



COFINTA: UN JUEGO DE INTERESES

David Mena

Prof. del Depto. de Ciencias Políticas
y Sociología de la UCA

I. Introducción.

En este artículo presentaremos una versión sintetizada del Proyecto de Creación de la Financiera Nacional Agrícola (FINA), elaborado en 1972 por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y otra sobre la "Corporación Financiera de Tierras Agrícolas" (COFINTA), proyecto contenido en un documento de discusión de abril de 1978, elaborado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

La síntesis se enmarca en cuatro aspectos: justificación, objetivos, organización y funcionamiento de la institución que tanto ANEP como el gobierno proponen crear en sus respectivos proyectos.

Al examinar los dos proyectos se podrá observar, a pesar de diferencias formales, como el proyecto de COFINTA tiene sus antecedentes en la FINA y que sigue los lineamientos propuestos por ANEP en 1972, cuando aún no existía el Frente Agropecuario de la Región Oriental (FARO). Este señalamiento es para recordar que el binomio FARO-ANEP tuvo una presencia de primera línea contra las pretensiones del equipo gobernante de 1976, jefeado por el entonces Presidente Molina, de crear el primer proyecto de Transformación Agraria que sería realizado por el ISTA.

Desde esta perspectiva —los intereses que se juegan en este proyecto— el lector podrá visualizar cómo se perciben los problemas del agro y la solución que ofrecen a éstos.

II. Financiera Nacional Agrícola: El Proyecto de ANEP (1972).

Justificación

ANEP plantea la necesidad de crear la Financiera Nacional Agrícola (FINA) como un mecanismo financiero específico que dé cuenta de la actividad de compra-venta de tierras; que procure facilidades crediticias para el establecimiento de un mercado libre de tierras y que los parceladores privados no se vean limitados para realizar parcelaciones a largo plazo. Le asignan al Estado la responsabilidad de llevar a cabo dicho proyecto y se

comprometen a colaborar con éste para lograr el desarrollo económico del país.

Son varios los razonamientos que los llevan a concluir la necesidad de crear un ente financiero especializado, que logre el mercado libre de tierras:

1- Existen parceladores privados interesados en trasladar tierras a los desposeídos, pero encuentran limitaciones para el crédito territorial. No ha habido financiamiento —interno o externo— para la compra de tierras.

2- No han existido criterios claros —en los diferentes proyectos de parcelación— para procurar ingresos adecuados a los destinatarios de las parcelas. Asimismo, regulaciones a los parceladores que evitarán la reposición de tierras. Por otra parte, las parcelas no tuvieron mejoras (vías de acceso, mejora de suelos, drenaje, etc.) en algunos casos por inconsistencia técnica o problemas legales (títulos de propiedad). Por lo anterior y las ventas indiscriminadas de tierras se ha fomentado el minifundio.

3- Finalmente, la participación del Estado ha tenido una "Absoluta discontinuidad en la planeación y ejecución de muchos proyectos". Primero, por una descoordinación de esfuerzos y recursos de las diferentes instituciones estatales orientadas a resolver el problema agrario; segundo, la incertidumbre en los presupuestos de inversión provocados por la "inestabilidad de los mandos superiores" y terceró, la burocracia carece del dinamismo de la empresa privada.

Según ANEP, el problema agrario de El Salvador no se ha logrado solucionar porque estas situaciones se han combinado de diferentes maneras.

Objetivos

La finalidad de crear la FINA es de incrementar el número de propietarios agrícolas, que surgirán a partir de la compra-venta de tierras agrícolas según se manifieste el mecanismo de oferta y demanda.

Esta financiera —con un funcionamiento adecuado— propiciará la tenencia propia a productores comerciales, o sea, aquellos que utilicen toda la tierra y sean agricultores modernizantes (que no sean reacios a la aplicación de tecnología), es decir, "... que sean unos verdaderos empresarios agrícolas".

Las características, según ANEP, que reúnen los productores comerciales son las siguientes: a) producen para el mercado; b) sus ingresos principales provienen de la agricultura; c) con capacidad física para esforzarse directamente; d) algunos tienen conocimientos técnicos limitados; e) en varios casos son inversionistas fuertes; f) existen con diversos tamaños de propiedad. En este último caso se clasifican como familiares y multifamiliares en los que predomina la propiedad privada; ésta permite la tenencia segura de la tierra y la posibilidad de planificar las reinversiones, diversificar la producción agrícola y la entrada o salida de cultivos anuales de acuerdo a las ganancias esperadas. De acuerdo a ANEP estos son los atributos de la agricultura moderna.

