

guillermo
manuel ungo

consideraciones jurídico/políticas sobre la transformación agraria

1

El papel de la ley.

El análisis jurídico de un instrumento legal no puede decirnos toda la verdad sobre el proceso social que pretende promover y regular, porque la normatividad jurídica posee limitaciones que le son dadas en gran medida por la base económica y por los objetivos políticos que la expresión formal de la legalidad esconde en cierto grado.

Precisamente por esas razones ninguna ley es buena o mala por sí misma en términos absolutos, ni siquiera en el sentido de favorecer o perjudicar exclusivamente el funcionamiento y desarrollo del sistema social en que se produce esa ley; ya que ella es un marco formal que, sin embargo, influye y media en el contenido material que en última instancia es dado por las fuerzas económicas y políticas que compiten, armonizan y antagonizan en una formación social concreta. De ahí que la ley se cumple y no se cumple de diversas maneras, en un mismo y en diferentes tiempos históricos; su eficacia y su sentido concreto dependen finalmente de la clase o sector que hegemoniza en el Estado, ya que éste posee el aparato coactivo para hacer valer o no, y de distintos modos, la normatividad jurídica.

Por ejemplo, la Constitución Política, la soberanía popular, la separación de poderes, como nociones ideológicas y como reglas jurídicas, son invocadas, aplicadas y violadas, de acuerdo a las necesidades e intereses de clases y sectores que en un momento dado tienen mayor peso o consideración en la vida nacional y en el aparato estatal. Igualmente, una ley de fomento industrial o turístico tiene eficacia relativa, poca o mucha, dependiendo de las condiciones económicas nacionales e internacionales y de los intereses y posibilidades del sector industrial; y un código de trabajo no logra por sí solo que la clase trabajadora se organice masivamente en sindicatos. La historia de los últimos 25 años es bien significativa en este respecto.

El problema agrario, que es más que eso simplemente, pues se trata de un problema nacional que afecta al poder económico y político en el país, no se resuelve únicamente con decretar una ley agraria, aunque tarde o temprano, una solución a ese problema exija su correspondiente marco legal. En consecuencia, la reforma o transformación agraria no la hace la ley, sino que se hace, con mayor o menor

eficacia, en una u otra dirección, por medio del instrumento legal y de otros instrumentos económicos, financieros técnicos y políticos.

No obstante, es importante el análisis legal porque puede contribuir a descubrir las razones e intereses políticos y económicos que están presentes en la acción estatal, siempre y cuando no hagamos un examen abstracto sino con referentes de la realidad nacional. Esa realidad, constituida por contradicciones, especialmente en períodos críticos, es recogida contradictoriamente por la normatividad jurídica, expresando conflictos de clase y favoreciendo una salida positiva de la clase hegemónica, pero disponiendo de cierta autonomía relativa en aras de la realización de una justicia que pretende armonizar las clases en conflicto, lo que implica concesiones a clases y sectores no hegemónicos y dominados. La racionalidad del sistema se expresa mejor en su base económica, que en las instancias supraestructurales, incluida la jurídica, lo que permite el desarrollo dialéctico de las contradicciones con ciertos niveles de autonomía de la base.

La legalidad se puede convertir, por eso, en un pequeño campo de batalla en el que el Estado no es un mero espejo que refleja las contradicciones, sino que lo obliga a disolver, posponer o resolver el conflicto de los intereses contrapuestos. Ahí radica la utilidad del estudio legal, en cuanto nos señala pautas sobre la orientación que el Estado adopta en el conflicto social.

2 Doble historia de la reforma agraria en El Salvador.

El problema agrario y la reforma agraria se plantean como programa político de primer orden en países sub-desarrollados, donde se considera la existencia de una estructura injusta en el régimen de propiedad y tenencia de la tierra; en otros países no tiene la misma resonancia que en El Salvador, pues a pesar de su pequeñez territorial existe una extrema desigualdad en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra.

Esa estructura injusta ha generado tremendas desigualdades, constituyendo una oligarquía poderosa y un pueblo explotado y marginado. En consecuencia, la reforma agraria es un instrumento complejo de carácter político, económico, social y jurídico, con fines no exclusivamente económicos, sino que también con fines políticos y sociales. No

es un fin en sí misma, ni se trata de parcelación de la tierra; pretende una diferente constitución de la estructura de la propiedad de la tierra y distribución de los beneficios políticos, económicos y sociales que de ello se derivan. En síntesis, pretende desplazar el poder oligárquico y crear un nuevo tipo de estructuración social que apoye y se apoye en clases y sectores distintos a los que han configurado esta república cafetalera y agro-exportadora.

Entendida así una reforma agraria, debemos examinar el grado de decisión política escondido dentro de una ley; es decir, si el instrumento legal tiene posibilidades de lograr no sólo una mejor distribución del ingreso y de la riqueza, así como un incremento de la producción y de la productividad, sino fundamentalmente, una integración en la vida nacional, por la vía participativa de los sectores marginados, principalmente el "campesinado"

En ese sentido es necesario hacer una breve referencia al contexto histórico-político de la reforma agraria. Tiene dos historias que reflejan dos intereses diferentes, a partir de la crisis y de los sucesos sangrientos de 1932. Desde entonces, la historia oficial y la historia popular han seguido vías contrapuestas. Por un lado, la reforma agraria fue considerada por los gobiernos, hasta 1970, un tema y un planteamiento subversivos, signo de "conunismo", que incluso dio base para medidas represivas a personas y organizaciones; y por otro lado, las organizaciones gremiales, sindicales, políticas, universitarias, todas predominantemente urbanas, se convierten por décadas en abanderadas de la reforma agraria.

