

TEMA VI

EL PROBLEMA DEL
FINANCIAMIENTO DE LA
REFORMA AGRARIA
EN EL SALVADOR

EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

PONENCIA PRESENTADA POR EL MINIS-
TERIO DE ECONOMIA (Sector Gubernamental).

1) Generalidades

- A) En varias reuniones del CIES, se han hecho críticas contra los organismos y fuentes de financiamiento de la Alianza para el Progreso, por ser excesivamente difícil obtener créditos para programas de proyecciones sociales que no son autofinanciables o, por lo menos, no lo son directamente. Es penoso, agregó un orador, que en la mayoría de los países como El Salvador, los intentos de reforma agraria sólo sirvan para dar un pedazo de tierra al campesino y posteriormente abandonarlo con su machete.
- B) Tal vez, y en la espera de una mayor disponibilidad de fondos y de una política más acorde con las necesidades impostergables de la reforma agraria, convendría decir algo sobre cómo salvar, entre tanto, los obstáculos financieros que enfrenta la reforma agraria, dado que en buena medida dependen de la organización jurídica que rige las fuentes internas de financiamiento. Para lo cual vamos a exponer los 10 puntos siguientes:

1) Los vastos requerimientos de recursos internos que plantea la ejecución de una reforma agraria en la escala y en el tiempo, acordes con la realidad existente en El Salvador, obligan a considerar profundos reajustes en la estructura del gasto público nacional. La prioridad que debe asignarse a la reforma agraria en los países nacionales de desarrollo económico y social, demanda tres cuestiones principales:

- a) Máxima captación de recursos.
- b) Reasignación de los recursos disponibles del Estado.
- c) Otorgamiento de prioridades a los proyectos específicos de más alta relación beneficio-costos, tomando debidamente en cuenta las consideraciones político-sociales.

2) Conjuntamente con lo anterior, debe considerarse la participación que en el esfuerzo financiero debe y puede corresponder al sector privado mediante la aplicación de una política selectiva de regulación tales como: liberaciones, reducciones o recargo de impuestos, normas para la inversión de recursos de instituciones financieras, otorgamiento de garantías especiales, etc. Particular referencia merece el aporte que puede y debe obtenerse de

los beneficios de la reforma agraria, sea en recursos monetarios o en la utilización de fuerza de trabajo organizado sobre la base de esfuerzo propio y ayuda mutua en distintas modalidades

3) Debe distinguirse en el financiamiento de la reforma agraria, dos campos claramente definidos:

- a) La adquisición y transferencia de tierras,
- b) Los gastos de mejoramiento y habilitación de tierras, asistencia técnica, financiera y social a los beneficiarios de la reforma y obras de infraestructura.

4) En cuanto se refiere a la adquisición y transferencia de tierras, su financiamiento debe reposar exclusivamente en el empleo de recursos internos. Esto se funda en consideraciones de carácter práctico: las instituciones extranjeras de financiamiento, sean internacionales o nacionales, son contrarias a la concesión de préstamos para este fin. Por otra parte, habría que considerar que dada la naturaleza de estas operaciones —simple transferencia de la propiedad de un bien capital existente, sin incidencia en el ingreso nacional— el financiamiento externo resultaría inconveniente toda vez que entraña un gravamen a futuro sobre la balanza de pago, sin la correspondiente contrapartida

5) Debiendo reposar el financiamiento de las transferencias de propiedad en la utilización de recursos internos y considerando las escasas posibilidades de colocación de títulos de la deuda pública entre inversionistas, se plantea en problema de la limitación de recursos presupuestales para hacer frente al pago de indemnizaciones por expropiación de tierras. De aquí que la satisfacción de tales indemnizaciones tenga que hacerse mediante bonos u otras obligaciones a largo plazo, emitidas por el Estado y de aceptación obligatoria por los terratenientes, si es que se quiere que la reforma agraria alcance la magnitud y se realice en el corto tiempo que impone la realidad de nuestro país

Cabe además indicar que si una parte significativa o el total de las indemnizaciones se paga en dinero efectivo, ésto provocará un impacto inflacionista debido, no tanto al incremento de la demanda que produciría el mayor poder adquisitivo de los grupos de altos ingresos, cuanto por el déficit fiscal que los pagos tendería a producir y, sobre todo por la facilidad que proporcionarían para la fuga de capitales

