

La fase II de la reforma agraria y el artículo 105 de la constitución política: mito y realidad

Seminario Permanente sobre la
Economía Nacional del
Departamento de Economía

No. 25/2/84 - 038

Introducción

El presente trabajo pretende estudiar la incidencia que puede tener el artículo No. 105 de la nueva Constitución Política en el proceso de Reforma Agraria iniciado en Marzo de 1980. A su vez, trata de analizar el alcance que hubiera tenido la fase II de la Reforma Agraria en la estructura del agro salvadoreño de haberse desarrollado de acuerdo a lo planificado originalmente en el programa de reformas.

En general, se quiere mostrar que si bien las fases I y III afectaron la propiedad de la tierra, éstas no tuvieron los alcances ni la profundidad necesarios para romper el poder oligárquico en el país. La prueba más elocuente es la reciente aprobación del artículo No. 105 que no es más que el epitafio de la fase II y de todo el proceso de Reforma Agraria.

I. Consideraciones Generales sobre el Proyecto original de Reforma Agraria.

El 6 de Marzo de 1980, el gobierno de El Salvador da a conocer la Ley Básica de Reforma Agraria que se concibe 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 tenencia y explotación de la tierra basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y su dignidad"¹

El Decreto 153 es la aceptación legal más clara de la existencia de un problema de concentración de la tierra; de la desigualdad en la distribución del ingreso y de las repercusiones que esta estructura de propiedad genera en las condiciones de vida de la mayoría de los salvadoreños.

Inmediatamente después de su promulgación, se emitió el Decreto 154 sobre la posesión e intervención de tierras que permitió iniciar la fase I de la Reforma Agraria. En Abril de 1980, con la promulgación del Decreto 207 se inició la fase III de la Reforma que consistió en el traspaso de tierras agrícolas a favor de los cultivadores directos. Sin embargo, la fase II habría de quedar relegada a un "momento más propicio".

Según los criterios iniciales de la Reforma Agraria, la fase I afectaría aquellas propiedades que tuvieran más de 500 hectáreas y que constituían el 12.1% del área agrícola del país (en total, 326 propiedades que involucraban 223,806 hectáreas); por su parte, la fase III afectaría un área potencial de 178,056 hectáreas, 9.6% de la tierra agrícola comprendidas en 150,000 propiedades².

En total, las fases I y III debían de afectar 401,862 hectáreas. Sin embargo, la última evaluación de OSPA-PERA 1983³ indica que sólo el 72% de ese total, o sea 373,485.5 hectáreas han sido afectadas. De éstas, 211,921 hectáreas estaban comprendidas por el Decreto 154; 81,450.1 hectáreas por el Decreto 842* y 80,114.4 por el Decreto 207.

La fase II, que involucraría el 18.5% de la tierra agrícola del país y afectaría aquellas propiedades por encima de las 100 has. no se ha realizado a pesar de que se consideró la fase más importante de la Reforma Agraria que incluiría 342,877 hectáreas distribuidas en 1,739 propiedades.

Después de cuatro años de haberse iniciado el proceso de Reforma Agraria, se puede concluir que solamente se ha afectado el 50% de las tierras que se determinó en un principio; es decir, que de un total potencial de 744,739 has. comprendidas en las tres fases, sólo se ha afectado 373,485.5. Si de éstas, eliminamos aquellas tierras que fueron adjudicadas por el Decreto 842, o sea, compradas antes del proceso de Reforma Agraria, podemos señalar que sólo se afectó el 39.2% de lo que potencialmente se tenía previsto.

Lo anterior significa que a pesar de haberse dado algunos pasos, el proceso de reforma no ha logrado cambiar sustancialmente la estructura de propiedad y de concentración de la tierra. Además, hay que señalar que la Reforma Agraria ha sufrido una serie de trastornos durante estos años especialmente como producto de la violencia. La evaluación de OSPA-PERA 1983 considera que "a nivel nacional se encuentran abandonadas por problemas de violencia 12,659 hectáreas, lo que constituye el 6.0% del total (de tierras en las que se desarrolla el proceso de reforma) que incluye a 37 cooperativas siendo las regiones III y IV las más afectadas... en la región IV existen 10 cooperativas que trabajan en forma irregular por la misma razón de violencia. Es decir, que el problema de violencia afecta 19,970 hectáreas o sea el 9.4% del total de tierras afectadas que pertenecen a 47 cooperativas"⁴.

* El Decreto 842 contiene la Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) previas al proceso iniciado en marzo de 1980.

