

EL REFORMISMO SALVADOREÑO: UNA MEDIDA DE POLÍTICA ECONOMICA O UNA ALTERNATIVA POLITICA.

I Parte

Por William Adalberto Pleitez
Prof. del Departamento de Economía

INTRODUCCION.

El presente trabajo constituye un esfuerzo de nuestra parte por darle una interpretación satisfactoria a los planteamientos reformistas más importantes aparecidos en el transcurso de los últimos años, que sin duda alguna resumen lo esencial de la dinámica que ha caracterizado a nuestra formación económico social en dicho período.

Estos planteamientos no obstante, de una manera sustancial, se han centrado en promover reestructuraciones en la propiedad agraria, por lo cual creemos suficiente para lograr nuestro propósito reducir el análisis a la caracterización de los intentos de reforma agraria de mayor trascendencia, expuestos a continuación.

1. El primer proyecto de transformación agraria.

a. Antecedentes.

Una vez desatada la crisis del desarrollo industrial salvadoreño, a raíz del cierre del Mercado Común Centroamericano (1969), se vuelve más transparente la realidad socio-económica de las estructuras agrarias, cuya situación incluso en informes oficiales es señalada insistentemente como la causa fundamental del atraso general del país.¹

Se argumentaba que la agricultura salvadoreña no estaba desempeñando su papel correspondiente en el desarrollo económico y social del país, ya que pese a ser el sector predominante de la economía, no producía los alimentos indispensables en cantidad y en calidad para la población, ni tampoco generaba los suficientes empleos demandados crecientemente por la población agrícola como fuente fundamental de los ingresos requeridos para satisfacer sus necesidades básicas.

Esta situación, que a nivel político genera un conflicto social dotado de un elevado potencial explosivo, preocupa a ciertos sectores "progresistas" nacionales y extranjeros que presionan al gobierno —todavía bajo la administración de Sánchez Hernández— en favor del impulso de un proceso de modernización capitalista basado en una reorientación de las estrategias de desarrollo, consistente en realizar una transformación nacional del aparato productivo y particularmente de las estructuras agrarias.²

Esta presión genera los primeros resultados el mismo año de 1969, cuando a requerimientos del gobierno se elaboran

una serie de estudios técnicos coordinados por agencias norteamericanas —específicamente la AID— con el objeto de determinar la productividad potencial del agro salvadoreño.

En 1970 se celebra El primer Congreso de Reforma Agraria³; al cual son invitados la mayoría de fuerzas sociales existentes⁴, incluyendo a los partidos políticos opositores legalmente inscritos; desatándose una pugna directa en contra de los propietarios agrícolas que abandonan el evento y amenazan al gobierno con retirarle su apoyo en caso que prosiga promoviendo medidas de ese tipo

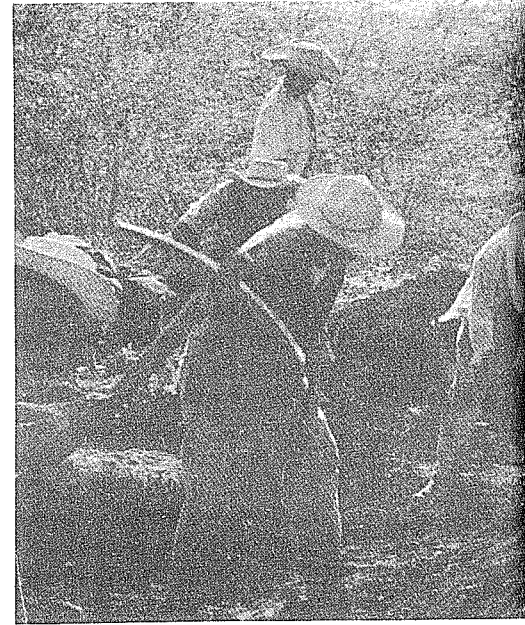
Simultáneamente son creados los distritos de riego, con el propósito de modernizar determinadas áreas agrícolas y cultivos, bajo la supuesta capacidad y responsabilidad administrativa del Estado; a los cuales se les da vida mediante la aprobación de Ley de Avenamiento y Riego que facultaba no sólo la expropiación de las tierras imprecindibles para los proyectos, sino también dotaba al estado del derecho de limitar el tamaño de la propiedad territorial entre un máximo y un mínimo para los propietarios afectados.⁵

