

REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONOMICO: UN EXAMEN CRITICO DE LA EXPERIENCIA SALVADOREÑA

William Pleitez

Consideraciones Generales

La reforma agraria constituye sin duda alguna uno de los cambios estructurales más importantes realizados en las estructuras agrarias salvadoreñas en el curso del presente siglo.

Desde el inicio de su implementación —marzo 1980— ella ha sido objeto de una diversidad de estudios destinados a explicar su naturaleza, sus objetivos, sus alcances, etc., cuyas apreciaciones, suelen diferir notablemente en función de la fuente que los elabora.

Los estudios oficiales¹, en su mayoría centrados sobre ciertas cifras absolutas concernientes al número de haciendas intervenidas, a la superficie afectada, al número de beneficiarios, al monto de créditos concedidos, etc., proyectan una imagen muy optimista de la reforma agraria.

Menos optimistas son las evaluaciones hechas por ciertas instituciones internacionales que colaboran técnica y/o financieramente con el proceso², las cuales hacen énfasis no sólo en las realizaciones, sino también en las metas programadas no cumplidas y en los problemas de funcionamiento y administración encontrados. Su gran conclusión es que la reforma agraria representa indiscutiblemente un progreso enorme sobre todo en términos de justicia social pero que debido a las dificultades políticas y administrativas encontradas, sus resultados aún están lejos de solucionar los problemas del mundo rural salvadoreño.

De un estilo similar pero probablemente menos optimistas aún son algunos estudios promovidos por ciertas instituciones no oficiales caracterizadas por su constante interés en la dinámica de la realidad socio-económica nacional³. Estos estudios además de hacer énfasis en el no cumplimiento de algunas metas programadas, tratan de mostrar que aún

en el caso óptimo de una aplicación completa del proyecto original, la reforma agraria correría el riesgo de ser insuficiente para resolver los problemas del agro salvadoreño, sobre todo debido a sus límites de extensión y a su fuerte contenido político.

Exceptuando esas diferencias de apreciación, todas las evaluaciones presentan sin embargo una característica —o más bien una debilidad— común a saber: la ausencia de un análisis sobre los efectos que la reforma agraria ha generado en las relaciones de producción del agro salvadoreño. En general se ha supuesto que el cambio del sistema de propiedad conduce mecánicamente a una transformación de las relaciones de producción, sin tener en cuenta si ese cambio otorga o no a los trabajadores agrícolas un poder efectivo sobre los medios de producción y en particular sobre el uso de la tierra.

Tomando en consideración este aspecto que a nuestro juicio es esencial para poder comprender todo proceso reformista, a continuación retomaremos esa preocupación que domina el ámbito nacional consistente en saber si la reforma agraria, tal como ella ha sido concebida e implementada, constituye una alternativa de solución a la problemática agraria salvadoreña.

Para responder a esta preocupación hemos creído conveniente dividir este trabajo en tres partes: la primera donde cuestionamos ciertos mitos atribuidos a toda reforma agraria por la teoría del desarrollo y que parecen estar presentes en el espíritu de la experiencia salvadoreña; la segunda, donde tratamos de hacer una caracterización del problema agrario, es decir del desafío a enfrentar por la reforma agraria y, la tercera, destinada a hacer un examen crítico de la misma, basado tanto en el contenido del proyecto como en algunos de sus resultados.

Nuestro propósito sin embargo, es que el esfuerzo de investigación aquí desarrollado no sea visto como una nueva crítica estéril incapaz de sugerir caminos alternativos. Es por ello que las conclusiones formuladas al final del trabajo han sido enriquecidas de algunas pistas para la elaboración de una estrategia alternativa de desarrollo rural en El Salvador⁴.

I. La reforma agraria y el rol de la agricultura en el desarrollo

El rol de la agricultura en el desarrollo económico ha sido una de las principales preocupaciones de la teoría del desarrollo. En términos generales dos tendencias parecen dominar la opinión de los economistas: la primera, que sostiene que todo proceso de desarrollo exige una expansión previa de la agricultura⁵ y la segunda según la cual todo crecimiento agrícola pasa primero por la constitución de un sector industrial integrado⁶

En el fondo ambas tendencias presentan sin embargo un fundamento común: la integración progresiva entre la agricultura y la industria reposa sobre el desarrollo de las relaciones monetarias. Ello explica porqué la agricultura tiende a ser considerada como un sector atrasado y reticente a la

modernización, a diferencia de la industria concebida ella sola como sinónimo del dinamismo y del progreso. Significativo es a este propósito, que el desarrollo económico sea a menudo identificado con la industrialización pero nunca con la agriculturización.

Más bien considerada como un sector de apoyo, la agricultura es llamada a cumplir cuatro funciones principales en un proceso de desarrollo: contribuir al financiamiento del crecimiento industrial, ampliar las posibilidades de realización de la producción manufacturera, proporcionar la mano de obra y las materias primas necesarias para el crecimiento de la industria y proveer a la población de ciertos alimentos indispensables para la sobrevivencia.

Para efectos de este trabajo nuestra atención será centrada en el análisis de las dos primeras funciones que son las que proporcionan argumentos en favor de las reformas agrarias.

1) El financiamiento del desarrollo por la agricultura

La idea básica es fácil de comprender: En los países subdesarrollados, la agricultura es el sector productivo más importante en la generación del PNB, por lo tanto son sus recursos los que más deben contribuir al financiamiento de la acumulación de capital en los otros sectores.