En 1967, el programa del Partido Acción Renovadora (PAR) fue considerado contrario a la democracia y sirvió para que legalmente se cancelara la existencia de dicho Partido. El principal argumento invocado por el Consejo Central de Elecciones para resolver la cancelación del PAR se refiere al punto: "El problema de la tierra y su solución: una Reforma Agraria". En la sentencia pronunciada se dice lo siguiente: "Es inadmisibles dentro de nuestro ordenamiento constitucional, la expropiación de la tierra en la forma en que lo propone el Programa de Gobierno del Partido Acción Renovadora"¹. El PAR proponía: "Expropiación de las tierras excedentes de 150 manzanas, mediante el pago de una indemnización previa, que podrá hacerse en efectivo o con bonos redimibles a un plazo mayor de 20 años conforme el artículo 138, inciso 2o. de la Constitución Política, o aplicando un sistema mixto, según las posibilidades de la economía nacional y teniendo en cuenta que serán consideradas como principales las necesidades del desarrollo económico y social del país (Art. 135 y 138 inciso 1o. de la Constitución Política)".²

Esa resolución fue coherente con la política del Estado y los intereses oligárquicos que aquél ha defendido tradicionalmente. Desde 1950, los partidos políticos, los sindicatos y la Iglesia han urgido por legalizar la sindicalización campesina; pero los gobiernos, respondiendo a los intereses de la oligarquía, se han negado a posibilitarla y de hecho sólo han permitido, no sin represión, la formación de cooperativas y asociaciones campesinas que no gozan de los derechos de un sindicato. En los últimos cinco años cooperativas y organizaciones campesinas han comenzado a alzar su propia voz reivindicativa. Por eso, a partir de 1970 comenzamos a observar una evolución formal favorable hacia la reforma agraria. En enero de ese año, un poco a contrapelo de la voluntad gubernamental, concretamente del Poder Ejecutivo, la directiva de la Asamblea Legislativa organiza el primero y único Congreso Nacional de Reforma Agraria. Ello es una consecuencia de la crisis surgida por el conflicto bélico con Honduras y la Asamblea Legislativa intenta crear ambiente e ideas que posteriormente permitan decretar una ley de reforma agraria. Desde un principio la oligarquía define su posición retirándose del Congreso (tanto los representantes del sector agrario como del industrial), acusando a los dirigentes de ese Congreso de parcialidad. Únicamente permanecen los sectores sindicales, políticos, representantes de la Iglesia y de las dos universidades. La representación oficial asiste con una actitud cautelosa y pasiva, en calidad de "observadora". Pero el gobierno apaga pronto esa llama reformista y la bandera de la reforma agraria queda de nuevo sólo en manos de la oposición y de las organizaciones gremiales y sindicales. En 1973-1974 parece que la reforma agraria será iniciada por el gobierno y una vez más da marcha atrás con cambios ministeriales que eliminan a los funcionarios que habían tomado decisión de iniciarla. En 1972 el Partido Demócrata Cristiano introdujo un proyecto de ley de reforma agraria; éste quedó engavetado y jamás fue discutido siquiera en el seno de la Asamblea Legislativa.

Finalmente, en 1975 se decreta y promulga la Ley de creaciones del Instituto de Transformación Agraria (ISTA) y recientemente, un año después, el decreto de creación del Primer Distrito de Transformación Agraria. Estas últimas acciones legislativas nos demuestran cómo la validez normativa de determinadas disposiciones constitucionales cambia, en consideración a los objetivos e intereses del Estado. Afirmamos lo anterior porque existe una coincidencia en las razones que invocaba el PAR y las que sostiene actualmente el gobierno. Lo que no se puede desprender de esa comparación es si en ambos casos se piensa igual en cuanto a los alcances, contenido y sentido de una reforma agraria, es decir, si se la concibe como un "seguro de vida" para

la oligarquía o si se dirige a construir una relación distinta, a nivel nacional, que desplace a ese sector.

3 La Ley del ISTA.

La ley del ISTA forma parte de ese contexto histórico ambivalente, refleja las contradicciones de clase y la forma de resolverlas; es, a su vez, reflejo de las dudas y vacilaciones del gobierno. En efecto, éste quiere por momentos cambiar de vestido al sistema imperante, modernizándolo en desmedro de una fracción de la clase dominante, exclusivamente agrarista, sin asustar a la oligarquía; cuando la asusta, retrocede o deja de avanzar en su plan de modernización. También pretende quitar la bandera política a los opositores, pero no se decide a convertir la reforma agraria en un programa político. Es un intento desde arriba, sin la participación desde abajo. La misma manera sorpresiva de presentar el proyecto a la Asamblea Legislativa y su inmediata discusión y aprobación, constituyen una demostración de que no se quiere decretar ese tipo de leyes con la participación y apoyo popular, sino más bien en regalárselas al pueblo mediante un escamoteo a las presiones oligárquicas.

En primer lugar podemos observar esa ambigüedad con relación a la terminología empleada. No se quiere utilizar el término "reforma agraria", y se acude a la expresión "transformación agraria", que viene a ser un recurso semántico para no asustar a los que hegemonizan la vida política a través de su poder económico. El argumento empleado, de tipo nacionalista, es en realidad una concesión a la ideología dominante, que siempre se ha encargado de prestigiar la reforma agraria acusándola de "comunista", "socialista", "imitación servil de otros países" y "solución fracasada". No se preocupa, esa producción ideológica, de distinguir entre las reformas agrarias de tipo capitalista y las de tipo socialista; mete en un mismo saco, sin ningún análisis serio, los casos de Cuba, Formosa, Perú, Chile, Venezuela, URSS, México, etc.