En reacción ante tal medida, el grupo terrateniente tradicionalista firma el acta de divorcio con el partido oficial, mediante la formación de un nuevo partido político: El Frente Unido Democrático Independiente FUDI, de franca tendencia conservadora. Como es de suponer, la creación de este nuevo partido, al ser el fruto de un fraccionamiento de los sectores gobernantes, debilitó aún más a las fuerzas involucradas.

Consecuentemente se fortalecen partidos de oposición, a tal punto que en la elección presidencial de 1972, el partido oficial apoyado en "sus" fuerzas armadas se ve obligado a usar el fraude electoral en magnitudes sin precedentes en la historia del país, como único medio capaz de permitirle seguir ostentando el poder político "constitucionalmente".

La nueva administración encabezada por el Coronel A. A. Molina prosigue con las estrategias reformistas esbozadas a finales del gobierno de Sánchez Hernández, y presenta un plan de gobierno (1973-1977) fundamentado en una política de "transformación nacional" que hacia de la Transformación Agraria su punto fundamental.

Bajo esta nueva perspectiva, el gobierno comienza tomando una serie de medidas que según su política trazada, finalmente culminaría con el impulso del proceso de reforma agraria.



Entre estas medidas sobresalen las siguientes:

- i. Transformación de la Administración de Bienestar Campesino -(ABC) en el Banco de Fomento Agropecuario (BFA); cuyo propósito era garantizar al Estado no sólo el control de una mayor parte de la producción y comercialización de los granos básicos, sino también un mayor control y manipulación sobre los pequeños y medianos propietarios agrícolas.⁶
- ii. Aprobación de la ley de arrendamiento de tierras, como una medida eminentemente burguesa orientada a erradicar las formas de tenencias absoletas, percatándose que el proceso se realizará bajo una conciliación entre arrendatarios y rentistas.
- iii. Promoción a la consolidación de organizaciones campesinas portadoras de una ideología "nacionalista" —UCS— cuya responsabilidad estaría a cargo de "expertos", norteamericanos, con el propósito de que en el momento de lanzar la medida de mayor trascendencia —proyecto de transformación agraria— el gobierno contaría con una base social de apoyo político que le permitirá seguir adelante.
- iv. Realización de estudios de zonificación agrícola en coordinación con el Banco Mundial y la OEA, especialmente en la zona pre-seleccionada para lanzar el proyecto de transformación agraria (zona oriental).
Ya en las postrimerías de la vigencia

del plan (1975) el gobierno aceleró las acciones por iniciar el proceso de transformación agraria, especialmente a partir de la aprobación en coordinación con la Asamblea Legislativa del Decreto No.302, o "Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria", rees-



tructurando el antiguo Instituto de Colonización Rural (ICR), que por decreto queda abolido⁷.

Finalmente el 29 de junio de 1976 en medio de irritadas contradicciones —especialmente provenientes del capital más retrógrado salvadoreño— la Asamblea Legislativa aprueba el Decreto No.31 o "Decreto del Primer Proyecto de Transformación Agraria"⁸.

Posterior a la fecha del decreto las contradicciones en el seno de la clase dominante se hacen cada vez más encendidas, dando lugar a una polarización de fuerzas caracterizadas por la aglutinación y coordinación organizada de los grandes propietarios por un lado, que a través de la creación de un frente agropecuario nacional arrasan con el apoyo de la mayoría componente de la clase propietaria (empresarios), manifestándose en conjunto contra la medida planteada; mientras por otro lado el gobierno, débil por no contar con el apoyo popular suficiente y chantajeado por los grupos dominantes, reaccionaba replicando a los propietarios agrarios su prepotencia⁹, mostrando un "aparente" distanciamiento con dichos grupos como nunca antes se había observado en el país.