Como en el caso del modelo seguido por la Unión Soviética este argumento sugiere que ante la falta de recursos, los países subdesarrollados ensayen de liberar el mayor excedente posible de la agricultura para luego buscarle la utilización más productiva que para el caso serían las actividades industriales. Esta situación prevalecería hasta que la industria se vuelva capaz de generar un crecimiento auto sostenido⁷.

Para volver al sector agrícola apto al financiamiento, es indispensable verificar algunas transformaciones en su interior:

—En primer lugar, es necesario monetarizar los circuitos de intercambio con el objeto de dar al excedente extraído una forma monetaria que facilite su transferencia. Ese objetivo solo puede ser logrado orientando la producción de los campesinos hacia los cultivos comercializables u obligándolos a comercializar una parte de su cosecha.

Existen dos grandes formas de facilitar la transferencia de ese excedente: el impuesto y(o) el crédito de una parte y el sistema de precios de la otra.

En el primer caso el hecho de que el excedente transferido asuma la forma de flujos financieros identificables (pago de impuesto, reembolso de los préstamos) obliga a los campesinos a aumentar sus "preferencias" por los cultivos comercializables. En el segundo caso el excedente transferido "visible" se mide por la diferencia entre el precio de compra al productor y el precio de venta —en el mercado nacional o sobre el mercado mundial— de tal forma que su efectividad supone la existencia de una agricultura altamente comercializada⁸. En la práctica normalmente ambas formas se conjugan.

- En segundo lugar, es necesario garantizar que el trabajo campesino sea efectivamente transferido. Es necesario por lo tanto evitar que ese sobretrabajo no sea retenido en el sector agrícola por las capas sociales que lo dominan: capitalistas agrícolas, terratenientes, usureros, etc.
- Finalmente, es necesario extender los cultivos de exportación. Esta condición resulta del hecho que —según el pensamiento dominante— para crear un sector industrial capaz de producir un crecimiento "auto sostenido", es necesario utilizar técnicas similares a las utilizadas en los países desarrollados, las cuales deben ser importadas⁹.

No será suficiente por lo tanto que el excedente sea drenado hacia el sector industrial. Hará falta todavía que ese excedente (o una parte de él) puede materializarse en divisas para financiar las importaciones.

Para cumplir con esas tres condiciones varias medidas de política económica son sugeridas: impuesto sobre la propiedad de la tierra, imposición sobre el ingreso agrícola, impuestos indirectos (sobre las ventas o sobre la exportación), alteración concertada de los términos sectoriales de intercambio, etc. Algunos autores consideran sin embargo que, dados los graves problemas sociales existentes en el mundo rural de la mayor parte de los países subdesarrollados, lo más apropiado es la realización de una reforma agraria.

Las reformas agrarias y en particular las basadas en el principio de expropiación¹⁰, pueden en efecto llenar esas tres condiciones. Primeramente porque la obligación de reembolsar una deuda agraria obliga a los campesinos a orientar su producción hacia los cultivos comerciales más rentables que normalmente son los cultivos de exportación y por otra parte porque, en principio, una de las motivaciones esenciales de las reformas agrarias es la eliminación de las capas sociales dominantes en el mundo rural que antes se apropiaban del excedente campesino.

2) La agricultura como mercado de los productos manufacturados

Inspirada en la experiencia seguida por los países desarrollados, esta segunda función propone que en los países subdesarrollados la agricultura debe experimentar ciertas transformaciones que la conviertan en un mercado cada vez más amplio tanto de bienes de consumo como de medios de producción.

P. Bairoch¹¹ muestra que en Europa fue la elevación de la productividad agrícola que resultó del proceso conocido como "revolución agrícola"¹², la que permitió alimentar una población no agrícola creciente y la ampliación de la demanda que estuvo al origen del desarrollo de la industria textil y de la industria siderúrgica de la época.

Retomando esta tesis R. Badouin¹³ sostiene que en los países subdesarrollados es también la elevación de la productividad agrícola, el único medio que puede crear un mercado interno suficientemente amplio capaz

de favorecer la instalación de un aparato industrial, que permita estimular un proceso integrado de crecimiento.

Las reformas agrarias constituyen también una medida eficaz para hacer que la agricultura cumpla con esta segunda función. La redistribución de tierras permite desplazar a los grandes propietarios latifundistas reacios a explotar intensivamente sus tierras, a la vez que permite aumentar los ingresos de los campesinos, quienes de esta forma son dotados de una mayor capacidad de compra de bienes manufacturados.

A priori sin embargo, es imposible asegurar que las dos funciones asignadas a la agricultura en un proceso de desarrollo que han sido descritas (al igual que las otras dos que deliberadamente hemos dejado fuera del análisis) sean compatibles entre sí. En la práctica ellas aparecen más bien como contradictorias.

Las contradicciones existentes pueden presentarse bajo dos aspectos principales:

—Contradicción entre la necesidad de liberar y transferir un excedente agrícola y la capacidad del sector a constituirse en mercado para los productos manufacturados. La idea es simple, si el excedente que debe liberarse de la agricultura es muy importante los ingresos monetarios de la población rural deberán disminuir de tal forma que les será imposible ampliar su consumo de productos manufacturados.