Según ANEP, este tipo de empresarios agrícolas no puede encontrarse en aquellos individuos que producen en parcelas clasificadas como microfincas y subfamiliares, por adolecer de una tenencia insegura de la propiedad (colonato, aparcería, arrendamiento, etc.). Además, esta tenencia de la tierra crea problemas de vivienda e higiene por ser una empresa desordenada.

Estos productores precarios, de acuerdo a ANEP, presentan las siguientes características: a) no producen para el mercado; b) la producción es destinada al autoconsumo; c) se incluyen jornaleros, minifundistas,

Pasa a la página 34

EN ESTE NUMERO:

Cofinta: Un juego de intereses/ Algo más sobre el boletín/ Cartas a la redacción/ Proyectan celebrar encuentro sobre integración económica/ Nicaragua: componentes económicos en la crisis política/ Consideraciones sobre la función del ahorro en El Salvador/.

arrendatarios, etc; d) sin conocimientos técnicos para la producción; e) sin habilidad administrativa para convertirse en productores comerciales*.

Organización

Esta financiera especializada deberá constituirse como una institución autónoma dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería y tendrá como afiliadas a empresas privadas u oficiales dedicadas a la actividad de parcelamientos de tierras.

Las funciones que le asignan son las siguientes: 1) regular las actividades de las afiliadas, 2) asistir a éstas por problemas de liquidez, 3) financiar mejoras de tierras, 4) supervisar las parcelaciones y 5) avalar lo bonos que emitan las afiliadas.

Funcionamiento

El funcionamiento de la FINA es posible siempre que existan tierras disponibles en un mercado libre. ANEP ha calculado una oferta potencial de 600 mil manzanas de tierras para parcelación masiva. Pueden considerarse dentro de éstas las que se encuentran sub-explotadas; algunas de cultivo eficiente (que por varias razones quieren ser vendidas); otras de difícil explotación y finalmente muchos minifundios que pueden ser reconcentrados.

En las operaciones comerciales la FINA pagará con Bonos el 84 o/o las compras de tierras. La idea es que los tenedores originales de Bonos —y sólo éstos— puedan venderlos a un fondo especial, previa comprobación de una inversión productiva.

Esto supone la creación de un Fondo de Liquidez —financiado por el Banco Central de Reserva— que se convierta en un mecanismo financiero que permita el canje de bonos por acciones representativas de capital de empresas ya establecidas que sean de interés para el desarrollo económico; o en nuevos proyectos de inversión: agroindustrias, industrias de exportación, proyectos agropecuarios (para consumo interno) o inversiones de carácter social.

El proyecto de ANEP considera adecuado otorgar 15 años de plazo para los compradores de tierra y acepta que el Banco Central de Reserva fije las tasas de interés, tanto de los créditos como de los bonos.

* Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en su Información Básica sobre el Sector Agropecuario de El Salvador (1975), en el área rural se encontraban más de 56 mil "familias sin tierra" en 1961 y crecieron a más de 185 mil familias en 1975; además, las "microfincas" (de menos a 1 Ha.) aumentaron de 197 mil a más de 125 mil en el mismo período. Estos forman parte de los que ANEP considera sin habilidad administrativa para convertirse en "verdaderos empresarios agrícolas".



III. COFINTA: El Proyecto del actual Gobierno.

Justificación

El gobierno del General Romero plantea la necesidad de promover el mercado masivo de tierras —que implica el movimiento de una gran cantidad de dinero— para lo cual se vuelve necesario e imprescindible la creación de una institución especializada que cumpla los objetivos que el gobierno se propone.

Esta institución vendrá a resolver el problema de las empresas parceladoras privadas que han transferido tierras a mediano y largo plazo y que no amplían sus operaciones por ausencia de financiamiento. Por su parte, el ISTA ha recibido ofertas de tierras por medianos y grandes propietarios pero no puede adquirirlas por carecer de fondos para ello, ya que se ve limitada en la negociación de financiamiento por su Ley de creación, que le impide adjudicar libremente las tierras. En ambos casos, la creación de COFINTA resolvería el problema del financiamiento.

El gobierno considera que el Banco de Fomento Agropecuario, ISTA y el Banco Hipotecario no son adecuados para realizar las funciones que asignan a COFINTA.

En el caso del Banco de Fomento Agropecuario se considera que por su estructura organizativa y porque invierte sus recursos con el mediano agricultor y cooperativas y deja por fuera a otro tipo de sociedades, no cumpliría con la expansión requerida.