En el conflicto "inter-burgues" afloraron una diversidad de hechos que en los periodos de "aparente" normalidad se les había dado sepultura a espaldas del pueblo, que motivaron interesantes discusiones entre las fuerzas en pugna, especialmente coordinadas por instituciones que habían sido "involucradas" y "envueltas" en el proyecto gubernamental¹⁰.

No obstante, a pesar de la "definición y firmeza" declarada por el gobierno, que hacía énfasis en no retroceder en la medida planteada; después de haber sido efectuado un "diálogo", el proyecto es modificado en sus partes medulares mediante el decreto No. 123: "Reformas a las Leyes de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y del Primer Proyecto de Transformación Agraria", con lo cual se pone fin a la polémica y a la medida: la fase crítica de la contradicción interburguesa había sido temporalmente superada.

b. Caracterización del Proyecto de Transformación Agraria.

Retomando algunos aspectos previos al intento de transformación agraria de 1976 Y considerando algunas particularidades vertidas en la ley del ISTA y en el decreto de aprobación del proyecto, en el presente apartado haremos una breve caracterización del mismo basada en la discusión de cuatro puntos fundamentales a saber: i) El intento era una medida burguesa e imperialista; ii) pese a su impacto económico proyectado, el intento también constituía una medida política; iii) Redujo temporalmente las contradicciones en el seno de la clase dominante y; iv) reafirmó la prepotencia de los sectores reaccionarios de la clase burguesa salvadoreña.

A continuación trataremos separadamente cada uno de los puntos señalados.

i) El intento era en esencia una medida burguesa e imperialista¹¹.

Como premisa básica para entender este punto, es preciso remitirnos previamente a M. Gutelman¹², que considera que toda reforma agraria que se dé al interior de un sistema capitalista sin que se modifiquen sus estructuras generales, a lo sumo será antifeudal, pero nunca anticapitalista. Por tanto sus objetivos más que atentar contra la vida del sistema pretenden revitalizarlo a partir de una modernización en el sector agropecuario.

Por otro lado, revisando el contenido de los decretos considerados, podemos observar que se trataba de una reforma agraria basada en el principio de expropiación¹³ que resumen una doble transacción consistente en: la transferencia de la tierra de los propietarios al Estado y de éste a los campesinos, y en transferencia de la renta materializada en el precio asignado a la tierra, que va de los campesinos al Estado y de éste a los propietarios de la tierra¹⁴. Lo cual significa dejar impune el poder económico de los terratenientes, cuyo único "castigo", consiste en "forzarlos" a transferir parte de su riqueza a otros sectores, "más dinámicos", suplantándolos al interior del sector por agentes "más dinámicos", con lo cual se respetarían los prioritarios principios burgueses de incrementar la productividad y fomentar el consumo; pues no sólo se favorecería el desarrollo de una mejor tecnificación en la producción, sino que tam-

bién se promovería la creación de nuevos y numerosos empresarios provistos de un mayor poder de compra capaz de ampliar considerablemente la dimensión del mercado interno de nuestra economía, en sumo provecho del resto de sectores solicitantes de un mercado más amplio.

Sin entrar a mayores comentarios, le agregamos al proyecto el calificativo de imperialista, en cuanto que en ningún momento se gestó un avance en favor de su ejecución o de su anulación sin previas consultas con la embajada norteamericana.

Ello es comprensible si se tiene en cuenta la fuerte afluencia de capital norteamericano a la economía Salvadoreña experimentada especialmente a partir de la coyuntura del MCCA que con ello aseguró un papel privilegiado al imperialismo como agente decisorio de la política económica interna.

