OBSERVACIONES SOBRE LA LEY DE REFORMA AGRARIA

RAUL ARANA MONTALVAN

Acaba de introducir el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional el anunciado proyecto de Reforma Agraria, proyecto que ha tenido a la expectativa a la ciudadanía, en gran parte por falta de conocimientos de lo que significa la reforma del agro. Así por ejemplo, algunos piensan que una Reforma Agraria es simplemente el otorgamiento de tierras a toda familia campesina que carezca de ella, algunos suponen incluso que la mencionada reforma consiste en la oportunidad de conseguir tierras para los habitantes de la ciudad carentes de trabajo y llegan hasta pretender que tal repartición se deba hacer gratuitamente.

En realidad, una reforma agraria es algo mucho más dinámico e integral que todo eso. En el fondo es el inicio dramático de una nueva etapa del desarrollo económico e integral de un país, pues emprender una justa distribución y al mismo tiempo una eficaz organización de las tierras de un país, significa un impulso económico y cultural tremendo, capaz de llevar al campo los adelantos y conquistas obtenidas por una nación en sus zonas urbanas.

Posiblemente quienes se jactan de ser eminentemente técnicos opinen todo lo contrario y aseguren que antes de adelantar en el campo hay que conquistar el progreso de las ciudades y que en consecuencia un país que carece hasta de lo más elemental en sus ciudades, no debería lanzarse a una reforma agraria pues la miseria y el atraso no podrían nunca engendrar progreso. Sin embargo y respetando las razones de quienes así reflexionen, nosotros opinamos que mientras en nuestro país no se comience por mejorar las condiciones de vida del campo se habrá interrumpido la forma lógica de progreso y civilización. Las razones para este planteamiento elemental son obvias. Según nuestras estadísticas la actividad económica de Nicaragua gravita alrededor del campo en más de un 85% de sus actividades productoras y por consiguiente es indispensable que consigüeramos un sistema de convivencia agraria que asegure el desenvolvimiento y progreso de quienes viven por y para el campo, que son como dijimos la inmensa mayoría del pueblo nicaragüense.

Lo anterior significa que lo primero que debemos pensar los nicaragüenses al aportar nuestros buenos deseos y conocimientos en la Reforma Agraria es que nuestra Ley debe ser a tono con nuestras posibilidades y peculiaridades ambientales, pues de otro modo no estaremos en capacidad de aportar realidades que hagan viable y operante la Ley que pretendemos.

Naturalmente que en ese asunto el papel más importante en la elaboración de la Ley habrá de corresponder a nuestros legisladores. Se supone que las Cámaras están compuestas de personas que presentan cada una de ellas un sector de nuestra Patria y sean capaces de trasladar a la Ley un pedazo de am-

biente que a él le corresponde. Se persigue con ello articular de manera inteligente y eficaz el engranaje jurídico que debe reglamentar los derechos y obligaciones de los ciudadanos afectados por la Ley.

Tampoco debemos olvidar que una falta de un buen juicio, o el deseo de una fácil aprobación sin la debida discusión de los puntos fundamentales en que se basa la Ley podría traernos graves consecuencias, no sólo en lo referente al fracaso de esa empresa, sino en lo que es más importante y es que nuestro pueblo se sienta defraudado en sus esperanzas de mejoramiento que con justicia ha esperado de aquella reforma.

Por otra parte, es muy agradable pensar que con la reforma agraria tendremos un campo disfrutando a breve plazo del confort moderno; resulta fácil asegurar que la Ley es incompleta si las tierras no se otorgan gratuitamente sino que se venden. Pero si con sinceridad y valor afrontamos la obligación de cooperar con una pronta iniciación del proceso de propietarización a nuestra familia campesina, debemos sobreponernos a esos impulsos satisfactorios.

Si las tierras se comprasen con dinero efectivo, tendríamos en primer lugar que reconocer que el Estado no podría adquirir las por carecer de fondos, pues por un lado no dispone de ellos y por otro el plan Kennedy, que es el mayor aliento a este proyecto de reforma no prestará dinero para el objeto de comprar tierras. Esto último fue claramente establecido en la Conferencia de Punta del Este y a su regreso así lo ratificó el Ministro de Economía. En cambio, si el Gobierno compra la tierra con bonos como es lógico, tendría que proveer el reembolso del dinero invertido para pagar a los dueños de esas tierras a los Bancos o a las instituciones nacionales el justo valor de esas tierras. Dicho valor no debería ser bajo ningún pretexto mayor al que las tierras tuvieron en la declaración de capital del año 1958 por sus propietarios y que aunque fueron informadas a un precio menor que el verdadero de esa fecha, siempre resultaron muy superiores a las que por ella pagaron sus propietarios.

