

La Ley de la Tierra: De la Reforma Agraria al Mercado de Tierras

Pedro Juan Hernández Romero

Introducción

El día 30 de mayo de 1996, a través del Decreto 719, se aprobó la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria.

El objetivo de esta nueva ley, «tal como lo define el artículo 1, es establecer el régimen especial a que se refiere el inc. 3o. del Art. 105 de la Constitución».¹

En efecto, el inciso tercero del artículo 105 de la Constitución plantea que «la tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la reforma agraria estará sometida a un régimen especial».² La intencionalidad del establecimiento del régimen especial era proteger al proceso de reforma agraria y a los campesinos beneficiarios, asegurando que la tierra permaneciera en sus manos.

Es importante destacar que en 1991, se aprobó el Decreto 747 o Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria, el cual precisamente pretendía establecer el régimen especial a que se refiere el inc. 3o. del art. 105 de la Constitución. Este decreto ha sido derogado con la aplicación del Decreto 719.

Ante tal situación, surge la pregunta: ¿Cual es la razón por la cual se elimina una ley que ya pretendía constituirse en el régimen especial a que se refiere la Constitución, por otro que supuestamente pretende el mismo objetivo?

Un primer intento de respuesta es sencillamente que a juicio de los actuales legisladores, la ley anterior no se adecuaba a

determinados fines.

¿A qué fines? Supuestamente al fortalecimiento de la reforma agraria y al establecimiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra.

Sin embargo, es necesario destacar que durante las últimas administraciones, la política económica ha estado orientada a la liberalización de los mercados y la política agropecuaria ha pretendido los mismos objetivos en el agro.

En tal sentido, la política agropecuaria se ha reducido básicamente a un intento sistemático en función de la parcelación y la venta de tierras por parte de las cooperativas. Basta recordar que el gobierno aprobó el Decreto 14, el cual justamente pretendía la venta de tierras por parte de las cooperativas; el cual no fue aplicado debido a que fue declarado inconstitucional, en base a argumentaciones que en tal sentido plantearon las organizaciones campesinas.

Ahora bien, el Decreto 719, en el fondo, no es más que una fusión del Decreto 747 y del Decreto 14, con algunos agregados. Es decir, la ley aprobada está constituida básicamente por el Decreto 747 (el cual es derogado por esta ley) y por el Decreto 14 (el cual no había sido posible implementar por haber sido declarado inconstitucional).

Lo anterior pone de manifiesto que, aún cuando se plantea como objetivo el establecimiento de el régimen especial a que se refiere la Constitución, en sus contenidos, se refleja una intencionalidad que contradice el espíritu de la misma.

El Marco Global de la Ley

De hecho, el Decreto 719 no se constituye en una ley aislada; muy al contrario, se inserta en el marco del modelo neoliberal, viabilizado a través de un conjunto de acciones que pretenden la liberalización de la economía, la reestructuración del Estado y la apertura externa.

Los efectos que la aplicación de tales medidas ha traído sobre la economía del país han sido una reestructuración de la misma, caracterizada por el fortalecimiento del sector financiero, el sector comercial y el sector servicios; y por el deterioro de los sectores productivos, fundamentalmente la industria y la agricultura.

En efecto, la profunda crisis en la que se encuentra el sector agropecuario, aún cuando existen diversos factores influyentes, obedece fundamentalmente al efecto que las políticas macroeconómicas implementadas han tenido sobre el mismo.

La profunda crisis en la que se encuentra el sector agropecuario obedece fundamentalmente al efecto que las políticas macroeconómicas implementadas han tenido sobre el mismo.

La política agropecuaria que se está implementando, se encuentra precisamente en la lógica anterior referida al sector agropecuario. Para tal efecto, se ha diseñado una matriz de política agraria, cuyos componentes básicos son:

□ *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.

El concepto de seguridad jurídica se encuentra reducido a la propiedad privada

individual de la tierra. Obviamente como resultado se plantea, por una parte, la parcelación de las tierras de la primera fase de la reforma agraria y por lo tanto la disolución de la propiedad de las cooperativas; y por otra, la venta de tierras por parte de las cooperativas.

En efecto, el decreto 719 forma parte de la modificación de la legislación en función de la liberalización del mercado de tierras.

□ *Eliminación de las instituciones vinculadas a procesos de transferencias de tierra (FINATA, ISTA, Banco de Tierras).*

Con estas medidas, prácticamente se está poniendo fin a la política de tierras por parte del Estado; y por lo tanto, el acceso a la tierra estará determinado por las leyes del mercado.

□ *Consolidación y reestructuración de la deuda agraria.*

Para este efecto, se aprobaron los Decretos 698 (Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario), y 699 (Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria).

En el caso de la deuda agraria, aún cuando no puede desconocerse que se constituye en un paso en la solución de la deuda de los beneficiarios individuales, en lo que respecta las cooperativas, se ha diseñado como un mecanismo que induce a las cooperativas a la venta de tierras y a la parcelación, y por lo tanto a la desarticulación de las unidades productivas.