De ahí su preocupación por impulsar medidas de política económica capaces de aminorar las convulsiones políticas y de combatir el problema de escasez de mercados derivados de la elevada concentración de ingresos prevaleciente en el país, como único medio capaz de aminorar los obstáculos a sus proyectos expansionistas.

ii) Pese a su impacto económico proyectado, el intento también constituía una medida política.

Era evidente que una medida de tanta trascendencia económica como el fallido proyecto de transformación agraria de 1976, llevará consigo una finalidad política; y no era para más, pues el estancamiento económico que caracterizaba al país, desde el colapso de MCCA, había reactivado enormemente el descontento popular. En dicho período habían surgido nuevas organizaciones revolucionarias con grandes avances político-organizativos en la ciudad y en el campo.

Por otro lado, las condiciones de acceso del gobierno de turno lo mantenían demasiado distante de la voluntad popular.

Era necesario impulsar una medida que le reinyectara al gobierno el mínimo de representatividad requerido para seguir ejerciendo con relativa "normalidad" en la cosa pública y para combatir la amenazante alternativa que se desarrollaba bajo la conducción de las organizaciones revolucionarias.

Esto sólo encontraba respuesta en el impulso de un proceso de reforma agraria, pues pese a lo arriesgada que fuese para la clase dominante dicha medida, por sus implicaciones políticas, se presentaba como la única dotada de probabilidades para resolver sus problemas.

iii) Redujo temporalmente las contradicciones en el seno de la clase dominante.

El desarrollo de los últimos acontecimientos ha puesto en evidencia la tesis respecto a que, desde el cierre del MCCA

y pese a la existencia de una oligarquía que mediatiza las diferencias y oposiciones que surgen entre los capitales asignados en los diversos sectores y ramas de la economía salvadoreña, persisten algunas contradicciones que atentan contra la misma valorización del capital —que repercuten en contra de la uniformidad de la misma oligarquía— derivadas de la imposibilidad de insertarle dinamismo a un sector sin atentar contra los intereses de los controladores de los otros.

En ello descansa parte de la explicación respecto al apareamiento del proyecto, pues aunque nunca una asociación representante de un sector, se haya manifestado públicamente en favor del proyecto estudiado, ya por su silencio, ya por sus cercanías con el gobierno, era evidente que habían comprendido, y quizá participado, en su formulación.

Pero de inmediato a la aprobación del proyecto se constituye FARO (Frente Agropecuario de la Región Oriental) que era una asociación de propietarios de la zona afectada por el proyecto vanguardizada por un grupo terrateniente, que rápidamente promueve la creación de frentes similares en las otras zonas del país, formando un único frente nacional, que somete bajo sus propósitos a ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada) al utilizarla como el ente coordinador de su "pugna" contra el gobierno.

La canalización del apoyo de ANEP a los propósitos del grupo terrateniente y sus resultados —anulación del proyecto— lógicamente condujeron a una reducción temporal de las contradicciones en el seno de la clase dominante, en cuanto que se

logró impregnar entre la mayoría de empresarios el temor sobre el "peligro" a la supervivencia de la propiedad privada que significaba el impulso de un proyecto basado en la expropiación, cuando existen fuerzas políticas polarizadas.

iv) Reafirmó la prepotencia de los sectores reaccionarios de la clase burguesa salvadoreña.

Es indudable que la sólo promoción de las políticas reformistas efectuadas durante la administración de Sánchez Hernández, expresaba el grado mínimo de autonomía relativa adquirido por los sectores gobernantes del país —que ostentan el poder político en apariencia— después de cuarenta años de encargarse de ese ejercicio histórico.

Por primera vez se fomentaba una medida abiertamente repudiada por los sectores más reaccionarios del capital salvadoreño —concebidos como una fracción de los verdaderos detentadores del poder político— que como era de esperar, despertó una fuerte pugna cuyo problema de fondo resumía una lucha "estéril" entre los sectores preocupados por modernizar el capitalismo en el país, y el grupo conservador que se veía inmediatamente afectado.