Un segundo aspecto a analizar se refiere a la naturaleza y límites de la ley del ISTA. Se trata de crear formalmente una institución que ejecutará las políticas de transformación agraria. En efecto, el Art. 2 de la Ley del ISTA expresa: "El ISTA tendrá por objeto ejecutar, en coordinación con otras entidades del Estado la política de Transformación Agraria dictada por la Comisión Nacional de Transformación Agraria". El Art. 4 a su vez prescribe lo siguiente: "El ISTA, con base a lo que establezca la

Comisión Nacional de Transformación Agraria, deberá procurar la coordinación adecuada con otras instituciones del Estado, tendiente a: a) Lograr la aprobación de los programas y proyectos que elabore; b) Obtener financiamiento adecuado y oportuno para la ejecución de los mismos; c) Determinar la prestación de la asistencia técnica y crediticia necesaria, para la ejecución de sus programas y proyectos; d) Integrar la comercialización de su producción agropecuaria, con los mecanismos nacionales establecidos para ello; e) Decidir sobre las obras de infraestructura necesarias en los proyectos de transformación agraria, a fin de hacer viables los asentamientos campesinos; f) Promover el establecimiento de agro-industrias, que tiendan al procesamiento de las materias primas provenientes de la producción agropecuaria; y g) Establecer y mantener la coordinación con el Sector Público Agropecuario, en todas las demás áreas de servicio relacionadas con los fines del proceso". No es esa ley por tanto, el instrumento esencial para conocer la filosofía, dimensión y carácter de un proceso de transformación agraria, como lo sería una ley de reforma agraria. ¿Dónde podemos encontrar, entonces, los parámetros que nos sirvan jurídicamente para conocer el tipo de transformación agraria y sus alcances? En suplencia de la ley de reforma agraria, la fuente legal de la transformación agraria se encuentra en la Comisión Nacional de Transformación Agraria, creada por vía ejecutiva y no legislativa, el 20 de marzo de 1975, antes de la ley del ISTA. Ese organismo es el encargado, en lugar de una ley de reforma agraria, de "definir" el proceso de transformación agraria con base en el análisis de la política agraria nacional. Se trata de un nuevo escamoteo jurídico-político, cuyos resultados serán ambiguos, producto de la contradicción existente, y que tiene la posibilidad de realizarse con cierta autonomía relativa de la base económica oligárquica; pero a la vez esos principios, pautas, reglas y criterios que normarán la política de transformación agraria se ocultan, no sólo a la oligarquía, sino a las clases populares. El objetivo es claro, no enfrentarse antes de tiempo, al fuego cruzado de los dos polos, dejando que sean las realidades del momento, a futuro, las que obliguen a definir los pasos y soluciones a dar en el proceso de transformación agraria. No puede pensarse con optimismo, que dada la correlación de fuerzas en nuestra formación social, el sector hegemónico oligárquico no aproveche las mayores ventajas que tiene en las futuras determinaciones normativas del Consejo Nacional de Transformación Agraria.

Desde el punto de vista jurídico, el proceso de transformación agraria depende más de la vía del Poder Ejecutivo que del Poder Legislativo, no sólo desde un enfoque material sino también formal. En efecto, no existe una ley de reforma agraria que regule aspectos importantes, como: criterios de afectación de tierras; de cuando se entiende que una propiedad no cumple su función social; límites máximos y mínimos a nivel nacional, regional, por tipo de cultivo; formas prioritarias de nueva propiedad y tenencia de la tierra. Esas definiciones quedan en manos del Consejo Nacional de Transformación Agraria y pueden variar en los diferentes Distritos de Transformación Agraria.

A pesar de que la ley del ISTA tiene una esfera limitada, referida a la organización y funcionamiento del Instituto de Transformación Agraria, contiene regulaciones propias de una ley de reforma agraria en ciertos puntos. Por ejemplo, establece excepciones a tierras que no podrán ser objeto de transformación agraria, tales como las propiedades estatales o privadas destinadas a fines docentes, turísticos o de recreación (Art. 41); regula métodos de avalúo y pago de las tierras expropiadas (Art. 44/47); procedimientos de expropiación (Art. 93/107); y lo que es importante, lo relativo a la organización de los campesinos (Art. 66/69).

La ley del ISTA se refiere a los beneficiarios de la transformación agraria, es decir, a quienes podrán ser adjudicatarios de las tierras. Ellos son: a) Grupos familiares; b) Asociaciones Cooperativas Agrícolas; c) Asociaciones Comunitarias Campesinas; y d) Sociedades por Acciones de Economía Mixta, en casos excepcionales y cuando sean patrocinadas por el ISTA debido a la cuantiosa inversión requerida.



Pero la ley no regula únicamente las organizaciones campesinas en cuanto beneficiarias de las tierras, sino que establece reglas de control de toda organización campesina y, al mismo tiempo, margina la sindicalización campesina. Esa doble acción, de control de la organización campesina y de no admitir el funcionamiento de sindicatos en el área rural, expresa un contenido político evidente. El proceso de adjudicación, por medio de creación sucesiva de distritos de transformación agraria, implica hipotéticamente una transformación gradual, durante muchos años, de la actual estructura de propiedad de la tierra; mientras tanto, la relación de trabajo dominante en el país, particularmente en los cultivos de exportación, durante la época de las cortas, seguirá siendo la relación de patrón y asalariado agrícola. Para ello, en beneficio del sector oligárquico agro-exportador, se excluye el instrumento básico de lucha y conciliación de intereses contrapuestos que es el sindicato. Por consiguiente, la participación de la gran mayoría de los habitantes del país no se hace viable a través de la ley del ISTA. Podría decirse que no le corresponde al ISTA regular esa materia, sino que es competencia del Código de Trabajo; pero si de congruencia se trata, no le correspondería al ISTA atribuirse las facultades que señala el Art. 67 de la ley. Dicho artículo dice: "Las actividades de capacitación, promoción y organización campesina dentro de los Proyectos de Transformación Agraria, las desarrollará el ISTA en coordinación con otras entidades del Estado; además le competará regular y coordinar todas las demás funciones de promoción, organización y capacitación campesina que se desarrollen en el país, tanto por instituciones oficiales como por organizaciones privadas, cuando tengan que relacionarse con el Proceso de Transformación Agraria. Asimismo le corresponderá al ISTA regular y coordinar las funciones de promoción, supervisión y capacitación de las organizaciones campesinas que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley tuvieren existencia legal". Esta disposición es importante, en la parte que hemos subrayado, porque expresa una política autoritaria y vertical que no pretende generar participación libre de las mayorías de los trabajadores rurales; más bien involucra un proceso paternalista, dirigido y controlado por el gobierno, convirtiendo a las organizaciones campesinas en apéndices funcionales de la acción estatal. La generalidad y extensión del citado artículo, en caso de aplicarse, negaría los objetivos políticos de incorporar la participación democrática de las mayorías marginadas.