A estos problemas habría que añadir las dificultades técnicas, financieras, de producción y de orden político que hacen que el proceso de Reforma Agraria esté en serios peligros.

II. La Fase II de la Reforma Agraria

La anunciada y nunca implementada Fase II debía afectar las tierras ubicadas dentro de un rango de 150 a 500 hectáreas, propiedades que incluyen más del 30% del cultivo más lucrativo de El Salvador. "Como en la fase I, los propietarios de las haciendas de la fase II serán compensados por su tierra. En el caso de la fase II, los propietarios recibirán el 25% en efectivo y el 75% en bonos de la Reforma Agraria. También se les permitirá conservar cerca de 150 hectáreas como reserva legal. Se estima que entre 1,500 y 2,000 haciendas serán afectadas por la fase II. Se supone que se formarán cooperativas similares a las de la fase I. Debido a la inmensa importancia del café, el más grande generador de divisas en El Salvador, la fase II realmente es el corazón de la Reforma Agraria"⁵

Lo anterior constituye a grandes rasgos, la idea general difundida de lo que debería ser la fase II. Parece increíble la férrea oposición de los grupos cafetaleros más conservadores del agro salvadoreño a esta fase, cuando en realidad la medida, de haberse implementado, no les hubiera erosionado su poder económico. Veámos porqué.

En el Cuadro No. 1 podemos observar el área y número de explotaciones que supuestamente iban a ser afectadas con la implementación de la fase II. Se puede ver que únicamente se afectarían 342,877 has., apenas un 18.5% del territorio agropecuario nacional diseminado en 1,739 haciendas.

CUADRO No. 1
EL SALVADOR: AREA ESTIMADA Y HACIENDAS
POTENCIALMENTE AFECTADAS POR LA FASE II DE LA
REFORMA AGRARIA

Tamaño de las propiedades afectadas (has.)	100	a	500
Area afectada			
Total	342,877		
Como % del total de tierras en Haciendas	18.5		
Haciendas afectadas (número)	1,739		

FUENTE: FINATA, ISTA y MIPLAN. Tomado de Agrarian Reform in El Salvador". Checchi and Company, 1981. Cuadro IV-1, pg. 92.

Sin embargo, el impacto de la fase II se distribuiría en todas las zonas del país. Como puede apreciarse en el Cuadro No. 2, la mayor parte del área afectada se encontraría en la zona oriental: 31% del total de has. reunidas en 535 haciendas, también 31% del total.

CUADRO No. 2
EL SALVADOR: IMPACTO POTENCIAL ESTIMADO DE LA FASE II

Región	No. Haciendas	%	Area (ha.)	%
I Occidental	489	28	98,569	28
II Central	439	25	88,827	25
III Paracentral	276	16	53,448	16
IV Oriental	535	31	102,034	31
Total	1,739	100	342,878	100

FUENTE: MIPLAN e ISTA. Tomado de "Agrarian Reform in El Salvador". Checchi and Company 1981. Cuadro IV-2. pág. 93.

Hasta aquí hemos analizado los alcances de la Reforma Agraria bajo el supuesto de que los propietarios actuales hubieran renunciado a su derecho de reserva. En realidad la cobertura de la fase II se vería drásticamente reducida si se tomara en cuenta los derechos de reserva pues cada propietario tiene la opción de quedarse con una cantidad de tierra que oscila entre 100 y 150 has. dependiendo de la calidad de sus tierras.⁶

Veámos cual sería el "radio de alcance" de la fase II si suponemos que los propietarios en general decidirían no renunciar a su derecho de reserva y que éste tuviera un promedio de 125 has. Bajo esta hipótesis, los derechos de reserva abarcarían un área equivalente a 217,375 has. (1,739 haciendas x 125 has.) lo que significaría el 63% de las tierras que originalmente se habían determinado como área potencialmente afectada.

El cuadro No. 3 resume esta nueva situación.

CUADRO No. 3
HECTAREAS POTENCIALMENTE AFECTADAS POR LA FASE II, DESCONTANDO EL DERECHO DE RESERVA

Número Hacdas.	Área Ocupada	% Territ. * Agrario-Nacional	Derecho Res.	% Área Ocupada	Tierra Afect.	%
1,739	342,877	24	217,375	63	125,502	37

FUENTE: American Embassy, San Salvador, "Agrarian Reform in El Salvador" Process and Progress". Cuadro III-1.

* Este 24% difiere del 18.5% que aparece en el primer informe de Checchy and Company 1981 debido a un error cometido en la estimación del área que afectaría la fase II de la Reforma Agraria.