Si los legisladores no fijan de una vez por todas que la forma de valorar las tierras será la declaración de capital del año 1958, nuestro Gobierno no tendrá dinero para adquirir las tierras a los precios fabulosos a que serán pretendidas vender o adquirirá tierras menos apropiadas que ofrecen interesados en salir de ellas. Y la mejor forma de defender al Estado y a la operabilidad de la Ley es fijando desde ahora que todas aquellas zonas cultivadas que sean solicitadas por grupos de familia o seleccionadas por los encargados por la Ley a efectuarlo, sean adquiridas por el Gobierno al precio con que fueron declaradas al Fisco en 1958.

También hay que dejar al cubierto de los excesos de costo en cuanto a administración y acondiciona-

miento de las colonias de los futuros propietarios se refiere. Para ello sería conveniente que la misma ley fijara un precio tope a que deberán ser vendidas las propiedades en referencia

Podrá decirse al argumentar contra esta defensa del futuro propietario que es antitécnico que una Ley Agraria fije el costo máximo que tendrá una propiedad. Eso no pasa de ser una simple afirmación pues incluso para la solicitud de la cooperación del plan Kennedy el Gobierno deberá demostrar no solamente lo que en cada sección o clase de propiedad gastará, sino algo más importante y esto es la capacitación en que se colocará el propietario de cubrir en circunstancias normales los abonos correspondientes al adeudo de su propiedad, después del margen que guardará para el mantenimiento de su familia

Lógicamente que este margen supone un mejoramiento periódico de acuerdo con el avance de su propio progreso técnico y capacidad en el manejo de la propiedad y en el desarrollo de su responsabilidad de su posición de padre de familia y propietario, fines básicos que deberá perseguir el Gobierno con la reforma agraria, pues es con estos fines precisamente que podremos obtener el verdadero mejoramiento económico y moral de nuestro pueblo.

Es posible que al hablar de compra con bonos del Gobierno llevemos la intranquilidad a muchos que han permanecido indiferentes al camino que está siguiendo el Continente Americano en cuanto al abandono del viejo sistema personalista que nunca ha pensado en el derecho al mejoramiento los que hasta ahora han permanecido al margen de las oportunidades de educación. Es hasta lógico y humano que esta intranquilidad se posea de unos pocos, pero esto no debe detenernos si los resultados de la Ley tranquilizan a los muchos. Sin embargo, si con frialdad analizan aquellas personas, no sólo la razón de esa medida, sino los beneficios que les podría traer si ellos con sinceridad cristiana cooperan en la mejor manera de solucionar ese paso, tendremos que esos bonos podrían servir para cancelar saldos insolutos, que el sistema de bonos podría efectuarse por sorteos que correspondieran en cancelación al porcentaje de las cuotas pagadas, podrían aceptarse tales bonos para cancelación de impuestos de herencia y aún hasta para cancelación de hipotecas con particulares, cuando se constatare que esas hipotecas vienen de deudas usurarias y que además los bonos son de esa persona que tiene tales deudas

Si enfocamos el punto referente al plazo quizás estamos tratando de uno de los artículos que para nosotros es de mayor importancia, pues de él dependerá en gran parte no sólo el efecto económico del nuevo propietario, sino a algo más trascendental y esto es al grado de perennidad que inculca al país y por consiguiente a la seguridad que dará a los propietarios al verse metidos en dimensiones que cubrirán espacios de tiempo que ni siquiera habían contemplado en sus posibilidades de vida

Quizás sea en lo que se refiere al plazo en donde la Ley forma el más interesante enjambre de principios morales y económicos y donde los legisladores que en verdad quieren esta conquista, puedan aducir los mejores argumentos. Porque no sólo está en juego el logro de una propietarización, no sólo va involucrada la capacidad del nuevo propietario, sino a algo más elevado que es la ruptura definitiva del Es-

tado con el criterio impuesto del PRESTAMISTA quien establece por la codicia del dinero que siempre sea la misma persona la que habiendo recibido el dinero, lo devuelva, para no correr el riesgo de un cambio en cuanto a sistemas y prácticas de la viuda o de los hijos

Decíamos que se afianzaría la propietarización con el plazo largo y esto es tan cierto como que una familia que dispone de un plazo de veinticinco a treinta años para pagar llega a penetrarse que esa propiedad es ya de ella y la sentirá como tal y la administrará como tal. Cualquiera que haya convivido con los problemas del agro sabe que puede haber un período de malos tiempos, pero que con un lapso de tres décadas por adversas que sean las pruebas a que el agricultor puede verse sometido, al fin morirá sobre la tierra cuyos árboles fueron regados con su propio sudor.