—Contradicción entre la necesidad de divisas y la expansión de los cultivos destinados al consumo interno. El desarrollo de los cultivos de exportación, es indispensable para procurar las divisas requeridas para importar las tecnologías y los medios de producción que exige la creación de un sector industrial capaz de asegurar un crecimiento "auto-sostenido". Esta expansión de la agricultura de exportación sin embargo muchas veces se produce en detrimento de la producción de granos básicos, lo cual a largo plazo, puede conducir a una dependencia alimenticia creciente que compromete aún más la autonomía de los países subdesarrollados.

En las partes restantes de este trabajo, veremos que en la reforma agraria recientemente iniciada en El Salvador, ciertamente está presente un espíritu desarrollista que busca adaptar la agricultura a las necesidades del desarrollo económico pero que también se enfrenta a las contradicciones arriba señaladas.

II. El problema agrario salvadoreño

Para evaluar la reforma agraria iniciada en marzo de 1980 y poder formular algunas pistas sobre una estrategia alternativa de desarrollo rural en El Salvador, es indispensable conocer previamente las características principales que presentaba el sector agrícola antes de dicha reforma y que justificaban su implementación.

1) Estructura productiva

Una de las principales debilidades de la agricultura salvadoreña es la poca diversificación de su estructura productiva. El Cuadro No. 1 muestra que a lo largo de los veinte años anteriores a la reforma agraria los tres cultivos de exportación tradicionales —café, algodón, caña de azúcar— contribuyeron con más del 40% de toda la producción del sector. Para el mismo período la ganadería contribuyó con más del 25% del producto sectorial, mientras que los granos básicos, no obstante de constituir la base de la alimentación cotidiana de la población solo contribuyeron con cerca del 15% de la producción agrícola. El resto de la producción —menos del 15%— proviene de cultivos variados (frutas y legumbres, henequén, kenaf) así como de otras actividades como la pesca, la silvicultura, la avicultura y la apicultura.

Cuadro No. 1

EL SALVADOR: Estructura Productiva del Sector Agrícola¹

	1962 % Sect.	1972 % Sect.	1977 % Sect.	1979 % Sect.
—Cultivos Tradicionales de exportación	50,9	49,0	44,5	44,1
—Café	33,3	34,7	30,3	32,4
—Algodón	16,1	11,1	10,1	8,5
—Azúcar	1,5	3,2	4,1	2,8
—Granos básicos	14,0	11,2	12,8	16,2
—Ganadería	25,3	25,1	27,1	25,1
—Otros productos	9,8	14,7	15,6	14,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Revista mensual B.C.R. Varios números.

Tal estructura productiva muestra que la dinámica del sector ha estado dominada más por la sed de divisas que por el interés de aprovisionar a la población de sus alimentos básicos o por abastecer a la industria de las materias primas necesarias para su expansión.

2) Crecimiento del producto agrícola

La incidencia de los azares de la naturaleza en la evolución del producto agrícola, hacen de este sector uno de los que más dificultá el trabajo de los planificadores en cualquier país del mundo.

En un país como El Salvador donde, como lo hemos constatado, más del 40% del producto sectorial proviene de tres cultivos de exportación las dificultades son todavía mayores. A los azares de la naturaleza se adiciona la incertidumbre de un mercado internacional de productos agropecuarios

largamente dominado por los países desarrollados que denota mucha inestabilidad.

La incidencia de ambos factores puede apreciarse en la información contenida en el Cuadro No. 2 concerniente al crecimiento real y nominal del producto agrícola y de la producción de café.

Cuadro No. 2

EL SALVADOR: Tasas de crecimiento nominales y reales del producto agrícola y de la producción de café

AÑO	PRODUCCION AGROPECUARIA		PRODUCCION DE CAFE	
	Crecimiento Nominal	Crecimiento Real ¹	Crecimiento Nominal	Crecimiento Real ²
1974	8.3	10.2	18.1	26.0
1975	2.6	6.3	32.2	3.5
1976	57.0	— 7.9	213.6	14.1
1977	47.1	3.6	72.0	6.3
1978	—11.1	6.1	— 26.4	10.9

FUENTE: Revistas mensuales del B.C.R.

Notas: 1. Calculadas sobre la base de las variaciones del producto a precios constante de 1962.

2. Calculadas sobre la base de las variaciones de la producción de café en quintales.

Las cifras disponibles muestran que la dinámica del sector depende más de las fluctuaciones del mercado internacional del café que de la evolución de su producción real (ella misma de carácter fluctuante). La producción real puede decrecer sensiblemente en un año (ver por ejemplo 1976) al mismo tiempo que la producción en términos nominales arroja los mejores resultados. Basta con que en otros países productores de café —y particularmente en Brasil— ocurra una desgracia natural que disminuya la oferta mundial del producto y eleve sus precios internacionales. Una sobreproducción mundial genera evidentemente una situación inversa (ver cifras del año 1978).

El resultado final, es una fuerte dependencia que altera la buena marcha de la economía nacional, mucho menos positiva que lo sugerido por el principio ricardiano de las "ventajas comparativas" tantas veces citado por los economistas para justificar nuestra "especialización" en la agricultura de exportación.

Los dos apartados anteriores nos proporcionan una idea general de lo que era el sector agrícola salvadoreño antes de la reforma agraria pero que todavía resulta insuficiente para justificar su necesidad. Para ello hace falta mostrar quien se aprovechaba de la estructura agraria entonces vigente y a qué costo social.