Podemos además, continuar con otras deducciones. "El gobierno puede incrementar los derechos de reserva de los terratenientes en un 20% al mo-

mento de la adquisición de la tierra (por el estado) si se establece que los propietarios han mantenido o incrementado la productividad, o han realizado otras mejoras a su propiedad a la fecha o después que esta Ley se vuelva efectiva”⁷.

En este caso, si se logran probar mejoras — cosa que resulta fácil si se tiene el control del ISTA y el MAG— los derechos de reserva promedio se incrementarían hasta las 150 has. y las tierras reservadas alcanzarían las 260,850 has. que son el 76% de la cifra propuesta inicialmente (342.877 has.). Así, la cobertura de la fase II se reduciría a una cuarta parte de la original (únicamente 82,027 has. serían realmente afectadas).

Esta situación se esquematiza en el Cuadro No. 4.

CUADRO No. 4

Número Hdas.	Area Ocupada	% Territ.	Derecho Reserva	% Area Ocupada	Tierra Afectada	% Area
1,739	342,877 has.	24	260,850 has.	76	82,027 has.	24

Hay que señalar que estas 82,027 has. comparadas con las 1,455.000 has. de territorio agropecuario nacional apenas representan el 5.6%. Vemos pues que de un 24% (18.5%) según Checchi, Ver Cuadro No. 1) el área afectada se redujo a un 5.6% de las tierras en haciendas.

Para tener una mejor idea del impacto de la fase II pasemos a analizar qué clase de tierras serían afectadas. Repetidamente se ha señalado que las haciendas incluidas en la fase II producen granos básicos y productos de exportación y que la producción del sector exportador podría ser particularmente afectada por la fase II ya que el 13.5% de las hectáreas en producción con caña de azúcar y el 30% de la superficie con café y algodón se encuentra en haciendas afectadas por esta fase⁸.

Para ver qué grado de verdad encierra la afirmación anterior, tenemos que recurrir al Cuadro No. 5 el cual ha sido elaborado en base a datos tomados del Tercer Censo Nacional Agropecuario. Si aceptamos la primera hipótesis de que el derecho promedio de propiedad es igual a 125 has. bastaría y aún sobraría el territorio que se encuentra bajo la clasificación de “pastos naturales” para cubrir las tierras afectadas por esta fase. Es decir, bastaría únicamente que los propietarios cedieran parte de sus pastos naturales para “librarse” de una incidencia mayor que pudiera tener esta fase. Si bien estos pastos naturales se encuentran mayoritariamente en explotaciones ganaderas, lo que tratamos de indicar es cómo una superficie puede servir de “amortiguador” para efectos de la expropiación pues disminuye considerablemente sus consecuencias en cuanto a tierras trabajadas.

CUADRO No. 5
 CARACTERISTICAS DEL USO DE LA TIERRA EN HACIENDAS
 POTENCIALMENTE AFECTADAS POR LA FASE II

Número Propiedad.	Superf. Total	Tierra Labranza	Cultivo Permanente	Pastos Natural	Con Café	Con Algodón	Montes y Bosques
1,739	342,877	61,804	47,385	131,587	44,794	25,625	47,479

FUENTE: Tercer Censo Nacional Agropecuario.

En general se sugieren aquí dos cosas:

1. La magnitud de la tierra a que tienen derecho como reserva los actuales propietarios les garantiza prácticamente el poder de quedarse con la parte más útil y más rentable de sus explotaciones. Aún bajo la hipótesis menos favorable para los terratenientes (la de 125 has. como derecho a reserva) los propietarios podrían quedarse con toda la tierra de labranza, de cultivo permanente, de pastos sembrados, de montes y bosques, y aún con parte de los pastos naturales: las 131,587 has. en este último rubro exceden a las 125,502 has. de tierra afectada estimada en el Cuadro No. 3;
2. La cuantía de los derechos de reserva (en el peor caso de 217,375 has. Ver Cuadro No. 3) asegura que prácticamente sea imposible que se afecten las tierras cultivadas con algodón y café: éstas totalizan 70,419 has., es decir, apenas un 32% del derecho de reserva. Por tanto, existe un gran margen para excluirlas todas, aún cuando geográficamente no se encuentren estas 70,419 has. formando unidades dentro de las explotaciones a que pertenecen, y estén más bien "parceladas" en diferentes lugares de la hacienda.

Podemos concluir que la fase II de la Reforma Agraria en caso de haberse implementado, le proporcionaba a los caficultores y a los algodoneros, una serie de posibilidades para que no necesariamente, se vieran perjudicados en su poder económico.