□ *Dinamizar el mercado de tierras.*

Este conjunto de políticas, lejos de potenciar un proceso de recuperación y reactivación del sector agropecuario, apuntan a propiciar una profundización de los graves problemas económicos, sociales y medioambientales con que se enfrenta el sector.

El Contenido de la Ley

En su globalidad, el Decreto 719 desconoce el contenido social de la propiedad privada que reconoce el art. 103 de la Constitución, es decir que abstrae el concepto de cuerpo legal, sin relaciones armónicas.

En lo que corresponde a las cooperativas:

1. La ley efectivamente liberaliza las tierras en posesión de las cooperativas, al posibilitar la parcelación y venta de tierras. Este se constituye en el objetivo real de la ley.

2. Se establece que a los socios se les puede transferir un área de hasta siete hectáreas; mientras que no plantea restricciones para personas no calificadas como beneficiarios de la reforma agraria. La ley está poniendo límite a los campesinos, pero no pone límites a otro tipo de personas. Tal situación evidentemente pretende favorecer la venta de tierras a personas que no le darán un uso agropecuario, sino, turístico, maquila, construcción, especulación, etc.

3. Se establece que los contratos de arrendamiento que pretendan realizar las cooperativas deben ser ratificados por el ISTA. Tal exigencia no existe para ningún otro tipo de sujeto en el sector agropecuario.

4. Se establece el «concepto dinámico de cabida» interpretado como la relación entre el área total del inmueble por adjudicarse y el número de los asociados respectivos, estableciéndose que como máximo deberá corresponder a siete hectáreas.

Aún cuando en principio es necesario posibilitar el acceso a la tierra a campesinos que no la poseen, nuevamente es una condición establecida únicamente para las cooperativas y no así para otro tipo de propietario de tierras.

5. Se establece un concepto de función social de la tierra bastante reducido, el cual se limita a la consideración de que estén ociosas. Aún con lo reducido del concepto, éste no es aplicable a propietarios individuales, que de

hecho son los que mantienen el mayor área sin utilización agropecuaria.

6. Se plantea estricto cumplimiento de todo lo relacionado con seguridad social para los beneficiarios de la reforma agraria que contraten trabajadores agropecuarios, situación que debería aplicarse para todo el sector agropecuario.

7. Se apoya la organización de beneficiarios individuales, en asociaciones cooperativas de producción o de servicios múltiples; dejando implícito la falta de apoyo a las cooperativas que mantengan propiedad colectiva de la tierra, que es efectivamente lo que se quiere evitar.

8. En lo que respecta a los procedimientos para la venta de tierras, se determina como mecanismo la subasta pública, medida que obviamente está considerada para que accedan a la tierra sectores familiarizados y con capacidad financiera para sacar ventaja de dicho mecanismo, no así los campesinos.

9. Si existiera gravamen hipotecario de la propiedad donde se desmembrarán los lotes, deberá acordarse previamente con el acreedor, la sustitución de la garantía o la cancelación parcial o total de la deuda. En tal situación se encuentran todas las cooperativas, lo que significa que el ISTA tendrá incidencia en la decisión que tomen éstas.

10. En cuanto a la disolución de las cooperativas, la ley deja abierta la posibilidad de decisiones arbitrarias por parte de los funcionarios.

En lo que corresponde a bienes inmuebles del Estado y excedentes de 245 hectáreas:

1. Se plantean nuevamente disposiciones que ya estaban consideradas en leyes anteriores, lo que pone de manifiesto que dichas leyes no se ha cumplido. Obviamente, queda la posibilidad de que dichas disposiciones no se cumplan.

2. Se plantea que los excedentes deben de ser vendidos en los ciento ochenta días que siguen a la inscripción registral de los bienes a favor de los herederos o legatarios.

Tal situación pone de manifiesto un claro

retroceso en lo que respecta a los excedentes: se desconocen mecanismos establecidos con anterioridad y se sustituyen por otro que favorece de manera elocuente a los dueños de propiedades excedentarias.

Los Efectos de la Ley

Evidentemente, el contenido de la ley se constituye en un conjunto de exigencias a las cooperativas que no se exigen a los otros sujetos agropecuarios; y un conjunto de posibilidades para acceder a la tierra para otros sujetos, que no se le permiten a las cooperativas.

Desde todo punto de vista, la ley es un conjunto de mecanismos que tienden a la desarticulación de las cooperativas y asegura la liberalización de las tierras a través de la parcelación, la venta de tierras, la hipoteca, el pago por deudas, etc.

Dado el contexto adverso en el cual se encuentra el sector agropecuario, los campesinos quedan en desventaja frente a terceros para la realización de cualquier tipo de relación económica: frente al Estado, frente a compradores de tierras, frente al sistema financiero, etc.

La aplicación de ley conducirá a que las tierras de la reforma agraria no quedarán en manos de los campesinos.

En lo inmediato, el decreto induce a las cooperativas a la venta de tierras e inclusive a la parcelación para hacer frente al pronto pago del 30% que se ha planteado como «solución» al problema de la deuda agraria.