6) Para el canje de los bonos por acciones de empresas establecidas por el Estado, cuya transferencia total o parcial al sector privado resulte aconsejable, puede considerarse la creación de una entidad del tipo del "Fondo Agrario Industrial de Inversiones". Una institución de esta naturaleza presenta en primer término la ventaja de vincular la reforma agraria al desarrollo industrial, complemento indispensable para ésta, dentro de una planificación del desarrollo económico. Otro aspecto de mucha importancia es la oportunidad que el Estado presentaría para financiar de un modo indirecto las transferencias de propiedad, mediante el uso de recursos externos. Es de mencionar

que con un esquema de esta clase, los recursos serían canalizados hacia inversiones productivas de carácter industrial con el consiguiente impacto en la estructura económica y en el ingreso nacional, lo que pondría a salvo de las objeciones anotadas en el punto 4)

7) Es preciso mencionar la gran importancia que tiene para el financiamiento de las transferencias de propiedad, así como para el costo global de la reforma, el concepto que se aporte para el avalúo de las tierras al momento de la adquisición por el Estado, así como el método que se aplique para fijar el precio de adjudicación de éstas a los beneficiarios. En principio, debería adoptarse como criterio el avalúo de la tierra por su capacidad económica y uso actual sin perjuicio de optar por el valor catastral, si este fuera menor. La determinación del valor de las tierras, con arreglo a los precios comerciales, habrá de determinar necesariamente que el Estado se vea obligado a subsidiar la compra de la tierra por los beneficiarios de la reforma agraria.

8) Si el esfuerzo financiero que demandan las acciones orientadas a la transferencia de la propiedad rural es como se ha indicado, importante, mucho más lo es el que exigen las medidas de fomento agrícola y ayuda técnica, económica y social que deben acompañar a los cambios en la tenencia de la tierra como requisito "sine qua non" para el éxito de la reforma agraria.

Las fuentes de financiamiento en este caso están constituidas principalmente por las asignaciones que se destinan en los presupuestos del Estado para las instituciones públicas encargadas de la reforma agraria o vinculadas a ella.

Puede tener gran importancia para el financiamiento de este aspecto de la reforma agraria, la creación de impuestos sobre la propiedad rural, que graven en forma progresiva la tierra desnuda de mejoras, de acuerdo con su rentabilidad potencial. A tal propósito, se subraya la íntima relación existente entre el adecuado financiamiento de la reforma agraria y la ejecución simultánea de reformas tributarias.

En los programas globales de financiamiento, deben considerarse los medios institucionales para captar una porción creciente de los ahorros del sector privado hacia inversiones directamente vinculadas a la reforma agraria. Entre estos merecen considerarse especialmente la emisión de bonos por los bancos agrícolas, el otorgamiento a éstos de tasas especiales de redescuento, encajes diferenciales, rebajas o liberación de impuestos y otras medidas de naturaleza análoga. Sin embargo se pone énfasis en la necesidad impostergable de complementar el financiamiento interno con los aportes internacionales porque efectivamente:

9) Es de singular importancia para el financiamiento de las acciones de reforma agraria, y, en especial para las obras de infraestructura, la obtención de créditos del exterior. Es imprescindible que al concertar operaciones de préstamos en el extranjero, se considere atentamente el impacto de las obras o servicios por establecer, en la capacidad de reembolso del país, en su estructura económica y en el ingreso nacional. No obstante, es preciso que, conjuntamente con lo anterior se consideren en el nivel debido, criterios de naturaleza político-social.

10) Dada la escasa capacidad de formación de capital que existe en la economía de nuestro país, y la urgencia de inversiones en el sector agrícola y en la habilitación de infraestructuras relacionadas con éste, resulta obvia la conveniencia de que las instituciones internacionales de crédito reconsideren su política de préstamos en la cual la agricultura ha resultado indebidamente postergada.

UN SISTEMA COADYUVANTE DEL FINANCIAMIENTO PARA FACILITAR LA TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD DE TIERRAS

PONENCIA PRESENTADA POR ALFREDO
CHEDRAUI SIADE (Particular).

I—Introducción

Se reconoce que el financiamiento necesario para facilitar la transferencia de propiedades, es de una magnitud extraordinaria. Por consiguiente, es del caso tomar en consideración cuanta posibilidad real pueda ser coadyuvante para acelerar el proceso de sustitución de propietarios, sin vulnerar el derecho de propiedad.

II—El Cuadro Financiero de El Salvador

Los bancos comerciales e hipotecarios, las Compañías de seguros y otras empresas financieras, públicas o privadas, con frecuencia se encuentran en situaciones de tener que recurrir a la vía judicial o convencional, para recuperar sus inversiones en préstamos, no obstante haber agotado todos los recursos y dado facilidades para que los deudores morosos solventen sus deudas.