III. Fase II: Causas de su no Implementación

Según Checchi and Company, existen diversas razones para explicar por qué no se ha implementado la fase II:

1. El manejo de la fase I ha llevado al gobierno salvadoreño a su límite administrativo y financiero. El multiplicar este esfuerzo por 6, lo volvería una tarea imposible. Además, la carga financiera se volvería excesiva.
2. Los propietarios afectados por la fase II significan un vasto número de personas y constituyen un elemento considerable de la estructura de poder de la nación. El tocar estas haciendas podría significar una dura prueba para el poder político del Gobierno.
3. Las haciendas incluidas en la fase II son grandes cultivadores de los productos de exportación café y algodón. Muchas, pero no todas, de estas

haciendas son bien administradas. Gran cantidad de las de tamaño mediano son operadas directamente por sus propietarios; si se les fuerza a dejarlas, la continuidad en el manejo se rompería. Podría haber entonces una reducción de la entrada de divisas, cuando se vive un período de crítica necesidad.

4. La violencia en algunos sectores del país podría hacer particularmente difícil la implementación de la fase II".⁹

Con toda la verdad que encierran las afirmaciones anteriores, queremos proponer una razón global más. Esta fase, que en realidad no hubiera modificado sustancialmente la estructura de la propiedad de la tierra, fue esgrimida ideológicamente por el sector oligárquico, como la prueba más fehaciente que, en "realidad", el proyecto reformista atentaba contra el principio universal de la "libre empresa".

IV. La Reforma Agraria y el Artículo 105 de la Constitución Política.

Si como ya hemos visto, el proyecto original de la fase II no era capaz de cambiar en esencia la estructura agraria dada su poca profundidad y su limitado alcance, el artículo 105 de la Nueva Constitución Política no sólo deja intacta la estructura de tenencia de la tierra —y por tanto el poder económico y político que de ahí se derivan— sino también le da el "tiro de gracia" a la fase II de la Reforma Agraria y prácticamente deroga la fase III. Por algo la Asociación Cafetalera de El Salvador después de hacer un análisis del "nuevo ordenamiento jurídico nacional" comenta que: "Explicados como quedan los puntos que nos parecen más importantes que fueron derogados o modificados por la constitución de 1983, con respecto a las leyes de Reforma Agraria, quisiéramos indicar que ya no podrá seguirse hablando de etapas en el proceso de las reformas..." y más adelante concluyen "(ahora) la reforma se irá efectuando paulatinamente, sin abusos, ni violencia"¹⁰

En uno de sus incisos, el artículo 105 dice que "la extensión máxima de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica no podrá exceder de doscientas cuarenta y cinco hectáreas..."¹¹ Como puede notarse, con este nuevo "techo" ya no podrán afectarse aquellas propiedades comprendidas entre las 100 y 500 hectáreas como señalaba la fase II, sino que ahora; sólo podrán ser afectadas aquellas comprendidas entre 245 y 500 has.

Para tener una idea del número de explotaciones y el área afectada por la nueva disposición hemos elaborado el Cuadro No. 6.

CUADRO No. 6

Tamaño de explotaciones afectadas (has.)	200	a	500*
Área afectada			
- Total			190,821.7
- Como porcentaje del territorio			13 %
Haciendas afectadas			636

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario.

* Nótese que al tomar extensiones de 200 a 500 has. y no de 245 a 500 has. estamos sobreestimando la superficie afectada.

A pesar de que el Cuadro anterior está sobreestimado, nótese que la superficie afectada se ha visto drásticamente disminuida. Si el área potencialmente afectada por la fase II era de 342,877 has. (Ver Cuadro No. 4) la cual representaba el 24% del territorio agropecuario nacional, con el artículo 105, dicha área se ha reducido en un 45.3%, es decir, a 190,821.7 has., la cual representa el 13% del territorio agropecuario nacional.

Sin embargo, no hemos deducido todavía el techo mínimo a que tienen derecho los propietarios, el cual asciende a 245 has. Si volvemos al Cuadro No. 6 notaremos que el tamaño promedio de las propiedades afectadas es de 300 has. (190,821.7 has./636 = 300 has.) lo cual implica que de esas 300 has. sólo 55 podrían ser afectadas por la nueva legislación. Deducido entonces el derecho de reserva, la superficie afectada sería la siguiente:

CUADRO No. 7 HECTAREAS POTENCIALMENTE AFECTADAS POR EL 105 UNA VEZ DEDUCIDO EL DERECHO DE RESERVA

Número Haciendas	Area Ocupada	% Territorio	Derecho Reserva ¹	% Area Ocupada	Tierra Afectada ²	% Area
636	190,821.7	13	155,820	81.7	34,980	18.3

FUENTE: Ibid.