3) Concentración de la propiedad de la tierra

En El Salvador, el control de los medios de producción agrícolas antes de la reforma agraria estaba todavía profundamente ligado al régimen propiedad "strictu sensu". La distinción entre propiedad jurídica y propiedad económica de la tierra no tenía mayor sentido. La orientación de la agricultura así como la distribución de los beneficios por ella generados estaban fuertemente determinados por la estructura de propiedad de la tierra ¹⁴.

De acuerdo a los datos del último censo agrícola, la disparidades presentada por la distribución de la propiedad de la tierra asumían características verdaderamente alarmantes antes de la reforma agraria.

Cuadro No. 3

EL SALVADOR: Número de explotaciones agrícolas y superficie correspondiente por tipo de explotación

Tipo de Explotación	No. de Explotaciones	%	Superficie ¹	%	Tamaño Promedio (ha.)
—Microfincas (menos de 1 ha.)	134.464	48.9	70.3	4.8	0.5
—Subfamiliares (de 1 a 9.9 ha.)	118.075	43.6	323.5	22.3	2.7
—Familiares (de 10 a 49.9 ha.)	16.150	6.0	342.4	23.6	21.2
—Multifamil. medianas (de 50 a 199.9 ha.)	3.341	1.2	306.2	21.1	91.6
—Multifamil. grandes ² (de 200 y más ha.)	838	0.3	409.5	28.2	488.6
TOTAL	270.868	100.0	1451.9	100.0	5.4

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario DIGESTYC.

Notas: 1. En miles de hectáreas.

2. No censadas algunas explotaciones que en conjunto se estima abarcaban más de 100.000 hectáreas.

Para 1971 las propiedades de 200 ha. y más (multifamiliares grandes) no obstante de representar sólo el 0.3% del total de explotaciones agrícolas acaparaban más de un cuarto de la superficie agrícola del país; mientras que, en contraste las propiedades de menos de 10 ha. (microfincas y subfamiliares) que representaban el 92.5% del total de explotaciones sólo ocupaban el 27.1% de la superficie agrícola. En resumen, una situación muy heterogénea caracterizada por la coexistencia de una multitud de pequeñas explotaciones al lado de un número muy reducido de grandes explotaciones.

Cuadro No. 4

Estratificación de la producción agrícola
según el tamaño de la explotación (% 1971)

TIPO DE EXPLOTACION	CAFE		ALGODON		CAÑA DE AZ.		MAIZ		FRIJOL	
	Super- ficie	Prod.	Super- ficie	Prod.	Super- ficie	Prod.	Super- ficie	Prod.	Super- ficie	Prod.
Microfincas	2.2	1.5	0.2	0.2	1.1	1.0	20.3	19.6	13.7	20.6
Subfamiliares	15.2	10.6	4.8	5.8	17.2	18.0	51.6	52.6	63.5	56.4
Familiares	27.2	26.2	12.0	12.8	15.5	19.3	14.2	14.0	16.2	13.2
Multifamiliares										
—Medianas	31.6	36.3	24.7	21.8	14.4	13.8	6.6	6.8	4.1	4.7
—Grandes	23.8	25.4	58.3	59.4	51.8	47.9	7.3	7.0	2.5	5.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: III Censo Agropecuario DIGESTYC.

Las disparidades eran realmente más importantes que las reflejadas por la distribución de la propiedad ya que, adicionalmente las grandes propiedades concentraban las tierras más fértiles que por razones de rentabilidad eran normalmente destinadas a la producción para la exportación.

Significativo es a este propósito que para 1971 (ver cuadro No. 4) más del 60% de la producción agrícola de exportación provenía de las explotaciones multifamiliares. A diferencia, la producción de granos básicos era asegurada principalmente por las microfincas y las explotaciones subfamiliares que en conjunto aportaban más del 70% de la producción de dichos bienes.

Esta situación que de hecho constituye una especialización al interior del sector, a menudo es considerada como el fruto de una ley inherente al desarrollo económico de los países no industrializados, según la cual, solo mediante dicha especialización la agricultura será capaz de resolver favorablemente la contradicción que resulta de tener que producir los alimentos necesarios para la subsistencia de la población y al mismo tiempo procurar las divisas necesarias para la importación de insumos y bienes de capital estratégicos para el funcionamiento de la economía nacional.

Teóricamente dicha especialización sería el resultado de una libre elección de los agricultores. La realidad sin embargo es muy diferente. La mayor parte de pequeños agricultores de El Salvador, por diversas razones de tipo económico, cultural, etc., trabajan su explotación utilizando medios de producción arcaicos. Ellos utilizan poco (y mal) los abonos y las semillas seleccionadas a la vez que son obligados por la pobreza en que viven a destinar lo esencial de su producción al auto-consumo, lo cual explica su preferencia por los granos básicos. Contrariamente los agricultores capitalistas en razón de su solvencia y de su gran credibilidad financiera, pueden practicar una agricultura relativamente "moderna" (empleo intensivo de máquinas agrícolas, de fertilizantes, de energía, de irrigación, etc.) orientando sus decisiones productivas en función de la rentabilidad de los cultivos. Ello explica su preferencia por los cultivos de exportación.

