equivalentes al valor inicial de la misma para pagarlo inmediatamente y ser «beneficiado» por la ley.

Es evidente que la intencionalidad de la ley es provocar la venta de tierras o la obtención de créditos hipotecarios en condiciones más desventajosas que pondrían en riesgo la posesión de las cooperativas.

En el fondo, la supuesta solución no es más que un mecanismo por el cual se conduce a las cooperativas a desprenderse de las tierras que les fueron asignadas. Dicho decreto no resuelve la problemática de endeudamiento de las cooperativas.

### **El Decreto 719**

La Constitución de la República establece en su artículo 105 que las tierras de la reforma agraria estarían sujetas a un régimen especial. Y si uno de los problemas estructurales de la economía y la agricultura salvadoreña ha sido la concentración de la tierra, el «espíritu» con el cual fue concebido el régimen especial fue el de asegurar que los beneficiarios de la reforma agraria mantuvieran la propiedad de la tierra, y protegerlos de posteriores procesos de despojo y marginación de la tierra.

Sin embargo, el decreto 719 más bien busca lo contrario: poner las tierras de los beneficiarios de diferentes procesos de transferencia en manos del libre mercado.

## **Conclusiones**

El crecimiento de la economía salvadoreña durante los últimos años, a través de los sectores financieros, comercial y de servicios, ha tenido un costo que ha sido pagado por los sectores productivos y fundamentalmente por el sector agropecuario. Tal situación ha sido viabilizada por la política macroeconómica sustentada en la liberalización.

Tal situación se ha traducido en una progresiva irrentabilidad del sector agropecuario, que como consecuencia ha experimentado una reducción de los ingresos por la producción generada, lo cual se traduce en una profundización de los niveles de pobreza en el agro salvadoreño.

Ante tal situación, se ha acentuado la tendencia de incapacidad de pago de los diferentes sujetos del agro con problemas de endeudamiento.

Sin embargo, las acciones gubernamentales, lejos de implementar políticas que tiendan a superar los problemas del agro

de manera integral, han estado orientadas durante el último año a fomentar la liberalización del mercado en el agro, fundamentalmente el mercado de tierras.

Para lograrlo, se implementan un conjunto de leyes relacionadas con la deuda agraria que, lejos de superar el problema, intentan conducir a los beneficiarios de distintos programas de transferencias a la venta de sus tierras, lo cual es el objetivo en el marco de la política gubernamental.

Para crear las condiciones adecuadas, se aprueba un Régimen Especial que, lejos de proteger a los campesinos, está posibilitando un proceso de reconcentración selectiva de la tierra en el país hacia fines no agropecuarios.

De hecho, 1996 ha sido un año más de abandono del sector agropecuario, con el agravante de que las acciones implementadas, lejos de superar sus problemas, tienden a profundizarlos.

\* \* \*