Hacemos énfasis en el calificativo "esteril", en cuanto que pese a la vigorosidad con que fue planteado el proyecto reformista en la administración siguiente —A. A. Molina— sus resultados ya estaban predeterminados, pues sino habría que reformular las dimensiones implícitas en los conceptos de: poder formal y poder real.

De ahí que la atenuación del conflicto, más que con la gestación del diálogo que condujo a la "rectificación" de la medida, la identifiquemos con la unificación

de la clase dominante verificada alrededor de FARO y ANEP.

Anteriormente, también señalábamos el fondo burgués implícito en el proyecto, especialmente por su conformidad con los intereses de los sectores más dinámicos y modernizantes del capital salvadoreño; por lo cual no creemos desarcerado afirmar que su anulación fue un hecho que expresó una vez más la prepotencia del capital retrógrado salvadoreño al interior de toda la formación económico-social.

Notas

- 1 Molina, Hugo; "Un caso de política económica: política de transformación nacional" Publicaciones de investigación y docencia, UNAES, S. S., Sept. de 1977; pp. 2.
- 2 Ibid, pp. 4.
- 3 Política que en los períodos precedentes era considerada de naturaleza estrictamente revolucionaria y comunista.
- 4 Exceptuando paradójicamente a los supuestos beneficiarios de dicha política: los campesinos.
- 5 Molina, Hugo; Op. cit. pp. 6.
- 6 Ibid, pp. 7.
- 7 Ver ECA No. 335/336, sept./oct. 1976, año XX-XI, Sección documentos; pp. 591 - 606.
- 8 Ibid. pp. 606 - 610.
- 9 Molina, Hugo; Op. cit. pp. 13.
- 10 Los casos de la UCA y de la Iglesia son dos ejemplos muy claros al respecto.
- 11 Un comentario similar es desarrollado por Montes, Segundo: "El Agro salvadoreño (1973-1980)" 1a. Edición, Mimeog. Depto. de Sociología y Ciencias Políticas, UCA - 1980, S. S., E. S., pp. 190-191.
- 12 Gutelman, Michel; "Estructuras y reformas agrarias": Barcelona, Fonta Mara, 1978. pp. 167-169.
- 13 Ver Arts. 42-63 de "Ley del ISTA", ECA sept./oct. 1976; Op. cit. pp. 597 - 599.
- 14 Ver en ECA No. 372/373 oct./nov. 1979, año XXXIV, Sección documentos; Literal C de la proclama de la Fuerza Armada de El Salvador; pp. 1017.

BOLETIN

de ciencias económicas y
sociales

Departamento de Economía
Universidad Centroamericana
José Simeón Cañas

Consejo de Redacción

Luis Argueta Antillón
Enrique García D.
Juan José García
Alfonso Goitía
Francisco Javier Ibisate
Aquilés Montoya
William Pleitez

Apartado Postal 668 — San Salvador
El Salvador, Teléfono: 24-0011

El Boletín de Ciencias Económicas y Sociales es una publicación mensual sobre temas económico-sociales, nacionales, centroamericanos e internacionales.

Para suscripciones, canje o envío de materiales, favor escribir a Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Apartado Postal 668, San Salvador, El Salvador.

El valor de la suscripción anual (12 números) es de: El Salvador ₡ 8.00; Centroamérica: U.S. \$4.00; Canadá, Estados Unidos, México, El Caribe y América del Sur: U.S. \$5.00; Europa y otros países; U.S. \$6.00. (Envío por correo aéreo). In-

dicar: nombre, dirección exacta, ciudad, país y si fuere El Salvador, número telefónico. Adjuntar cheque o giro a favor de Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

Se acepta canje por boletines y revistas de Ciencias Económicas y Sociales de cualquier país del mundo. Los trabajos de este Boletín pueden ser utilizados libremente siempre que se cite la fuente.

Las opiniones expresadas en estas páginas son de la exclusiva responsabilidad de los autores.