Ocurre a veces, que dichas instituciones adquieren ya en subasta, ya por medio de cesión en pago, propiedades agropecuarias, las que llegan a constituir verdaderos problemas para realizarlas, amén de los que surgen a consecuencia de tener que vigilar y administrar esas propiedades para que se conserven en un estado tal que faciliten su venta

De otra parte, entre la fecha que son adquiridas por las instituciones y las fechas en que son vendidas, representan un plazo más o menos significativo, durante el cual tales propiedades no están siendo utilizadas eficientemente en detrimento del interés nacional.

También puede ocurrir que el comprador no resulte ser la persona calificada para operar la propiedad en condiciones de óptima productividad

Finalmente, dichas propiedades en lo general se venden íntegramente tal como fueron adquiridas.

III—Ponencia

Con el objeto de aprovechar las situaciones que se crean dentro del proceso que se ha señalado anteriormente, en forma que coadyuve a difundir la propiedad privada de capital entre propietarios capaces, se opone:

1º) Que las propiedades agropecuarias que sean adquiridas en subasta o por cesión en pago de parte de las instituciones de crédito, compañías de seguros y otras empresas financieras, públicas o privadas, sean transferidas al

Instituto de Colonización Rural, para que éste las utilice en el cumplimiento de su objeto, procurando que la parcelación de las propiedades así adquiridas, sea consistente con un desarrollo racional del sector agropecuario, evitando en consecuencia, adjudicar parcelas subfamiliares o minifundios cuya utilización sería en condiciones económicas inadecuadas, no sólo desde el punto de vista de productividad, sino desde el punto de vista del ingreso que deben derivar para el grupo familiar.

2º) Que se reforme la Ley del ICR de suerte que pueda emitir automáticamente documentos de obligación con la garantía subsidiaria del Estado, para pagarle a las instituciones vendedoras, las propiedades agropecuarias que le sean vendidas. Dichas obligaciones devengarían un interés no menor del 6% anual y los bancos podrían conservarlos en Cartera como parte de su encaje en el Banco Central, o podrían obtener adelantos con garantía de los mismos sobre la amortización correspondiente al año inmediato posterior a la fecha en que soliciten dicho adelanto al Banco Central. Los intereses que devenguen de sus obligaciones deberán estar exentos del Impuesto sobre la Renta.

3º) El ICR debería ceder las parcelas a empresarios capaces de operarlas a niveles de productividad que estén en consonancia con el interés racional, debiendo mediar una prima no menor del 10% del valor que se le asigne a la parcela y el proceso de pago deberá ser el más acelerado que sea dable, a fin de permitir al Instituto una rotación adecuada de sus recursos, de suerte que le permitan ampliar sus actividades.

4º) Debe asegurarse al nuevo propietario una fuente de crédito para desarrollar el proyecto y paralelamente la asistencia técnica oportuna y adecuada para lograr la máxima productividad obtenible.

5º) Las instituciones tales como la Federación de Cajas de Crédito y sus afiliadas las Cajas de Crédito Rural y la Administración de Bienestar Campesino, deberán dar atención a los nuevos propietarios dentro de sus normas de política de crédito y asistencia técnica, en coordinación con el ICR y el IRA.

6º) Como alternativa a la emisión de obligaciones, el pago lo podría hacer el ICR en Bonos con las características de sus emisiones anteriores, pero se debería, en todo caso, dar mayor flexibilidad al Instituto para emitir Bonos, de suerte que siempre tenga disponibles Títulos por valor suficiente como para poder hacer frente a los pagos que haya de hacer para la compra de las propiedades a que se refiere esta ponencia.

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL.

La cuantía monetaria de una reforma agraria, llevada a cabo según nuestra propuesta, y en corto plazo, sería considerable y El Salvador, dadas las actuales circunstancias en que se encuentra la economía pública, no podría llevarla a efecto a costa del tesoro nacional exceptuando que la reforma se realizara revolutiveamente, pero este no es el caso. Tendremos pues que pensar en las siguientes alternativas:

- I—Aporte estatal procedente del tesoro nacional;
- II—Crédito interno, a lo que podrían agregarse otros procedimientos fiscales y administrativos, para el incremento de los fondos; y,
- III—Aporte de créditos extranjeros (empréstitos)

Decidida la reforma agraria, se plantean dos cuestiones financieras inseparables:

- a) Adquisición de las tierras que serán redistribuidas; y
- b) Costear el crecimiento y el desarrollo agrario