1 245 has. x 636 haciendas = 155,820 has.

2 55 has. x 636 haciendas = 34,980 has.

Como puede verse, al aplicar el derecho de reserva, el área afectada se reduce a 34,980 has., es decir, el 18.3% del área estimada originalmente (Ver Cuadro No. 6), y apenas el 27% del área potencialmente afectada por la fase II después de aplicar el derecho de reserva (Ver Cuadro No. 3). Por último es necesario señalar que esas 34,980 has. apenas representan el 2.4% del territorio agropecuario nacional. Ahora se entiende por qué la Asociación Cafetalera decía que en adelante, la reforma se iría efectuando sin abusos.

El artículo 105 no sólo es benevolente con los propietarios de la tierra al asegurarles un techo mínimo de 245 has. sino también les da el derecho a escoger la parte que quieran. "Los propietarios de tierras rústicas cuya extensión sea mayor de doscientas cuarenta y cinco hectáreas, tendrán derecho a determinar de inmediato la parte de la tierra que desee conservar, segregándola e inscribiéndola por separado en el correspondiente Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas..."¹²

En otras palabras, los propietarios pueden perfectamente quedarse con las mejores tierras y/o aquellas dedicadas a los cultivos de exportación como el café y el algodón. Esto reduce totalmente la importancia de la fase II por cuanto su impacto radicaba precisamente en el hecho de que afectaba la producción de café y algodón, y por lo tanto, el poder económico y político que de ahí se derivaba.

Bajo este nuevo esquema, las características del uso de la tierra en las haciendas potencialmente afectadas es así:

CUADRO No. 8

CARACTERISTICAS DEL USO DE LA TIERRA EN LAS HACIENDAS POTENCIALMENTE AFECTADAS POR EL ARTICULO 105

Número Propied.	Superf. Total	Tierra Labranza	Cultivo Permanent	Pastos Natural	Pastos Sembrado	Montes y Bosques	Otras Tierras
636	190,821.7	36,527.6	23,634.1	71,379.2	24,018.3	27,329.4	7,933.1

FUENTE: Tercer Censo Nacional Agropecuario

Por otro lado, la parte de la superficie dedicada a café y algodón de acuerdo a las mismas fuentes es el siguiente:

CUADRO No. 9
SUPERFICIE DEL AREA POTENCIALMENTE AFECTADA DEDICADA A LOS CULTIVOS DE CAFE Y ALGODON

Superficie Total	Superficie	%	Superficie	%
190,821.7	Con café 21,899.7	11.48	Con algodón 17,092	8.96

FUENTE: Tercer Censo Nacional Agropecuario.

Si recordamos que el área que realmente sería afectada con la fase II (con las modificaciones introducidas por el artículo 105) es de 34,980 has. * y el área de las haciendas dedicada al café y al algodón equivale a 38,991.7 has. (ver Cuadro No. 9), esto significa que los propietarios pueden quedarse con todas las tierras dedicadas a café, algodón e inclusive a las de caña de azúcar, y sólo les bastaría "deshacerse" de sus "montes y bosques" y "otras tierras" para absorber el impacto de la reforma agraria (ver Cuadro No. 8).

Si en los primeros años de la reforma, los terratenientes se quejaban porque el ISTA designaba el derecho de reserva y que muchas veces tal derecho se les concedió en "pantanos y peñascales", ahora la situación se invierte y los propietarios pueden perfectamente quedarse con las mejores tierras y ceder esos mismos "pantanos y peñascales".

* Se ha tomado la superficie correspondiente a las haciendas ubicadas en el tramo de 200 a 500 has. que presenta el Censo.

V. Otros Aspectos Jurídicos de los Artículos 105 y 106.

Además del derecho a escoger aquella parte de la propiedad que les resulte más provechosa, que no es más que un mecanismo para reproducir la concentración del poder económico que sirve de soporte material a los tradicionales privilegios de la oligarquía, existen diversas estipulaciones adicionales en el Artículo 105 que están orientadas a conseguir el mismo fin. Cuando se afirma que los propietarios de tierras que exceden de 245 has. podrán transferir el excedente "... a cualquier título a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas o comunales campesinas... (en) un plazo de tres años...", aún cuando existe la restricción de que "... en ningún caso las tierras excedentes... podrán ser transferidas a cualquier título a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad ni del segundo de afinidad..."; lo que la disposición hace de facto es dejar establecidas suficientes salidas para evitar que peligre el poder económico de los terratenientes. Veamos.