Se estaría despojando de la tierra a los campesinos y generándose un proceso de reconcentración selectiva de la tierra, orientada hacia usos no agrícolas (turismo, maquila, construcción, lotificaciones, especulación de la tierra)

De hecho, a las cooperativas de la primera fase de la reforma agraria, como es sabido, les fueron entregadas las tierras mayores de 500 hectáreas. La mayoría de estas propiedades se encuentran ubicadas en la parte sur del país, constituyendo las tierras de vocación agropecuaria.

Con la venta de tierras para fines no agropecuarios, se estará reduciendo la tierra de vocación agropecuaria del país y por lo tanto, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria del país.

Conclusiones

1. El Decreto 719 es el tiro de gracia a la reforma agraria, a las cooperativas y, por lo tanto, a la organización cooperativa.

2. El objetivo fundamental del Decreto 747, más que el establecimiento de un régimen especial, es favorecer la venta de tierras y liberalizar el mercado de tierras.

3. El decreto 719 no tiene que ver solamente con las cooperativas. Tiene que ver con los problemas del agro, que sin duda, se van a

profundizar en términos económicos, sociales y medioambientales.

Obviamente, el establecimiento de un régimen especial de la tenencia de la tierra en manos de las cooperativas es una necesidad y un mandato constitucional. Pero tal régimen especial, debe responder al espíritu de la Constitución y a la realidad que enfrentan los cooperativistas.

Sin embargo, el Decreto 719, más que

responder al mandato constitucional y a la realidad de los cooperativistas, busca en última instancia la destrucción de la reforma agraria y el establecimiento de un mercado de tierras en el agro lo cual, lejos de responder a los graves problemas del agro, responde a una filosofía económica que difícilmente puede superarlos.

Será necesario entonces, de cara a enfrentar de manera responsable la crisis del sector agropecuario, el establecimiento de mecanismos de concertación entre el Estado y

los sectores agropecuarios involucrados, para buscar soluciones reales, tanto a este problema como a todos aquellos que es necesario superar para iniciar un proceso de reactivación del sector agropecuario.

Notas:

¹ Guillén, María Silvia. Análisis de la Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria.

² *Ibid.* p. 2.

Títulos recientes de la serie Alternativas para el Desarrollo:

30. "Economía Política del Primer Año del Gobierno de Calderón Sol"; "El Mercado de Tierra Rural en El Salvador"; "Privatización de las Telecomunicaciones y de la Distribución de Energía Eléctrica", junio/julio 1995.
31. "Descentralización en El Salvador: Desafíos y Propuestas"; "Participación y Coordinación: Elementos Claves para un Proceso de Desarrollo Sostenible en Tecoluca"; "El Desarrollo Comunal y la Lucha contra la Pobreza", agosto 1995.
32. "Asignación Presupuestaria para 1996: Un Presupuesto para el Desarrollo?"; "Santa Elena, Usulután: Una Comunidad Transnacional"; "De Derrumbes y de Inundados"; "El Desarrollo Urbano y la Privatización de los Servicios en El Salvador", septiembre/octubre 1995.
33. "Elementos Básicos de la Estrategia de Desarrollo Agropecuario"; "Los Programas de Reinserción Rural"; "La Gestión Ambiental del Desarrollo desde el Municipio", noviembre/diciembre 1995.
34. "La Pobreza Urbana y el Fondo de Inversión Social"; "Vivienda y Acceso a la Tierra Urbana: Los Programas de FONAVIPO y el Instituto Libertad y Progreso"; "Centroamérica: Una Integración Económica sin Contenido Social"; enero/febrero 1996.
35. "Evolución de la Economía en 1995"; "La Educación: Una Limitante para la Participación de la Mujer en el Proceso de Desarrollo Local"; "Buscando Alternativas a la Reinserción de los Desmovilizados y Tenedores"; marzo 1996.
36. "Declaración de Oaxaca: El Marco de una Alternativa al Ajuste Estructural"; abril 1996.
37. "Balance de los Dos Primeros Años de la Gestión de Calderón Sol"; "Comunicado de Prensa 6/6/96"; "El Desarrollo Local en el Informe del Presidente"; "El Sube y Baja de la Integración Centroamericana en el Gobierno de Calderón Sol"; "Crédito para los Sectores Populares bajo la Administración Calderón Sol"; mayo/junio 1996.
38. "La Integración Financiera: Un Tema Sustantivo para Centroamérica"; "El Salvador: La Apertura Comercial y la Integración Centroamericana"; "La Actividad Económica Salvadoreña en el Primer Semestre de 1996"; julio 1996.
39. "Gestión Ambiental desde el Municipio: Hacia la Definición de un marco Legal e Institucional. El Caso del Municipio de Nejapa"; "Acajutla; Industria y Contaminación Ambiental"; "El Programa de Transferencia de Tierras en Tecoluca: Situación Actual y Proyecciones"; agosto 1996.