Hablábamos de la importancia del plazo en lo referente al Plan Kennedy y es evidente que si nosotros con un criterio mezquino pensamos en un plazo corto, nos cerramos el camino amplio que el Presidente Kennedy abrió a los países atrasados para resolver a un plazo largo los problemas económicos y culturales de ellos

El Plan Kennedy con gran realismo contempla plazos hasta de 50 años para obras de cultura y nuestra Ley Agraria será precisamente el conducto que nos llevará a ella, siendo por consiguiente mal criterio económico poner un plazo corto cuando el dinero para la casi totalidad de las obras que formarán la verdadera conquista del agro están o pueden estar clasificadas que necesitan un plazo largo. Y es precisamente porque habrán algunas obras que no obtendrán plazos mayores de 20 años que nosotros ponemos un plazo entre 25 a 30 años, puesto que la proporción de los créditos a estos plazos y los que pueden obtenerse hasta 50 años con intereses del 2% y hasta sin intereses, habría una combinación ecuánime que permitiera a los técnicos actuarios hacer una justa distribución a las cuotas en forma que los 25 ó 30 años pudieran ser cancelados todo aquellos que correspondan a los plazos más cortos y el saldo reinvertido en nuevas colonias que continuarán el proceso de propietarización para las familias campesinas.

El mismo tipo de interés no debería ser mayor del 3% anual, pues todo otro porcentaje produce un verdadero daño que repercute en el sentido humano de la Ley. No es posible cargar a una familia que vive del campo con un total mayor de un 3% anual.

No es justo ni lógico pensar que una familia que adquiere una propiedad para pagarla en su totalidad va a cubrir fuera de sus necesidades un interés mayor del 3% y además una cuota de amortización a quince años de plazo. Es precisamente en este punto donde nosotros encontramos la parte sustancial para el éxito de la Ley Agraria y es en la captación de esta realidad económica en que la Ley podrá conseguir su éxito o su fracaso y por ello hacemos un formal llamamiento a los que tomen parte en la redacción de la Ley para que nos acompañen. Si este renglón de intereses no se toma en cuenta gravitarán tremendamente sobre los propietarios que no sufrirán una decepción al pasarles el entusiasmo al sentirse en un ambiente mejor o pedirán una reforma al sistema de pagos.

Pasamos ahora a presentar nuestros puntos de

vista sobre las reformas, agregados o supresiones que en determinados artículos de la Ley que comentamos, deben efectuarse. El Art 66 por ejemplo, que se refiere a la transmisión del título de propiedad hasta que el propietario haya cancelado el 25% de su valor, lo consideramos antisocial. Para nosotros, el título debe extenderse cuando haya llegado el adjudicado a pagar el 10% del total del valor de la propiedad. Otro punto que debe estar revestido de significación social, es el Art 71, pues consideramos inoportuno el autorizar a juicio del Instituto, la división de la unidad básica en caso de muerte, lo mismo que el de justipreciar y vender la propiedad, pagando a los herederos las partes correspondientes. El asunto a nuestro juicio debe encararse así: la propiedad es puesta a la venta por licitación, por el IA. El producto en bonos, se le entregará a los herederos y podrá servir para darlos como parte del valor de otra unidad, o como cuotas adelantadas al INVI por cuenta de una vivienda urbana o rural.