No hace falta señalar que una hacienda de 245 has. es más que suficiente para garantizar la reproducción de un poder económico considerablemente grande (sobre todo si es administrada eficientemente). El hecho de que se permita repartir, o más bien redistribuir, el excedente de tierra asegura que la concentración de la propiedad de la tierra continúe; ya que el terrateniente que se enfrenta al dilema de repartir su propiedad, tiene al menos las siguientes alternativas:

- a) Traspasar las tierras sobrantes a miembros familiares que no estén "dentro del cuarto grado de consanguinidad ni del segundo de afinidad". Por tanto, se puede escriturar dichas tierras a nombre del correspondiente cónyuge, ya que según los criterios del derecho civil aceptado constitucionalmente, los esposos no son parientes entre sí*. Otra opción podría ser la de registrar la propiedad a nombre de los con cuñados. En ambos casos; así como en otros más que no hace falta mencionar, el poder económico familiar quedaría intacto.
- b) Ceder las tierras a una sociedad en la cual estén representados los intereses del terrateniente en cuestión; incluso se puede hacer nacer una nueva persona jurídica para tal fin: formar una sociedad que se dedique — por ejemplo — a desarrollar alguna actividad agroindustrial y a la cual se le traspasen las tierras excedentes. Esto es permitido por la ley en cuestión, ya que como se dijo anteriormente el excedente puede ser transferido "a cualquier título o campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas o comunales campesinas"; y además, porque la sociedad sería una persona jurídica diferente del propietario original y el artículo 105 limita la "extensión máxima de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica", y no legisla nada para resolver el problema de que una razón social puede hacer aparecer — ante la ley — a una persona como distinta de sí misma: en una persona jurídica formada

* Efectivamente, la esposa no entra en lo que se entiende por "afinidad", pues según el artículo 31 del Código Civil; "Afinidad es la que existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos legítimos o ilegítimos de su marido o mujer".

por la asociación de personas naturales, cada persona natural es distinta de la persona jurídica de que forma parte.

Esta segunda opción, es tanto más beneficiosa por cuanto que además de garantizar el que la propiedad de la tierra no se vea afectada (en el sentido de que **realmente** el propietario continúa siendo el mismo, aunque **formalmente** —aparentemente— se haya dado un cambio: un nuevo nombre sustituye al del anterior propietario), permite por otro lado, gozar de beneficios adicionales provenientes del estado. Al fundar una compañía agroindustrial, además de quedarse con la propiedad real de las tierras, el terrateniente adquiere al menos el derecho de exigir el cumplimiento del inciso octavo del artículo 105 que estipula que "...el estado fomentará el establecimiento, financiación y desarrollo de las agroindustrias...". Lo cual resulta ser una gran oportunidad para capitalizar aún más sus empresas y acceder a tasas reales de ganancia más altas.

Un punto que es importante señalar es que los actuales propietarios disponen de suficiente tiempo para analizar sus opciones y decidirse por aquella que les resulte más bonancible. En efecto, hay que recordar que la ley dice que la transferencia del excedente de tierras "deberá realizarse dentro de un plazo de tres años"; mientras tanto, resulta claro que los propietarios actuales pueden explotar directamente —o dar en arrendamiento— sus tierras, sacándole el máximo provecho y, llegado el momento, decidirse por una de las opciones antes señaladas.

Adicionalmente, pueden presentarse otras opciones, que ya no se refieren a la forma de repartir o distribuir la tierra dejando intacta la propiedad económica (aunque se modifique la jurídica) de los terratenientes; pero que resuelven favorablemente, para éstos, el problema de la limitación de la extensión de los terrenos rústicos establecida en el artículo 105 de la Constitución Política.

Así, tenemos que en estos tres años de "gracia", ya que la transferencia que establece el artículo en cuestión puede ser "a cualquier título", los propietarios actuales de tierras afectadas por tal disposición pueden tranquilamente buscar en el mercado aquel comprador que les ofrezca las mejores ventajas. Lógicamente aquí resultará que algunos terratenientes se verán más beneficiados que otros, y no sería extraño que se diera como efecto una mayor concentración del poder económico. Así, por ejemplo, habrá terrenos que por su localización, ventajas de acceso, cualidades geológicas, etc. podrán prestarse para un desarrollo lotificable, y de esa manera rendir un beneficio mayor por su venta. Al respecto, una comparación hipotética puede resultar ilustrativa:

Si consideramos la propiedad de tamaño promedio para el estrato de 200 a 500 has., del Censo, con que hemos venido trabajando; es decir, un terreno de 300 has., tenemos que de él 55 has. deberán ser vendidas; esto daría lugar a dos casos:

Primer Caso: Terreno normal. Si tomamos el precio promedio por hectárea que reporta la Embajada de Estados Unidos¹³ que es de ₡ 3,750.00, tenemos que el propietario de tal terreno obtendrá un ingreso de ₡ 206,250 por la venta de las tierras excedentes.