4) Una mano de obra abundante: bajos salarios y desempleo agrícola

El Salvador cuenta con una extensión de aproximadamente 2.1 millones de hectáreas de las cuales se estima que 1,355,900 ha. podrían potencialmente ser utilizadas en la agricultura y la ganadería.¹⁵ En 1978 la superficie destinada a esas actividades era ya de 1,159,600 has., de tal forma que teóricamente sólo restarían 196,300 ha. a incorporar.

Para ese mismo año el número de activos del sector (PEA agrícola) era de 669,722 aglutinadas en aproximadamente 500,000 familias. Si la superficie cultivable hubiese sido equitativamente distribuida, a cada activo le hubiese correspondido una superficie de 2.02 ha. ó en otros términos, cada familia hubiese podido contar con una explotación de 2.71 ha. Las explotaciones así creadas hubiesen sido de tipo subfamiliar (próximas al límite in-

ferior) caracterizadas por ser insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de los propietarios.¹⁶

Es fundamentados en esos datos, que algunos autores estiman que en El Salvador hace mucho tiempo que se alcanzó la frontera agrícola, que no es posible agregar nuevas tierras a la agricultura mientras que la población del sector todavía sigue creciendo a ritmo elevado¹⁷.

Ahora bien, si en el caso utópico de una equitativa distribución de las tierras se percibe un problema de exceso de mano de obra disponible, no debe sorprender que en el caso de una estructura concentrada como la que prevalecía antes de la reforma agraria, los excesos de mano de obra alcanzaran dimensiones verdaderamente alarmantes.

Cuadro No. 5

EL SALVADOR: Comparación entre la oferta y la demanda de mano de obra en el sector agropecuario

	1961	1975	1978
—PEA AGRICOLA (No. de Activos)	486213	607497	669722
—Oferta de mano de obra ¹ (miles de jornales)	124957	156126	172119
—Total de jornales empleados (en miles)	84690	106485	114322
—Tasa de desempleo	32.1	31.8	33.4

FUENTE: Diagnóstico del sector agropecuario I.P.C.T. (Instrumentos de Políticas Científicas y Tecnológicas) (BID-OEA).

Nota: 1. Se supone que cada persona trabaja 270 días al año.

De acuerdo a la información disponible, la tasa de desempleo agrícola en 1961 era ya de 32.1 %, aumentando ligeramente para 1978 a un 33.4 %. Esto no quiere decir que de cada cien personas activas en la agricultura 33 estuviesen en 1978 permanentemente en desempleo, pues una de las características esenciales del mercado de trabajo de ese sector es justamente su fuerte variabilidad con relación al calendario agrícola.

Los datos del Cuadro No. 6 muestran que existe un período muy corto del año (recolección de los cultivos de exportación) donde la oferta de trabajo supera a la demanda sectorial, sin embargo, durante el resto del año la situación es totalmente invertida.

Esa abundancia de mano de obra, cuyas dimensiones son relativamente más importantes que en los otros sectores económicos, afecta negativamente la determinación y la evolución de los salarios agrícolas.

Cuadro No. 6

EL SALVADOR: Comportamiento del empleo del sector agropecuario (1975)

UTILIZACION DE LA MANO DE OBRA	% de la Oferta	TRABAJO DURANTE	% de la PEA Agrícola		
Duración del empleo	Número de personas	Número de meses	Número de personas		
12 meses	225200	37.1	12 meses	225200	37.1
9 meses	312693	51.5	9 meses	87493	14.4
6 meses	427529	70.4	6 meses	114836	18.9
3 meses	477242	78.6	3 meses	49713	8.2
2 meses	657450	108.2	2 meses	130255	21.4
Otros sectores ¹	49953	8.2			
Oferta (PEA Agrícola)				607497	100.0

FUENTE: MAG-OSPA.

Nota: 1. Activos de los otros sectores que son incorporados a la fuerza de trabajo agrícola entre noviembre y enero para la recolección de los cultivos de exportación.

Cuadro No. 7

EL SALVADOR: Comparación de los salarios mínimos reales en la agricultura, la industria y el comercio*
Salario (en colones)¹

AÑO	AGRICUL. ²	INDUSTRIA	COMERCIO	RELACION	
				A/I	A/C
1970	3.68	5.24	5.73	0.70	0.64
1971	3.40	4.84	5.30	0.70	0.64
1972	3.35	4.77	5.22	0.70	0.64
1973	3.87	5.77	6.33	0.67	0.61
1974	3.69	6.13	6.54	0.60	0.56
1975	3.10	5.15	5.50	0.60	0.56
1976	3.90	5.81	6.10	0.50	0.48
1977	3.10	5.20	5.10	0.60	0.61
1978	2.70	5.00	5.20	0.51	0.52

FUENTE: Montes, S. "El Agro Salvadoreño 1973-1980" Op. Cit. P. 115-116 Elaboración en base a decretos de salarios mínimos.

* Datos corregidos con relación a la inflación.

Notas: 1. A precios constantes. Año base = 1975.

2. No han sido considerados los salarios de recolección que son considerablemente más elevados y que varían de un producto a otro.

El Cuadro No. 7 muestra que los salarios agrícolas además de haber sido tradicionalmente más bajos que los de la industria y del comercio denotan entre 1970 y 1978 una deterioración progresiva la cual es mucho más importante que la observada en los otros sectores.