La ley del ISTA fue recibida con marcado desagrado por los sectores dominantes. No obstante, su reacción fue poco beligerante debido principalmente a dos factores. El Proyecto oficial sufrió en el seno de la Asamblea Legislativa una sorpresiva adición auspiciada por un grupo de diputados del PCN, tendiente a gradualizar más un proceso de transformación agraria; ella consistió en agregar un inciso final al Art. 33, con la redacción siguiente: "El ISTA no iniciará un nuevo Proyecto de Transformación Agraria, mientras el anterior no esté sustancialmente ejecutado". En el interior del gobierno se logró negociar esa redacción, cambiando la palabra "sustancialmente ejecutado" por "sustancialmente terminado". El espíritu de la transacción consiste en que un proyecto terminado no implica que materialmente esté ejecutado. Sin embargo, la interpretación del texto final, en el momento oportuno, más que solución jurídica será de carácter político, dependiendo de las orientaciones e intereses que en ese momento tenga y defienda el Estado. El otro factor que mitigó la reacción de los grandes terratenientes fue, sin duda, la ambigüedad de la ley que les permitía mantener la creencia de que su aplicación sería benigna o postergada indefinidamente, con base en la experiencia histórica y en la correlación de fuerzas.

Por parte de los sectores de oposición de distinto signo, la respuesta fue débil también. La ambigüedad y ambivalencia de la ley, la naturaleza del régimen y los vacíos que tenía la ley por no tratarse de una ley de reforma agraria, sirvieron para que la posición de ellos fuera crítica en términos relativos y de expectativas. Se trataba, formalmente, en apariencia, de un pequeño paso hacia adelante en la incorporación en la vida nacional de la reforma agraria como programa político, aunque se dudaba o no creía en la eficacia de los resultados.

Sin embargo, a nuestro juicio, la ley del ISTA es el inicio de una nueva etapa de la lucha ideológica y política, que afecta igualmente al terreno jurídico. Se introduce una nueva valoración normativa, contraria al espíritu jurídico anterior que funcionaba exclusivamente en favor del sector oligárquico. En conclusión, se inicia un proceso que sitúa públicamente en el terreno de la discusión y de la lucha un problema ya no sólo abstracto, sino concreto, que permite nuevas exigencias para el gobierno y nuevas definiciones de su parte.

El decreto de creación del Primer Distrito de Transformación Agraria.

Un cientista social latinoamericano ha expuesto en un trabajo reciente³ que "si es que se quiere ir al fondo de los problemas estructurales esenciales y no solamente emitir válvulas de escape para atenuar los aspectos más crueles de la situación actual, deberán constar las siguientes (medidas): reforma agraria radical que implique expropiar las explotaciones mayores de 500 hectáreas (unas 206 explotaciones según el Censo Agropecuario de 1971) para ponerlas bajo administración estatal o para que sean manejadas directamente por los campesinos; estricto control de las inversiones extranjeras y del ingreso de capitales foráneos; establecimiento de un control de cambios y de precios; supresión de las importaciones suntuarias; reforma bancaria que se proponga limitar la influencia de los bancos extranjeros y establecer un banco estatal capaz de canalizar el ahorro al desarrollo nacional; activa participación del Estado en un conjunto selectivo de empresas industriales a través de la creación de una corporación financiera estatal para que promueva la instalación y administre un conjunto de empresas de interés público (azúcar, cemento, metalmecánica, fertilizantes); ampliación sustantiva de la capacidad de almacenamiento y de las operaciones del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA); aumento de los sueldos y salarios y ampliación sustancial del seguro social; consolidación de un movimiento político que integre a campesinos, obreros, estudiantes, grupos religiosos rebeldes, capas medias, para que apoye las medidas de cambio propuestas".

Independientemente de la validez de algunas de las medidas propuestas, es significativo que el conjunto de ellas y especialmente una reforma agraria, están ubicadas dentro del marco del reformismo radical, es decir, para alterar la correlación de fuerzas dentro del sistema, pero respetando su marco capitalista; y que básicamente pretenden desplazar del poder económico y político a la oligarquía.

El mismo cientista social nos explicita esa alternativa cuando afirma en el mismo trabajo lo siguiente: "Está claro, sin embargo, que ante la ausencia de patrones alternativos de desarrollo y de organización de las fuerzas de la oposición, las fuerzas socio-económicas de mayor gravitación actual tenderán a acentuar su carácter represivo que hasta podría reeditar los dolorosos acontecimientos de 1932 y que terminarían por darles la razón a quienes sos-

tienen que en los marcos del actual sistema, es imposible toda tentativa por alcanzar un substancial mejoramiento económico y social".⁴

Dentro de ese contexto intentaremos analizar si el cuerpo legal decretado para iniciar la transformación agraria salvadoreña cumple los requisitos de una reforma agraria capitalista, que pretenda no sólo la modernización en la agricultura, sino la formación de una nueva estructura de poder en el que la oligarquía deje de ser el sector hegemónico.

La ley del ISTA, en sus Arts. 32, 33, 34, 35 y 36, señala pautas para realizar la transformación agraria distintas a las que tendría una reforma agraria anti-oligárquica. Ello es así porque el criterio expresado formalmente no es el de expropiar los grandes latifundios, ni las tierras en propiedad de los grandes productores de café, algodón y caña, que generan la gran concentración de riqueza en pocas manos; de las disposiciones legales citadas se desprende que el criterio se refiere a la creación de distritos o de zonas de transformación agraria, donde actualmente coexisten grandes, medianas y pequeñas explotaciones agrícolas. El Art. 32 de la ley dice que: "El proceso de Transformación Agraria se ejecutará mediante el desarrollo de proyectos en los lugares predeterminados por el ISTA y aprobados por la Comisión Nacional de Transformación Agraria". A su vez el Art. 33 se refiere a que en el correspondiente proyecto de decreto de creación se determinará "el área y límites geográficos que abarcará el proyecto".