Segundo Caso: Terreno ubicado en una zona que permita una ventajosa lotificación. En este caso, conservadoramente se podría vender la vara cuadrada de tierra en ₡ 8.00; de tal manera, considerando que $1 \text{ ha.} = 14,310 \text{ v}^2$ y que por tanto $55 \text{ has.} = 787,050 \text{ v}^2$, resulta que se obtendrá un ingreso de ₡ 2,361,150 por la venta de el excedente de tierra.

Como puede apreciarse, la mera ubicación de este último terreno lleva a que el ingreso proveniente de la venta de 55 has. de tierra se incremente en 1,044.8%. Ya sea que el dinero proveniente de la venta de las tierras sobrantes se invierta en la explotación agrícola, o que por el contrario se le transfiera a otras actividades económicas (industria, comercio, etc.) el resultado será el mismo: una mayor concentración del poder económico.

Por otra parte, los terratenientes que por la ubicación de sus propiedades no puedan llevar a cabo programas de lotificación o que no puedan obtener un precio lo suficientemente redituable en el mercado, tienen la opción de explotar sus tierras durante los tres años que establece el mencionado artículo y esperar que el estado los expropie; espera que no será pasiva, sino que en ella se podría llevar a cabo toda una campaña política que les permita acceder al poder, y de esa manera poder velar porque el gobierno que realice la expropiación establezca precios altos por indemnización. En fin, el que opten por vender sus tierras en el mercado o dejar que el estado proceda a la expropiación dependerá del cálculo costo-beneficio que realicen los grupos terratenientes afectados, tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) El artículo 106, de la Constitución Política establece que la indemnización por expropiación será predominantemente en efectivo¹⁴. De tal manera, si el poder terrateniente en el gobierno que ejecute la expropiación es el adecuado, puede resultar indiferente el que sea el estado o un particular la persona que adquiera las tierras, ya que el origen del dinero no menoscaba su poder de compra ni su capacidad de convertirse en capital.
- b) Asimismo, dependiendo del poder de los terratenientes en el gobierno, al cual le corresponda llevar a cabo la expropiación, puede resultarles más provechoso que sea el "estado" el que fije el precio de compra y no las fuerzas del mercado.
- c) En la base de todo lo anterior estarán las consideraciones que respecto del proceso político actual se hagan, y de las perspectivas de una solución del conflicto armado favorable para la derecha, así como de las posibilidades de una derechización aún mayor del "proyecto democrático" que se trate de implantar en nuestro país. La ponderación que se haga de tales factores determinará en gran medida la opción de los terratenientes en cuanto a vender libremente o dejar expropiarse.

Hasta aquí se ha mostrado cómo en realidad el artículo 105 de la Constitución Política, no es más que el "tiro de gracia" con el que las fuerzas más conservadoras del país han acabado con la posibilidad de implementar la fase II de la Reforma Agraria. Aquí es importante señalar que aún cuando el derecho a escoger la parte de la tierra con que los terratenientes desean quedarse y a dis-

poner de su propiedad en la forma que deseen (repartir, enajenar, distribuir, etc.) garantiza que la limitación de la tierra rústica a 245 has. por persona natural o jurídica no perjudique los intereses de los terratenientes, éstos no se han resignado a perder parte de sus tierras y así, en espera de una mejor coyuntura en la cual puedan acceder a un mayor control del gobierno, han dejado una válvula de escape para que dicha limitación no se lleve a cabo: la parte referente a la expropiación en el artículo 105 está redactada en forma de una norma potestativa, es decir se dice que el estado "puede expropiar" y no que "debe expropiar"; en otras palabras, se deja a juicio del gobierno el que se ejecute o no la expropiación, dependiendo por tanto de los intereses de clase del grupo en el poder.