5) Distribución de los ingresos

La estructura de propiedad de la tierra extremadamente concentrada que existía antes de la reforma agraria y la posibilidad de fijar bajos salarios ante la excesiva abundancia de mano de obra, permitieron la configuración de profundas desigualdades en la distribución de los ingresos agrícolas.

El Cuadro No. 8 concerniente a la distribución del ingreso agrícola entre los diferentes "factores de producción" constituye un primer indicador de las dimensiones alcanzadas por esa desigualdad.

Cuadro No. 8

EL SALVADOR: Distribución del ingreso bruto agrícola (1975)

	%
Salarios ¹	39.7
Renta de la tierra	11.6
Intereses	4.2
Otros excedentes de explotación (Utilidades, pagos del costo de capital)	34.5
Impuestos indirectos	10.0
TOTAL	100.0

FUENTE: MAG-OSPA "Diagnóstico del sector agropecuario 1970-1975.

Nota: 1. Incluidos los salarios para la administración a la de dirección.

De acuerdo a esos datos, los propietarios de los medios de producción son retribuidos con más de 50% de los ingresos brutos agrícolas mientras que a los trabajadores apenas les corresponde un 40% de los mismos. El 10% restante era percibido por el Estado bajo la forma de impuestos indirectos.

Este análisis de la distribución de los ingresos agrícolas presenta sin embargo algunas deficiencias ya que un buen porcentaje de los asalariados agrícolas son también propietarios de pequeñas explotaciones de tal forma que, en principio además de salarios perciben adicionalmente otras remuneraciones bajo la forma de rentas o beneficios. Un análisis de la distribución del ingreso entre las familias rurales en función del tamaño de su explotación parece en tal sentido más objetivo.

Cuadro No. 9

EL SALVADOR: Parte del ingreso agrícola e ingreso medio mensual de las familias rurales según el tamaño de la explotación (1975)

ESTRATOS	% Familias	Parte del ingreso agrícola	Ingreso (¢) medio mensual
— Familias sin tierra	41.1	18.4	89.7
— Microfincas	27.8	16.8	126.6
— Subfamiliares	26.6	25.7	193.3
— Familiares	3.6	11.4	634.8
— Multifamiliares medianas	0.7	12.2	3.342.6
— Multifamiliares grandes	0.2	15.2	18.705.4
TOTAL	100.0	100.0	

FUENTE: MAG-OSPA. Estimado sobre la base de las cifras del B.C.R. y de los censos de población de 1961 y 1971.

El cuadro No. 9 nos muestra que en 1975, las familias propietarias de fincas multifamiliares grandes no obstante de representar apenas el 0.2% del total de familias rurales, percibían más del 15% de los ingresos sectoriales, lo cual correspondía a un ingreso medio 208 veces mayor al obtenido por las familias sin tierra y 198 veces al obtenido por las familias propietarias de microfincas.

Para estos dos últimos grupos que representaban el 28.9% de las familias rurales, los ingresos medios mensuales correspondientes eran de ¢ 89.7 y ¢ 126.6 respectivamente. Ingresos inferiores al costo mensual de la canasta mínima recomendada para una familia rural, en esa época estimada en ¢ 143.28, que testimonian de la miseria a la que estaba sometido ese grupo mayoritario de familias rurales.

6) El problema alimentario

El crecimiento demográfico y la baja productividad observada en la agricultura de granos básicos —en parte resultante del acaparamiento de las mejores tierras por los cultivos de exportación— constituyen dos obstáculos mayores al desarrollo económico salvadoreño que inciden directamente sobre su situación alimentaria.

Es así que se explica que no obstante de que nuestro país es predominantemente agrícola se encuentre sometido desde hace muchos años en una situación de dependencia alimentaria que se extiende a los principales alimentos que forman parte de nuestros patrones de consumo.

Cuadro No. 10

EL SALVADOR: Déficit de la disponibilidad per-cápita¹ y por año de algunos alimentos básicos en relación a las necesidades estimadas 1970-1978

Cantidad/Persona/Año

AÑO	LECHE (litros)	HUEVOS (unidad.)	CARNE ² (kg)	FRIJOL (kg)	ARROZ (kg)	MAIZ (Kg)
1970	32.0	—	13.4	16.0	4.0	40.4
1971	29.0	81.5	13.1	16.8	2.1	28.0
1972	29.0	61.4	12.9	17.2	2.0	45.8
1973	28.2	59.1	12.3	—	—	—
1974	21.7	57.5	11.1	16.6	0.9	44.1
1975	15.4	42.8	11.5	17.6	5.2	33.2
1976	12.1	31.9	8.3	15.8	2.2	21.3
1977	11.0	10.4	8.5	16.5	3.7	35.8
1978	7.0	3.1	8.9	16.3	2.3	33.0

FUENTE: "Diagnóstico alimentario nutricional de El Salvador" Informe final, MIPLAN 1983.

Notas: 1. Disponibilidad per-cápita: Producción nacional + importaciones-consumo animal-exportaciones.

2. Comprende res, cerdo y aves.

Lo más grave, tal como lo muestra el cuadro No. 10, es que las insuficiencias de la producción nacional no son compensadas por las importaciones correspondientes dando lugar un déficit permanente que se manifiesta en el estado de subalimentación que afecta a cerca del 40% de familias salvadoreñas.