Lo anterior indica la gradualidad del proceso, desarrollado por la creación sucesiva de distritos o islas de transformación agraria, y el énfasis en crear pequeños y medianos propietarios que sustituyan a los latifundistas y minifundistas comprendidos en el área señalada, independientemente del tipo de cultivos existentes. Esa intención se traduce en la preocupación fundamental de índole económica de generar empleo y ocupación permanente en la zona afectada y aumentar la producción y productividad, especialmente en granos básicos y productos de comercialización interna, de cara al problema nacional y mundial de la escasez de los alimentos. Se trasluce otra preocupación importante de índole política, cual es la de destapar un poco la olla de presión que crea el proceso de proletarianización campesina, construyendo una esfera ampliada de pequeña burguesía agraria.



Tardó un año, a partir de la promulgación de la ley del ISTA, la decisión final y definitiva de crear el primer distrito de transformación agraria. La decisión legislativa se produjo el 20 de junio del presente año, con las mismas características de la aprobación de la ley del ISTA, o sea, en forma sorpresiva y hasta que se había vencido el período de la legislatura anterior (el 31 de mayo de 1976), en la que los partidos de oposición tenían participación, aunque minoritaria, en ese Poder del Estado. Una Asamblea Legislativa unipartidista decreta así el Primer Proyecto de Transformación Agraria. Se repite la conducta anterior de doble escamoteo; se actúa con celeridad y clandestinidad para evitar las presiones que podrían alterar los propósitos del gobierno en las dos direcciones polarizadas: la oligarquía y las clases populares y capas medias.

El primer distrito, según el Art. 2 del decreto tiene una extensión superficial de 58.744 hectáreas, es decir, menos del 4 o/o del área nacional cultivable; comprende varios latifundios, una cantidad apreciable de medianos propietarios y varios miles de minifundistas. De acuerdo con las publicaciones oficiales proyecta proveer de tierra a 12.000 familias campesinas. Esa amplia cobertura se debe a que de acuerdo con el Art. 3 del decreto, los límites de tenencia de la tierra se establecen en treinta y cinco hectáreas como máximo y tres hectáreas como mínimo. Los propósitos económicos y políticos que arriba exponíamos se ven confirmados en esa regulación de la tenencia de la tierra dentro del área del proyecto. Se quiere crear el mayor número de propietarios; esto no se logra con la liquidación del minifundio, sino a costa del latifundio y de la mediana propiedad. En este sentido el proyecto no es anti-oligárquico, porque no intenta enfrentarse al problema de fondo que existe en la actual estructura de propiedad, situado en la concentración en pocas familias (menos de 200) de las explotaciones agrícolas que producen la mayor parte de la riqueza proveniente del café, algodón y caña en el país. Esa situación ha permitido la ampliación del poder oligárquico agro-exportador a las áreas industrial, financieras y de servicios, porque ese sector ha obtenido grandes excedentes para invertir mayoritariamente en ellas, manteniendo y ampliando la brecha entre la riqueza y la pobreza.

La afectación para expropiar los latifundios del área del proyecto no es, pues, resultado de una concepción anti-oligárquica de la transformación agraria, sino una necesidad inevitable de la filosofía del "seguro de vida", en la doble dimensión económica y política antes explicada

Una vez efectuada la expropiación o venta voluntaria de las tierras de propiedad privada comprendidas en el distrito, el ISTA las administrará temporalmente, durante un plazo que "no podrá durar más de tres años" (Art. 49 Ley del ISTA). De esa manera, la transferencia de propiedad a unidades familiares, cooperativas y asociaciones campesinas no es inmediata, a "fin de lograr un desarrollo integral del área del proyecto", que de acuerdo con el Art. 20 del decreto de creación del primer distrito, es objetivo fundamental. Mientras dure esa administración provisional el ISTA dará las tierras en arrendamiento simple, a los campesinos que las estén labrando en calidad de colonos o asalariados, o a las asociaciones campesinas existentes en el lugar de la explotación o que se encuentren en proceso de organización, según el citado Art. 49. Al mismo tiempo, el ISTA iniciará la capacitación, promoción y organización campesina. Según el Art. 24 del decreto, los recursos de crédito e insumos se darán preferentemente a las asociaciones campesinas **organizadas por el Estado**.

Ni la ley del ISTA ni el decreto de creación del primer distrito determinan expresamente si la transferencia de propiedad, terminada la administración provisional, se hará o no a los arrendatarios que explotaron las tierras durante el régimen provisional; suponemos que no necesariamente serán esos arrendatarios los beneficiarios definitivos, pues al inicio de la administración provisional todavía no estarán organizadas suficientes cooperativas y asociaciones campesinas que también son sujetos de adjudicación. Ello puede traer problemas y conflictos entre el mismo sector campesino. Según el Art. 23 del decreto, la selección final de los beneficiarios la hará la Junta Directiva del ISTA.

No existe claridad en cuanto a la organización de las asociaciones campesinas, pues el Art. 67 de la ley del ISTA atribuye esa organización al Estado; en cambio el Art. 57 que se refiere a las adjudicaciones a asociaciones cooperativas, no hace distinciones, comprendiendo por consiguiente a las que ya están constituidas y a las que sean creadas por libre iniciativa o por medio de promoción estatal; igualmente el Art. 63 determina que el ISTA organizará y fo-



mentará la constitución de asociaciones comunista-rias campesinas, que deberán obtener personalidad jurídica, lo que supone asociaciones organizadas por el Estado y asociaciones no organizadas por él. En consecuencia, quedará a criterio de la Junta Directiva del ISTA tratar en condiciones de igualdad o no, como sujetos de adjudicación, a las cooperativas y asociaciones campesinas organizadas por el Estado y a las que se constituyen por propia iniciativa.