Indudablemente que lo más costoso es lo segundo, según se verá, pues, el primer problema se resuelve con relativa facilidad, mientras que el crecimiento y el desarrollo agrario significan inversiones cuantiosas y constantes, durante los primeros años, las cuales son más tarde reembolsadas con creces

Para adquirir las tierras quedan dos caminos: 1º—Comprarlas, o mejor dicho, indemnizar a los propietarios por las tierras “expropiadas”; y 2º— Confiscar las tierras, es decir, tomarlas directamente para el fisco sin ningún pago. La última sería la fórmula ideal, la de más bajo costo y, desde luego, la verdadera redistribución de las tierras; pero esta forma no es constitucional (Art. 138), aun cuando nosotros consideramos que es la de una verdadera y real reforma agraria

Analicemos brevemente las posibilidades de financiamiento.

I—El Estado no estaría en condiciones —lo apuntamos anteriormente— de pagar las tierras “expropiadas” (Art. 137 y 138) inmediatamente —mucho menos a precios de mercado— pero “el pago podría hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años” (Constitucionalmente) con una justa indemnización.

La indemnización se haría pagando un porcentaje en efectivo y el resto mediante bonos pagados hasta veinte años de plazo. En tales condiciones el Estado no se vería en la tremenda obligación de pagar, rápidamente, la enorme suma que costaría la adquisición de las tierras y podría utilizar los escasos re-

cursos; con que ahora se cuenta, en el financiamiento del crecimiento y desarrollo agrario.

Por otra parte, no todos los beneficiarios recibirán gratuitamente, sino que por el contrario, a medida que la producción y la productividad crecieran —lo que se ha demostrado hasta la fecha, en las reformas agrarias integrales y reales realizadas— los nuevos propietarios pagarían al Estado cantidades proporcionales a las indemnizaciones, pagadas por éste, a los latifundistas y grandes propietarios que sufrieran las expropiaciones. Esta sería la forma de reembolsar fondos al fisco.

II.—Aun cuando la expropiación o indemnización, tal como la planteamos en el acápite anterior, es realmente una forma de crédito interno obligado, se pueden buscar otras formas de crédito forzado o voluntario —el caso de los Bonos de la Dignidad Nacional, recientemente emitidos— como bonos descontados de sueldos y salarios, préstamos cedidos por los grandes monopolios industriales; inversiones obligadas de un porcentaje de las reservas de las grandes empresas agrícolas e industriales (pagadas en forma de bonos de la reforma agraria); utilización del porcentaje legal de los depósitos de ahorro bancarios; préstamos de las instituciones bancarias y financieras del país, etc. etc.

Entre otros procedimientos consideramos la necesidad de elevar la imposición a artículos suntuarios y tablas más severas de impuestos sobre la renta. Igualmente, en el aspecto administrativo, se utilizarían todos los fondos destinados a instituciones diferentes y autónomas que laboran en el crecimiento y desarrollo agrario, (como lo que se gasta en el Ministerio de Agricultura, en extensión e investigación agrícola y otros), los gastos del IRA, ABC, MAG, etc.

III —Es obvio que si con las medidas anteriores —lo que es de esperarse— no se puede financiar la reforma agraria (particularmente el proceso de desarrollo y crecimiento agrario) habría que obtener fondos prestados por otras naciones o instituciones financieras extranjeras.

Este tipo de préstamos, destinado a la finalidad apuntada, no debe de ser temido, puesto que los rendimientos en producción y productividad del sector agrícola — en una reforma agraria integral y correctamente dirigida— pronto son suficientes para cubrir los pagos de intereses y capitales.

Agregamos algunas palabras sobre el tema, apartándonos un poco de él, con el objeto de señalar y hacer énfasis sobre ciertos puntos o normas, las cuales, de no ser seguidas vuelven el financiamiento un derecho y pueden ser causas de un fracaso. Citemos algunos.

Habrá que seguir un orden de prioridad.

No hacer unidades modelos, con el pretexto de mayor economía;

Las inversiones en infraestructuras se canalizarán según el orden de mayores necesidades;

En la superficie máxima dejadas al terrateniente expropiado, no deberá

dejarse la infraestructura básica ya existente, para evitar así duplicidad y despilfarro.

La expropiación no comprenderá solamente la tierra, sino también las plantas, equipo, ganado, etc, que no sean indispensables al terrateniente para la correcta producción de lo que se le deja;

En ningún caso se dejará el financiamiento de la reforma a cuenta de crédito externo y se hará especial hincapié en el crédito interno. Por otra parte los numerales I, II y III, deberán combinarse armónicamente

Deberá cambiarse totalmente el sistema de crédito existente y el sistema financiero del país.