III. Alcances y límites de la reforma agraria salvadoreña

Los elementos desarrollados anteriormente constituyen apenas algunos aspectos del problema agrario salvadoreño que por sí solos expresan el carácter urgente que habían adquirido ciertos cambios estructurales en el sector y particularmente la reforma agraria.

La reforma agraria sin embargo, debe verse solo como un principio de solución de los problemas rurales de un país. Es sólo sobre la base de un análisis de sus alcances y de sus límites que es posible identificar sus potencialidades como alternativa de solución a la problemática planteada. Un análisis de esa naturaleza será desarrollado en las páginas siguientes para el caso de la experiencia salvadoreña.

1) Objetivos

El 5 de marzo de 1980 el gobierno aprueba la "Ley básica de reforma agraria" que constituye el primer intento en favor de una verdadera trans-

formación de las relaciones sociales en el agro salvadoreño después de la "revolución liberal" de 1882.

El texto de la ley dice que: "...se entenderá por reforma agraria la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra basado en una equitativa distribución de la misma, que conduzca a su eficiente explotación... y a un bienestar progresivo del hombre que la trabaja..."¹⁸.

Notemos que en esa definición las transformaciones en las relaciones de propiedad que son llevadas a cabo por medio de la reforma agraria son concebidas primariamente como un medio para mejorar la "eficiencia" de las actividades agrícolas. Las relaciones sociales de producción aparecen así sometidas al desarrollo de las fuerzas productivas. No se trata por lo tanto de otorgar a los trabajadores el control de los medios de producción sino solamente de permitirles de valorizar mejor las tierras.

En el mismo sentido la ley señala que se reconoce y garantiza la "**propiedad privada en función social**" en términos de que el propietario trabaje la tierra y alcance años mínimos de productividad y de prestaciones sociales¹⁹.

De acuerdo a esa óptica no podría decirse por lo tanto que el objetivo fundamental de la reforma agraria salvadoreña sea la reducción de las desigualdades sociales en el seno del mundo rural —fruto de la repartición más justa de la tierra que ella lleva consigo— ya que en el razonamiento de tipo economicista que se fundamenta la ley, este objetivo es subordinado a otro objetivo más general: "el desarrollo económico".

Esta óptica economicista presente en los principales artículos de la ley concernientes al contenido, las grandes áreas de acción y los procedimientos generales a los que debe ajustarse la reforma agraria, contribuye a explicar su timidez y su incapacidad para cambiar la "racionalidad" que hasta ahora ha determinado el funcionamiento de la actividad económica en el mundo rural.

No hay que olvidar sin embargo, que en toda reforma agraria existe también un aspecto político. M. Gutelman²⁰ lo resume diciendo que: "toda reforma agraria debe entenderse como el resultado de las relaciones de fuerza que se producen entre las diversas clases, sectores y grupos sociales de una formación social, cuyos intereses están directa o indirectamente ligados al modo de funcionamiento de la actividad agraria".

El ejemplo clasicamente citado a este propósito es el de la burguesía "industrializante" que tiene necesidad de un apoyo de las masas campesinas a nivel político para dismantelar la minoría de terratenientes —que hasta entonces se apropiaban del sobre-trabajo campesino— con el objeto de promover un "desarrollo" agrícola (monetarización de la economía rural) capaz de impulsar la expansión industrial.

En la realidad sin embargo, una reforma agraria puede también ser del interés de otros sectores y/o fuerzas sociales (fuerza armada, sindicatos, obreros, partidos políticos, etc.) sin que sus motivaciones sean necesariamente de carácter económico.

La reforma agraria salvadoreña es precisamente uno de los casos que no puede comprenderse mediante la simple correlación de fuerzas entre burguesía "industrializante", campesinos y terratenientes. El hecho de que su aprobación se verifique justo al borde la explosión de una guerra civil, hacen de ella una medida cuyos objetivos de corto plazo parecen ser más de índole política que económica.

Los diversos estudios críticos realizados son claros a este propósito cuando afirman que la reforma agraria salvadoreña constituye prioritariamente un arma de contrainsurgencia destinada a contener el avance de las fuerzas políticas de izquierda y a ampliar la base social del gobierno²¹.

La inclusión de este aspecto político es importante para comprender ciertas modificaciones que se han presentado en el funcionamiento de la reforma agraria respecto al proyecto original.

2. Modalidad de la reforma: Expropiación

De acuerdo al texto de la Ley "...la reforma agraria es de aplicación nacional, sin distinción de cultivos, localización, productividad, calidad de suelos, etc., y el Estado adquirirá la tierra por medio de la compra-venta y por la expropiación²²".

La expropiación supone una doble transacción: a) la transferencia de la tierra de los propietarios al Estado y de éste a los campesinos y b) la transferencia de la renta materializada en el precio asignado a la tierra que va de los campesinos al Estado y de éste a los antiguos propietarios.

El evalúo y pago de las tierras intervenidas lo decidirá el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), en base a los valores declarados por los propietarios para los años 1976 y 1977, y una mínima parte se hará en efectivo mientras que la mayor en bonos de la reforma agraria²³.

El valor de la tierra y de los demás bienes asignados a los campesinos o a las organizaciones campesinas más sus respectivos intereses, constituye la denominada "deuda agraria", la cual deberá ser cancelada al ISTA (organismo rector del proceso) por medio de cuotas anuales en un plazo y cuantía que dependerá de la capacidad de la unidad productiva para generar ingresos²⁴.