De todo lo anterior, confirmamos algunas conclusiones y consideraciones expresadas antes: la gradualidad del proceso de transformación agraria, su carácter desarrollista zonal, la ambigüedad de las reglas jurídicas para que sean los organismos estatales los que en suplencia de ellas decidan con base a consideraciones técnicas o políticas, y la tendencia "controlista" de los sujetos de la transformación agraria. Si se siguiera el mismo criterio para la creación de ulteriores distritos de transformación agraria, el cambio de la estructura de la propiedad de la tierra a nivel nacional requeriría muchas décadas. Mientras tanto, la iniciativa privada estaría realizando su propia transformación agraria; de esa manera, las mejores tierras dedicadas a los cultivos de exportación seguirían en poder del sector oligárquico. Nos basamos para esa afirmación en que tanto la ley del ISTA (Art. 36) como el decreto de creación del primer distrito (Art. 4) prohíben la venta de inmuebles comprendidos en el área del proyecto. El Art. 37 de la ley del ISTA prohíbe únicamente que en el país, fuera de las áreas del proyecto, se realicen parcelaciones comerciales de tierras, sin la aprobación del ISTA. Es posible, por lo tanto, la división de una explotación agrícola por venta o donación, entre los miembros de una familia o a terceros, si no se trata de parcelaciones comerciales. Las disposiciones mencionadas quieren evitar, hasta donde sea posible, la generación de más minifundios, pero no logran

impedir la conversión del latifundio en mediana propiedad y aún el mantenimiento de aquél mediante transferencias nominales o familiares.

La ley del ISTA se refiere a varios tipos de propiedad y de adjudicatarios (Art. 50), excluyendo la propiedad privada individual y la propiedad estatal. Los beneficiarios de las tierras podrán ser: grupos familiares (propiedad familiar) en calidad de bien de familia por un plazo de 20 años (Art. 55); asociaciones cooperativas agrícolas; y asociaciones comunitarias campesinas; excepcionalmente, también sociedades por acciones de economía mixta. De todas ellas, únicamente las asociaciones comunitarias campesinas pueden acercarse al concepto de propiedad colectiva no estatal, pues el sistema cooperativo encaja en el género del régimen de propiedad privada, bajo la especie de propiedad social, semejante aunque no igual, al empresariado por acciones del llamado capitalismo popular. El Art. 63 que se refiere a las asociaciones comunitarias campesinas no regula las características y requisitos de existencia de ellas, indicando únicamente que "estarán constituidas por personas que aporten en común su trabajo, industria, servicios y otros bienes, con el fin primordial de explotar directamente y en común inmuebles rústicos; así como de comercializar o industrializar sus productos, debiendo repartirse las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio económico entre los asociados, en forma proporcional a sus aportes". Encontramos diferencias y semejanzas con el sistema cooperativo, así como elementos de régimen de propiedad privada y colectiva a la vez en la caracterización que da la ley. La explotación directa y en común es propio de un sistema colectivo y diferente del cooperativo, ya que éste utiliza asalariados en ciertas instancias del proceso productivo; por otra parte, los términos de apropiación de los beneficios tienen carácter de propiedad privada, pues el excedente no entra a la propiedad común.

Es interesante hacer notar que la preferencia por cualquiera de los tipos de adjudicatarios no queda establecida en los dos instrumentos legales a que nos hemos estado refiriendo, sino que es potestad discrecional del ISTA, amparada en criterios técnicos o políticos. El Art. 3 de la ley, letra d), le señala como facultad elaborar los planes de adjudicación de tierras que comprendan la selección de adjudicatarios. De acuerdo con la misma Ley, los criterios de selección le pueden ser dictados por la instancia superior que es el Consejo Nacional de Transformación Agraria.

Tampoco señalan los dos cuerpos legales la obligatoriedad o libertad de los adjudicatarios para escoger los tipos de cultivos, de acuerdo con las necesidades nacionales y la vocación de las tierras. Por

lo tanto, la decisión en un sentido o en otro queda de competencia del ISTA, a ser determinada en los planes de explotación agropecuaria o forestal que elabore. Nos encontramos con otra situación de ambigüedad.

No están señaladas tampoco las diversas alternativas para los minifundistas, o sea cuales serán los criterios preferenciales de solución: expropiación o venta, adquisición de mayor extensión de tierra para crear propiedad familiar en los límites legales; integración en la propiedad cooperativa o en las asociaciones comunitarias campesinas. Tampoco se establece si podrán optar libremente por cualquiera de ellas o dentro de un orden de prioridades. El Art. 23 inciso 2o. del decreto solamente señala que "el mismo proceso de selección se aplicará respecto de propietarios de inmuebles con extensiones inferiores al mínimo de tenencia, cuando se trate de completar dicho mínimo según lo establecido en el artículo 3o. de la Ley" (entiéndase decreto de creación del primer distrito). Ese mismo proceso se refiere a que "la selección final de los beneficiarios, cualquiera que sea el tipo de adjudicación que se adopte, se hará tomando en cuenta el resultado de la evaluación y criterios de preferencia establecidos en la Ley, sus Reglamentos y las resoluciones de la Junta Directiva del ISTA" (Art. 23 inciso 1o.). Ya hemos expresado que la ley no contiene criterios de preferencia, por lo que tendrán que indicarse en los Reglamentos o en las decisiones concretas del ISTA.

Observamos una modalidad interesante en el decreto de creación del primer distrito y en la ley del ISTA. Los criterios de expropiación de tierras son dos: no estar comprendidos en las extensiones máximas y mínimas permitidas en el respectivo proyecto; y que se encuentren ubicadas en el área del proyecto. Los requisitos para determinar ubicación, extensión y límites del proyecto no los determina la ley del ISTA, sino que supone varios pasos sucesivos; ellos son: predeterminación por el ISTA, fundamentada en estudios técnicos; aprobación de la Comisión Nacional de Transformación Agraria; y, finalmente, aprobación por la Asamblea Legislativa (Arts. 32, 33, 34, 35 y 36).