El ISTA utiliza sus recursos para "...ejecutar la política de transformación agraria, ... es decir, no cabe la posibilidad de la venta libre de tierras"; además, el ISTA deja por

fuera, en sus operaciones, a las sociedades mercantiles.

Finalmente, el Banco Hipotecario, no es adecuado porque no está especializado en la venta de tierras y no distingue beneficiarios: financia tanto al pequeño como al grande y mediano agricultor.

Por lo tanto, en el documento que analizamos, se plantean cuatro alternativas posibles de instituciones que podrían llevar adelante los planes del mercado libre de tierras:

- 1) Creación de un Fondo de Desarrollo para la compra de tierras agrícolas.
- 2) Introducir reformas legales a la Ley del Fondo de Desarrollo Económico del Banco Central de Reserva de El Salvador.
- 3) Crear un Banco de tierras agrícolas.
- 4) Crear un ente autónomo (COFINTA).

Las tres primeras alternativas se eliminan de la siguiente manera: la alternativa 1 no es la indicada porque es imposible emitir bonos para ser adquiridos por el Banco Central de Reserva. Los números 2 y 3 no son comentados en el documento. Por lo tanto, la alternativa 4 es la adecuada por las siguientes razones:

a) Porque da cumplimiento al plan "Bienestar para Todos".

b) Por la necesidad de fortalecer financieramente las parcelaciones privadas, ahora sin capital operativo, así como incentivar la formación de nuevas empresas parceladoras, a través de un organismo que responda en forma dinámica y acertada a los objetivos y trámites de estas empresas.

c) Porque no existe una institución especializada para crear nuevos empresarios agrícolas, con recursos monetarios adecuados para transferencia de tierras agrícolas con períodos de gracia y largo plazo de amortización y que descuente o compre hipotecas.

Objetivos

El objetivo del gobierno con la creación de COFINTA es solucionar el problema de tenencia de la tierra con la participación de la libre empresa en un instrumento financiero que promueve la compra-venta de tierras.

Organización

La institución que se cree deberá ser autónoma (Corporación de Derecho Público), que coordine la política comercial de tierras agrícolas (precios, intereses, plazos, límites de extensión) y que esté dirigida por una Junta Directiva. Según el documento, el Presidente de la Corporación será nombrado por el Presidente de la República y nombrará un director cada uno, el Banco Central de Reserva y los Ministerios de Planificación, Economía y Agricultura. La empresa privada tendrá dos directores.

Funcionamiento

Originalmente en el documento se plantea que la corporación tendrá un fondo inicial para operaciones (a constituirse en cuatro años) de 400 millones de colones, aportados de la siguiente manera: 100 millones por el gobierno central; 200 millones en bonos (comprados por el Banco Central) y 100 millones con préstamos externos.

Los cálculos de adquisición de tierras agrícolas, por COFINTA, es de 132.500 manzanas — en un período de cuatro años— compradas a un precio promedio de 2 mil colones cada manzana. Se supone que los sujetos de crédito son pequeños agricultores, colonos, arrendatarios, campesinos sin tierra, cooperativas, asociaciones campesinas y grupos de pequeños agricultores. El tamaño de las parcelas estará comprendido entre 5 y 10 manzanas, pero podrá variar; lo que se persigue es que dichas parcelas produzcan ingresos suficientes para la subsistencia y la amortización del crédito.

Los créditos serán otorgados por parceladores privados, bancos y aquellas instituciones estatales capacitadas para ello. Para la operación comercial, los oferentes de tierras llevarán a los clientes potenciales con los intermediarios, que decidirán si son o no, sujetos de crédito; previamente calificados los clientes potenciales, los intermediarios solicitarán el crédito a COFINTA.

El funcionamiento adecuado de COFINTA, supone a su vez, el complemento de sus actividades, asignándole a otras instituciones estatales las siguientes funciones:

a) El Ministerio de Agricultura y Ganadería dará la asistencia técnica requerida.



b) El Banco de Fomento Agropecuario y FEDECREDITO atenderán las necesidades crediticias de corto plazo.

c) El Instituto Regulador de Abastecimientos comprará preferentemente la producción agrícola de los campesinos involucrados con COFINTA a través de las parceladoras.

d) El INSAFOCOOP se encargará de organizar las asociaciones de campesinos.

e) El Ministerio de Obras Públicas se encargará de abrir caminos para facilitar el transporte y la comercialización de la producción agrícola.