En la parte concerniente al Art 84, sería muy conveniente que en vez de decir como ahí se expresa, se establezca: "el Instituto podrá reservar para inmigrantes de comprobadas costumbres campesinas, que sepan leer y escribir y que además demuestren conocimientos elementales, tanto técnicos como prácticos de las labores propias de la tierra y de animales domésticos, hasta un 10% del total de unidades económicas de cada núcleo, una vez que se hayan entregado a las familias nicaragüenses las primeras diez mil unidades. De igual manera, pensamos que el Art 96 debe reformarse. Esta parte de la Ley referente a los impuestos, hace aparecer el Proyecto con más interés tributario que social. Los proyectistas no se preocuparon de darle a la parte tributaria, no sólo la intención de limitar el número de hectáreas poseídas individualmente, sino que se olvidaron de las seguridades que deben dar al contribuyente de que la forma de cobro sea seria y justa. La redacción tal como está, deja fáciles formas de burlar el cobro, logrando ser clasificados con una categoría inferior a la que deberían pagar. Asimismo, es sumamente peligroso aceptar como bueno que las tierras de 7ª estén exentas de impuesto, pues si tales tierras sólo sirven para recreación, enriquecimiento de aguas del subsuelo, etc., deberían estar en manos del IA. Por eso pensamos que la forma de cobrar el impuesto en este momento inicial de nuestra Reforma Agraria, sería una clasificación concreta y determinada, en que aunque aparentemente pague más el dueño de la tierra cultivada, sepa que todos pagarán lo mismo y que está contribuyendo a un sistema de Gobierno basada en la moral administrativa. Por las razones expuestas, sugerimos que el Art 96 se redacte así: Terrenos por caña, algodón y café: 10 córdobas hectárea. Para potreros, riego natural 6 00, para potreros corrientes, 300. Montañas o montes cercados, extensión menor de 500 hectáreas: 3.00; montañas o montes cercados hasta 1,000 hectáreas: 5 00; terrenos abiertos sin cercas hasta 500 hectáreas: 5 00; terrenos abiertos sin cercas, desde 500 a 1.000: 6 00; terrenos abiertos sin cercas, de mil a dos mil: 7 00; terrenos abiertos, sin cercas de dos a tres mil hectáreas: 8.00; terrenos abiertos sin cercas de tres mil a cinco mil: 10.00; terrenos abiertos sin cercas de 5,000 a 10 mil: 15 00; todo terreno que perteneciera a persona civil o jurídica que midiere más de diez mil hectáreas, pagará: 25.00.

Cualquier propietario podrá hacer arreglos con el fin de entregarle tierras por una o varias anualidades de impuestos, siendo entendido que el IA tomará las tierras con el valor de la declaración de Capital de 1958. El Art. 99 encierra el más notorio principio de injusticia, pues recarga sin discriminación a las tierras que están a las orillas de las carreteras pavimentadas, de las que están a dos kilómetros de ellas. Mas aún, cobra el mismo impuesto a las tierras que bordean las tierras pavimentadas que a las que están a la vera de las macadamizadas, como si no existiera enorme diferencia entre unas y otras. Pero el acápite b) del mismo Art 99 es todavía más injusto, cuando cobra por caminos transitables simplemente, el precio de un córdoba por hectárea, tanto los que están a orillas de tales caminos, como los que están a menos de 2 kms. En la generalidad de los casos esto significa que el que está a la orilla de los llamados caminos de penetración, que aunque no siendo accesibles, lo son cuando no hay fuertes lluvias, pagarán lo mismo que los propietarios que tienen que caminar esos dos kms. en pésimo camino y a lomo de mulas, desperdiciando sus productos o privándose en casos corrientes de traerlos al mercado por imposibilidad de transporte. Nosotros sugerimos para este artículo una clara separación que guarde un principio de justicia basada en la proporción en la siguiente forma. Para las propiedades que lindaren con carreteras pavimentadas: dos córdobas por hectárea, para aquellas que estuvieren a menos de cinco kilómetros de las mismas carreteras con caminos de penetración transitable en todo tiempo y a una distancia que no fuera mayor de 30 kilómetros de las carreteras Departamentales, veinticinco centavos por hectárea. Pagarán la mitad de ésta tarifa, las propiedades que en lugar de carretera, tuvieren líneas de ferrocarril, siempre que hubiere tráfico normal de trenes o auto carros lo menos una vez al día, pues en otra forma no pagarán. Muy oportuna ha sido la mención que hace el Art 61 sobre un descuento al propietario de cada unidad por cada hijo que naciera en la unidad, tanto legítimos como naturales. Creemos sin embargo, que la mejor manera de asegurar el que es Art 61 sea de contenido social, debe redactarse en tal forma que la recompensa esté condicionada a que el padre se preocupe por la educación de su hijo y que tal educación esté certificada por el Director de la Escuela donde concurrió el niño durante todo el período escolar del año correspondiente. Y a cambio de este certificado, el Instituto hará una rebaja del 10% sobre la cuota correspondiente a cada año en que el propietario esté en capacidad de presentar la constancia de puntual concurrencia de cada uno de sus hijos.

Consideramos que nuestros comentarios encierran más que un trabajo técnico, legal o literario, el análisis frío y sobrio del articulado de una ley llamada a rescatar de la más pavorosa miseria a quienes por nuestro atraso y quizás hasta por la falta de recursos y de la formación de un sistema democrático durante las últimas dos décadas, han permanecido al margen de toda oportunidad de mejoramiento.

Creemos firmemente que nuestro trabajo habrá de llegar a nuestros legisladores con la naturalidad y crudeza con que viven nuestros campesinos. Queremos que nuestras ideas sinceramente expuestas sobre las páginas de la "REVISTA CONSERVADORA" hagan meditar a quienes serán factores determinantes en la promulgación de la Ley Agraria.