De lo anterior se desprende que son consideraciones subjetivas-políticas, socio-económicas y técnicas, no objetivadas en una ley general, las que determinan los distritos de transformación y las tierras a ser afectadas, independientemente del tipo de cultivos, de la calidad de la tierra y de su nivel de producción y productividad. No se trata, entonces, de expropiar tierras con el exclusivo criterio de su mala calidad o baja producción o productividad. En este contexto, el criterio de función social de la propiedad privada es de carácter estructural, como lo indi-

ca el Considerando III de la ley del ISTA: "siendo el cambio de la estructura en la tenencia de la tierra su principal finalidad". Aquí encontramos una ambivalencia a nivel jurídico-político. Se trata de una transformación agraria que pretende combatir el latifundio y el minifundio, cambiando la estructura de tenencia de la tierra; por otra parte su contenido es de tipo capitalista, extendiendo el régimen de propiedad privada a pequeños y medianos agricultores y a cooperativas y asociaciones campesinas. Pero el criterio de transformación por distritos resulta un medio ineficaz para cambiar la estructura de la propiedad de la tierra a nivel nacional, además de que como ya lo examinamos antes, persigue objetivos políticos y económicos modernizantes y no centrados en el cambio estructural.

Implícitamente el decreto considera que en la zona determinada para el primer distrito, las propiedades mayores de 35 hectáreas y las inferiores de 3 hectáreas son respectivamente latifundios y minifundios que no desempeñan una función social. Este punto es discutible, pues se puede enfocar desde muchos ángulos diferentes, pero a falta de una ley



general que señale reglas precisas, el legislador es el que decide el problema en el caso concreto de cada proyecto. Independientemente de la conveniencia e inconveniencia de los límites que establece el decreto, una consideración que habrá sido tomada en cuenta es la pequeñez territorial del país, ya que el concepto de latifundio no puede ser el mismo aquí que en Perú, China o México.

La ambigüedad se traslada a futuro, ya que es cada decreto legislativo que crea un nuevo distrito el que contiene los criterios y los límites de expropiación, así como la determinación de la zona del proyecto. Podremos encontrar más adelante con proyectos en zonas exclusiva o predominantemente estatales o privadas, en zonas cafetaleras o costeras fértiles o infértiles. En ello la ley del ISTA no anticipa nada; serán consideraciones políticas y económicas con base en los intereses que se quieran defender las que darán el contenido real de futuros proyectos. Claramente percibimos, por consecuencia de nuestro análisis, que la estructura y filosofía de los dos cuerpos legales aprobados, no es el medio idónea para modificar la estructura oligárquica en el agro.



5 Conclusiones.

El primer distrito de transformación agraria es apenas un proyecto que se inicia; por consiguiente sería prematuro emitir juicio final sobre dicho proyecto. Varias de las interrogantes que plantea solamente podrán ser respondidas con base en los resultados derivados del desarrollo del proyecto.

Por el momento podemos arribar a ciertas conclusiones que se desprenden del análisis expuesto a lo largo de estas páginas.

La Ley del ISTA y el decreto de creación del primer distrito de transformación agraria no tienen formalmente la categoría de una ley de reforma agraria. Desde un punto de vista material también muchos aspectos generales y normativos de una ley de reforma agraria se encuentran ausentes en ambos cuerpos legales. Su legalidad no expresa toda la filosofía, orientaciones y propósitos concretos de la transformación agraria, pues fundamentalmente se depositan en el Consejo Nacional de Transformación Agraria. De esa manera, la reglamentación, criterios, límites establecidos para el primer distrito de transformación agraria pueden variar en ulteriores distritos, que se basarán en una nueva legalidad.

El proceso de transformación agraria se inicia en un marco capitalista. Su desarrollo por medio de distritos señala una orientación modernizante de la agricultura y una preocupación por crear ocupación y pequeña y mediana propiedad, excluyendo a los latifundios y minifundios del área.

Característica notable de los dos cuerpos legales de este inicio de transformación agraria es su ambigüedad. Ya hemos indicado como muchos aspectos dependen de decisiones futuras que no encuentran su fuente en la ley sino en la voluntad de los miembros del Consejo Nacional de Transformación Agraria. También hemos sostenido que esa ambigüedad deliberada y el vacío de una ley de reforma agraria, tiende a operar favorablemente para la clase dominante y no para las clases desposeídas.

El propio gobierno se ha encargado de expresar a favor de quienes está esa ambigüedad, cuando destaca que la transformación agraria "será un seguro de vida para los actuales empresarios". De nuestro análisis también se desprende que el régimen legal decretado persigue una solución por zonas, gradual, a largo plazo, que no quiere ni puede transfor-

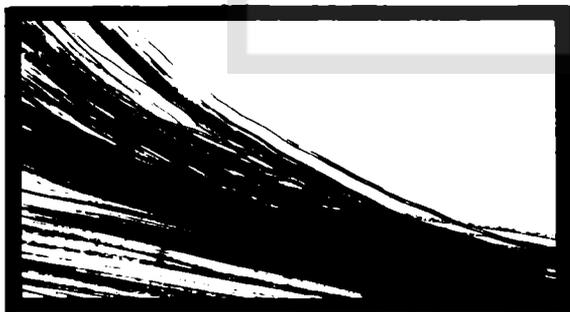
mar con criterio anti-oligárquico la estructura de propiedad de la tierra.

Sin embargo, la reacción beligerante y de total rechazo a la creación del primer distrito de parte de la oligarquía salvadoreña es evidente. A nuestro juicio, ello se debe a varias razones de índole política, económica y jurídica.

La ambigüedad de la ley, que persigue escamotear tanto las presiones oligárquicas como las de los sectores populares a fin de que el aparato estatal disponga de cierta "autonomía relativa", contribuye a que no exista entendimiento completo entre gobierno y clase dominante con relación al modelo de desarrollo nacional capitalista a seguir.