IV. Breves comentarios.

La similitud de ambos proyectos es muy marcada. El razonamiento básico que encontramos es el siguiente: "existe una oferta de tierras agrícolas en el país que podría dar lugar a crear un mercado libre y masivo de dichas tierras; sin embargo, ante la ausencia o limitaciones financieras, esta actividad comercial es muy reducida, por lo tanto, se vuelve "necesario e imprescindible" crear una institución especializada que fortalezca financieramente las parcelaciones privadas. Con esta institución pretenderemos solucionar el problema de tenencia de la tierra en El Salvador".

El proyecto de ANEP era alternativa de lo que finalmente creó el gobierno de Molina (ISTA), que incluso se autolimitaba para evitar la especulación de tierras agrícolas, pero con la idea principal de crear un mecanismo para el negocio de tierras. En el proyecto del actual gobierno, hay un abandono real de los propósitos de ISTA. Y ambos, ante el problema de sobrevivencia de la población campesina, pretenden solucionarlo creando un mercado masivo de tierras, que no es más que una visión comercial de las necesidades básicas de la población nuestra (Con esta óptica se "solucionan" muchos problemas: recuérdese el caso de la Financiera Nacional de la Vivienda, negocio redondo de las "financieras", comerciantes de materiales de construcción, especuladores de casas y de terrenos urbanos, etc.).

Y, claro, un proyecto millonario como el que se proponen no puede ser realizado más que por el Estado. Se pretende utilizar la capacidad de éste —la vieja historia— por los parceladores privados y usufructuar con una política agraria especulativa —fácil de realizar— con la ayuda y sanción legal del Estado.

Por otra parte, es interesante leer las argumentaciones para crear COFINTA. La eliminación que hacen del Banco de Fomento Agropecuario o ISTA, calificándolos de

inadecuados, nos parece que se sustentan en observaciones "ingenuas" que pretenden pasar por serios y valederos argumentos.

El BFA, por ejemplo, es inadecuado porque tiene tres divisiones administrativas y no podrá funcionar como se requiere. En el caso del ISTA el argumento es revelador: no es conveniente porque pretende ejecutar la política de transformación agraria . . . evidentemente no es el propósito de COFINTA.

Al momento de elaborar este trabajo, el proyecto de ley de creación de COFINTA, presentado por el poder ejecutivo a la Asamblea Legislativa hace algunas semanas, había recibido respaldos o rechazos. ANEP por ejemplo dio su aval, sugiriendo algunas modificaciones (sobre todo quien controla la institución); fue rechazado por organizaciones gremiales y políticas: Asociación de Ganaderos de El Salvador, Asociación de Cafetaleros de El Salvador, Sociedad de Abogados de Occidente, Movimiento Nacional Revolucionario (MNR); comentado en aspectos técnicos por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas y por la Sociedad de Ingenieros Agrónomos de El Salvador. Fue rechazado enfáticamente por una Institución Gubernamental: ISTA (Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria).

Los planteamientos para avalar o rechazar a COFINTA son indicadores de diferentes intereses económicos o políticos, motivados principalmente por la participación activa o potencial en las actividades agrarias u otras vinculadas de diversas formas a ésta.

No haremos un análisis de estos intereses, pero se pueden visualizar algunas situaciones posibles. Por ejemplo, dentro de los que promueven el proyecto, algunos tendrían interés en canalizar sus inversiones hacia la creación de agroindustrias y desean asegurarse el flujo de materias primas con aquellos productores comerciales que crearía COFINTA, sin que propugnen, por cierto, por cambios drásticos en la tenencia de la tierra. Otros por el contrario, se oponen, porque con las condiciones actuales en el agro, obtienen elevadas ganancias y no están interesados en cambios en dicho sector.

Existen, también, organizaciones que desde una perspectiva política diferente de la actual que ha promovido la creación de COFINTA, procurarán la solución de los problemas del campesinado del país, con la participación activa de los sectores sociales afectados directamente.

En fin, la tendencia que vaya perfilándose alrededor de los problemas de la sociedad salvadoreña —en este caso, los que se incrustan propiamente en el agro, que das las condiciones históricas son determinantes de otros de la totalidad social— serán el reflejo de los enfrentamientos y las soluciones que se den, entre aquellos grupos con intereses diferentes en el agro salvadoreño.

Es claro que, sin una demostración convincente y veraz sobre la inviabilidad de otras alternativas —nada dijeron en dos casos— surge COFINTA como la salvación porque vendría a resolver el problema de financiamiento de las empresas parceladoras privadas.