Para finalizar este apartado, vamos a señalar que los efectos de freno al proceso de Reforma Agraria que tiene el artículo 105, no se agotan en su incidencia sobre la fase II; por el contrario, este artículo también pone fin a la vigencia del Decreto 207 ya que éste resulta contrario a lo que estipula la ley constitucional en cuestión, quedando por tanto invalidado. Nos referimos aquí al inciso que establece que "...los propietarios de tierras... podrán transferirla, enajenarla, partirla, dividirla o arrendarla libremente..."; según lo cual, la Constitución afirma como derecho, el poder arrendar libremente, con lo cual cualquier ley secundaria que vaya contra dicho derecho es inconstitucional y por tanto queda sin efecto. Este es el caso del Decreto 207. Es así como en la publicación de la Asociación Cafetalera de El Salvador se dice que "...la parte sustantiva del mencionado Decreto 207, por chocar contra disposiciones expresas de la Constitución, quedó también derogada a partir del 20 de Diciembre último y en consecuencia no puede hablarse ya de prorrogar el derecho de denuncia de bienes arrendados para los efectos de ninguna expropiación, porque ahora los arrendamientos son permitidos, la expropiación por ministerio de ley ya no se puede aplicar en este caso y por lo tanto la prórroga que se hizo de tal Decreto 207 es totalmente inconstitucional"¹⁵.

VI. Conclusiones

El proceso de Reforma Agraria aparentemente ha llegado a su fin. El artículo No. 105 de la nueva Constitución Política no sólo parece asegurarles a los propietarios y terratenientes seguir detentando el poder económico y político que siempre han tenido, sino que también ha reducido a su mínima expresión uno de los objetivos fundamentales de la Proclama del 15 de Octubre de 1979 que pretendía "adoptar medidas que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional". La oligarquía ni siquiera ha permitido, tal como lo hemos mostrado, implementar una fase que en el fondo, tal vez no los afectaba en sus principales intereses. En cambio, ha mostrado que tiene más poder del que se sospecha; que puede hacer valer sus privilegios y que seguirá en el futuro inmediato, determinando la dinámica de la economía y la política del país.

Si bien las fases I y III se habían ejecutado, aunque no en todo su potencial previsto, ahora, el artículo 105 minimizará los efectos que de estas fases se deriven.

Todo parece indicar pues, que se ha labrado el epitafio sobre un proceso que abrió grandes esperanzas en la mayoría del pueblo y se ha enterrado, por lo menos, en un buen tiempo, la posibilidad que los campesinos y trabajadores del campo gocen de los frutos de su trabajo.

CITAS

1. Decreto 153: "Ley Básica de la Reforma Agraria".
2. Checchi and Company. "Agrarian Reform in El Salvador", 1981. Las 150,000 propiedades afectadas por el Decreto 207 en realidad representan el número de parcelas trabajadas directamente por los campesinos en arrendamiento simple u otra forma de arrendamiento. Su extensión promedio es de 1.2 has. y algunas pueden encontrarse dentro de una misma explotación.
3. OSPA-PERA. Ministerio de Agricultura, Tercera Evaluación del proceso de la Reforma Agraria. Octubre 1983, pg. g.1.
4. *Ibid*, pg. 5.
5. Simon, Laurence R, y Sthens, James C. "El Salvador Land Reform 1980-81" OXFAM - América, pg. 7.
6. En el Decreto 153 se dice que "La tierra afectada por la presente ley incluye cualquier propiedad dentro del territorio nacional que pertenezca a uno o más individuos, estados o asociaciones que exceda de **cien hectáreas** para las tierras de clase I, II, III, y IV; y de **ciento cincuenta hectáreas** para las clasificadas como V, VI, y VII. Esta clasificación constituye el derecho de reserva de propiedad para los terratenientes".
7. Decreto 153.
8. American Embassy. "Agrarian Reform in El Salvador: Process and Progress". San Salvador.
9. Checchi and Company "Agrarian..." pgs. 88-89.
10. Asociación Cafetalera de El Salvador "La Constitución de 1983 y sus repercusiones en el proceso de Reforma Agraria". El Diario de Hoy, Martes 31 de Enero, 1984.
11. Artículo No. 105 de la nueva Constitución Política de El Salvador:
12. *I b i d*.
13. American Embassy, "Agrarian Reform..." pg. III-2.
14. Este artículo dice en uno de sus incisos: "cuando lo justifique el monto de la indemnización que debe reconocerse por los bienes expropiados de conformidad con los incisos anteriores, el pago podrá hacerse a plazos; el cual no excederá en conjunto de quince años, en cuyo caso se pagará a la persona expropiada el interés bancario correspondiente. Dicho pago deberá hacerse preferentemente en efectivo".
15. Asociación Cafetalera de El Salvador "La Constitución..."