Tanto gobierno como el sector de grandes terratenientes estarán de acuerdo en la teoría del "seguro de vida"; la discrepancia la encontramos en quien o quienes deben pagar esa prima de seguro. El gobierno pretende realizar una transformación agraria que modernice el sistema, sin alterar sustancialmente la estructura de propiedad de la tierra a nivel nacional, aunque afectándola parcialmente, de modo que la prima del seguro corra a cargo de los medianos y grandes terratenientes comprendidos en las áreas a desarrollar. La oligarquía por su parte desea que sea el gobierno el encargado de tal pago, vía modernización agrícola de las propiedades estatales, y también un sector atrasado de medianos y grandes terratenientes, por medio de las tierras mal o insuficientemente explotadas, que no cumplen su "función social".

La legalidad creada por ambos cuerpos legales introduce criterios y reglas jurídicas que en el futuro podrían constituir una amenaza a la principal fuente de generación de excedente de la oligarquía, que se encuentra aún en el sector agrícola (café, algodón, caña). El criterio de expropiación de las tierras en el primer distrito es cuantitativo y geográfico: se permiten hasta 35 hectáreas y se expropia o compra el exceso comprendido en la zona escogida, que se estima apta para un desarrollo integral. En



consecuencia, no existen distinciones en cuanto a la calidad de la tierra ni a la clase de cultivo; sean las tierras eficiente o deficientemente cultivadas, al exceder de las 35 hectáreas quedan comprendidas en la hipótesis normativa que las hace expropiables.

Es cierto que la zona escogida no cubre deliberadamente áreas cafetaleras, pues parece que el diseño de la transformación agraria precisamente para no lesionar a fondo a la oligarquía se dirige a la zona costera del país; pero afecta a varios grandes terratenientes algodoneros. También es cierto que la transformación agraria, realizada por distritos, no podrá expropiar los grandes latifundios y propiedades del sector oligárquico agro-exportador, principalmente las explotaciones de café; pero podría afectar algunas de sus propiedades ubicadas en el área que se determinara. Ahí encontramos la razón económica de la contradicción de ese sector con el gobierno. Se trata de impedir riesgos futuros, que debiliten el poder oligárquico y perjudiquen a algunos de sus miembros. La conciencia y solidaridad de clase no se ha hecho esperar.

La ambigüedad jurídica es favorable para la clase dominante; sin embargo resulta un riesgo que no quiere aceptar. El principio de la propiedad privada en función social está consagrado desde la Constitución de 1950.

Durante 25 años ese principio jurídico constitucional de la propiedad privada en función social ha sido letra muerta, sirviendo únicamente para sostener debates ideológicos y como bandera popular a favor de la reforma agraria. El orden jurídico constitucional, fundamentado en las ideas de una "democracia social" no ha molestado mucho a la clase dominante, porque no se ha traducido en normas que regulen de otro modo las situaciones concretas o porque haciéndolo han carecido de eficacia. Así vemos que todavía no se ha conquistado el derecho de sindicalización campesina, como una demostración de la hegemonía que mantiene en el Estado el sector agro-exportador oligárquico. El derecho de asociación funciona sin problema hasta que es utilizado por las organizaciones populares de izquierda.

Pero a medida que el orden jurídico secundario comienza a recoger en situaciones concretas, no ya los principios de la democracia liberal, sino los postulados de una democracia social de carácter intervencionista, la respuesta no se hace esperar. El punto central de esa reacción se encuentra en la propiedad privada de los medios de producción, principalmente de la tierra. Observamos hace pocos años como a pesar de que no afectó los intereses del sector oligárquico, la Ley de Avenamiento y Riego y el decreto del distrito de avenamiento y riego de Zapo-

titán, dio lugar a una oposición beligerante de ese sector, porque se establecían límites a la tenencia de la tierra. Con mayor razón ahora. Estamos, pues, en presencia de cambios jurídicos que empiezan a llevar las contradicciones de clase al campo normativo del derecho.

Independientemente de la eficacia normativa y de la adecuación de la instancia jurídica a la base económica, lo que se discute en el fondo es la introducción concreta de nuevos valores jurídicos en la vida nacional, porque significan elementos de riesgo que pueden producir algunas sobredeterminaciones en la estructura, que aunque en forma relativa, alterarían en el futuro la posición hegemónica del sector agro-exportador oligárquico y aún de toda la gran burguesía en su conjunto, al menos como posibilidad. Ripert, el jurista francés, ha expresado que "el capitalismo industrial y financiero ha creado una legislación que le ha permitido afirmar su poder"⁵; podríamos extrapolar esa afirmación y aplicarla a la oligarquía salvadoreña, que se sirvió de un derecho que modeló la reforma agraria liberal y rigió plenamente hasta 1950. Todavía apegada a esa legislación y a sus valores jurídicos rechaza modificaciones peligrosas en el campo jurídico que en el futuro pueden ser invocadas o utilizadas por clases y sectores opuestos a ella. Está visto que lo que fue escrito y sancionado en la Constitución de 1950, aunque tarde, 25 años después, sirve para escribir y sancionar una ley que antes no existía. Por consiguiente, la legalidad de la transformación agraria constituye una nueva realidad en el país, inicia un proceso que permite nuevas exigencias y sitúa públicamente en el terreno de la discusión un problema y una solución ya no abstractos sino sujetos a examen, evaluación y conflicto concretos, por y entre las distintas fuerzas sociales.



NOTAS

- 1- Resoluciones del Consejo Central de Elecciones, 1965-1968, pág. 101, Imprenta Nacional.
- 2- Op. cit., pág. 98.
- 3- Carreño, Luis A., "La coyuntura socio-política de El Salvador", Revista "Nueva Sociedad", No. 24, mayo-junio de 1976, Caracas, Venezuela.
- 4- Op. cit.
- 5- Ripert, Georges, "Aspectos Jurídicos del Capitalismo Moderno", Editorial EJEA, Buenos Aires, 1950.