Resumiendo: se tratará de invertir económicamente y con la intención de recuperar los gastos en el menor tiempo posible, dando el máximo apoyo al desarrollo agrario, que es lo que llevaría el bienestar a la sociedad y el progreso de los otros sectores

DICTAMEN SOBRE EL TEMA VI FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

La Comisión 6ª del Congreso Nacional de Reforma Agraria después de haber estudiado las Ponencias presentadas para su estudio y consideración, presentó su dictamen sobre "Lineamientos Generales para el Financiamiento de la Reforma Agraria" Después de haber sido reconocido por el Pleno, éste resolvió:

Se considera que es imposible —por falta de datos y de tiempo— cuantificar la magnitud de los recursos financieros internos y externos necesarios para la ejecución de una Reforma Agraria, cualquiera que sea su naturaleza dentro del marco jurídico constitucional establecido Sin embargo, se puntualiza que sí existe posibilidades de aprovechar las siguientes fuentes:

I—Recursos Internos

- 1) Aportes del sector público:
 - a) Presupuestarios;
 - b) Tierras y bienes materiales, propiedad del Estado;
 - c) Servicios; y
 - d) Líneas de crédito específico otorgadas por el Banco Central de Reserva de El Salvador de conformidad con la capacidad de ahorro de la economía nacional
- 2º) Emisión de títulos valores de la Reforma Agraria, garantizados por el Estado, afectados únicamente para la transferencia de tierra.
- 3º) Créditos que puedan proporcionar instituciones financieras, públicas y privadas, para cualquiera de las facetas de la Reforma Agraria; y,
- 4º) El ahorro y paga de los beneficiarios de la Reforma Agraria, así como el aporte en trabajo, bienes y otros servicios, a los Programas de desarrollo comunal agrario

II—Recursos Externos

- 1º) Utilización de créditos extranjeros, para atender particularmente el crecimiento y desarrollo agrícola como complemento de la inversión del ahorro interno y en relación con la capacidad de pago en divisas; y,
- 2º) Aprovechar el crédito de organismos financieros internacionales destinados a la realización del mismo fin

Instrucciones para los anunciantes

Sólo publicamos anuncios institucionales de empresas comerciales e industriales de reconocido prestigio. La impresión del anuncio es en off-set. La mancha de página es de 9 x 6 pulgadas. Los anunciantes se ahorran el gasto de los grabados y el anuncio adquiere mejor presentación.

Anunciarse en **La Universidad** es productivo porque el anuncio se conserva por muchos años en la Revista.

El anuncio es permanente y llega a sectores con suficiente poder adquisitivo. Más de 5 000 lectores coleccionan la Revista. Se encuentra, además, en universidades y bibliotecas nacionales e internacionales como texto de consulta, en reconocimiento al valor científico y literario de los trabajos que en ella se publican.

Tarifa de anuncios

	Una Inserción	Más de una Inserción
1 página en negro	₡ 200 00	₡ 175 00
1 página en dos colores	" 300 00	" 250 00
1 página en tres colores	" 350.00	" 300 00

Dirigir las órdenes de anuncios con suficiente anticipación a **La Universidad**, Departamento de Ventas, Suscripciones y Anuncios, Teléfono 21-3547, 5ª Calle Oriente N° 220 San Salvador, El Salvador, C. A.

NUMEROS MONOGRAFICOS EN EXISTENCIA

- ESTADO ACTUAL DE LA EDUCACION EN EL SALVADOR.
- CUENTISTAS SALVADOREÑOS (De Salarrué a Hugo Lindo).
- LA DICTADURA DE HERNANDEZ MARTINEZ (1931-1944)
- PROBLEMAS FILOSOFICOS
- EL SINDICALISMO EN EL SALVADOR
- CUENTISTAS JOVENES DE EL SALVADOR (De Napoleón Rodríguez Ruiz h. a Ricardo Lindo).

NUMEROS MONOGRAFICOS EN PREPARACION

- LITERATURA LATINOAMERICANA ACTUAL.
- REFORMA TRIBUTARIA EN EL SALVADOR
- POESIA DE RUPTURA EN EL SALVADOR.
- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA EN EL SALVADOR.
- SOBRE LA REFORMA BANCARIA EN EL SALVADOR.
- EDUCACION SUPERIOR Y UNIVERSITARIA EN EL SALVADOR.

PORTADA
La Muchacha de la Primavera,
de Marco Augusto Quiroa.
(Guatemalteco).