En la práctica, la aplicación de estos artículos ha ocasionado algunos problemas ya que muchas cooperativas campesinas han denunciado que el monto estipulado de la deuda agraria no corresponde al valor de los medios de producción que han recibido.

Nosotros creemos sin embargo, que el principal problema no consiste en saber si ha habido o no una sobre-valoración de las propiedades afectadas con la reforma sino en la existencia misma de la "deuda agraria".

Nuestra argumentación se basa en que si las cooperativas integradas en las propiedades intervenidas están obligadas a pagar una cuota anual para amortizar la "deuda agraria", es evidente que si quieren evitar el riesgo de ser despojados de sus tierras en el futuro por "insolvencia", tienen que operar con un nivel de "rentabilidad" que al menos les permita hacer frente a esos compromisos financieros .

En consecuencia, lo que para los antiguos propietarios solo constituía un objetivo, se transforma en una necesidad imperativa para los beneficiarios.

Si tomamos en cuenta que en la agricultura salvadoreña son los cultivos de exportación los que ofrecen una mayor rentabilidad, no tiene nada de sorprendente que en el sector reformado se sigan expandiendo estos cultivos en detrimento de los granos básicos y que sean justamente las cooperativas que explotan más intensivamente dichos cultivos las que se encuentran en una mejor situación financiera.

Cuadro No. 11

EL SALVADOR: Producción del sector reformado¹ 1980-1983
en miles de qq y en % de la producción nacional.

	1980/1981		1981/1982		1982/1983	
	Produc.	% Prod. Nacion.	Produc.	% Prod. Nacion.	Produc.	% Prod. Nacion.
Granos básicos						
—Maíz	978	8.5	800	7.4	383	4.3
—Arroz	224	17.0	300	27.5	155	22.1
—Frijol	87	8.6	91	10.9	44	5.3
—Maicillo	203	6.7	91	3.1	38	1.7
Cultivos de exportación						
—Café	404	9.9	440	12.7	527	17.4
—Algodón	971	38.2	854	34.7	899	39.6
—Caña de azúcar	851	42.9	879	41.5	934	35.5

FUENTE: PERA-MAG: Tercera evaluación del proceso de reforma agraria oct. 1983 P. 33.

NOTA: 1 Comprende solamente la fase I. La información no ha sido actualizada porque en las evaluaciones de 1984 y 1985 los datos son presentados en forma global para todo el sector reformado.

Los argumentos avanzados en las evaluaciones oficiales de la reforma agraria a propósito del retroceso observado en la producción de granos básicos son claros: "...debido a que se trata de empresas especializadas donde estos productos han sido marginales y los costos de producción

fueron superiores a los precios, las empresas del sector reformado disminuyeron el cultivo de granos básicos.

La deuda agraria por lo tanto, más que una simple obligación contraída por las asociaciones campesinas en contrapartida por las tierras recibidas, constituye un mecanismo mediante el cual el Estado controla el funcionamiento de las cooperativas obligándolas a mantenerse dentro de los límites de la racionalidad económica capitalista.

3. Area afectada y número de beneficiarios

a) Area afectada

La reforma agraria fue concebida inicialmente para ser desarrollada en dos fases:

- La fase I que afectaría todas las propiedades de más de 500 ha. las cuales representaban 12,1% de la superficie agrícola salvadoreña (326 propiedades que en conjunto cubrían una superficie de 223806 ha.).
- La fase II dirigida contra las propiedades comprendidas entre 100 y 500 ha. que representaban el 18,5% de la superficie agrícola del país (1739 propiedades distribuidas en una superficie de 342877 ha.)

El área a afectar mediante la aplicación de cada fase sería sustancialmente menor a la señalada porque el texto de la ley señala que los propietarios de las propiedades a intervenir podrían reclamar la devolución de una parcela llamada "derecho de reserva" cuya extensión oscilaría entre 100 y 150 ha., en función de la calidad de la tierra.²⁷⁻

En total, por lo tanto, se estima que el proyecto estaba destinado a afectar alrededor de un 20% de la superficie agrícola salvadoreña; lo cual supondría un duro golpe a la estructura monopólica que ha caracterizado a la propiedad de la tierra, pero no su eliminación.

La información disponible muestra que las grandes explotaciones agrícolas que serían afectadas con la reforma agraria (de 100 ha. y más), no obstante de representar solo el 0.7% del total concentraban el 38.7% de la superficie agrícola del país.

Cuadro No. 12

EL SALVADOR: Número de explotaciones agrícolas y superficie según la categoría

Categoría	Número de Explotaciones	%	Superficie	%
Menos de 2 ha.	191.527	70.7	151.326	10.4
De 2 a 9.9 ha.	59.012	21.8	242.456	16.7
De 10 a 99.9 ha.	18.388	6.8	496.594	34.2
100 y más	1.942 ¹	0.7	561.519	38.7
Total	270.868	100.0	1451.894	100.0

FUENTE: III Censo Nacional Agropecuario. 1971

Por lo tanto, si a la superficie controlada por esas grandes prioridades se le resta la parte que sería redistribuida por las fases I y II (aproximadamente 20.4%) tenemos que, (limitáanse a conservar los "derechos de reserva"), tales propiedades controlarían todavía un 18.3% de la superficie agrícola del país. El resultado hubiese sido indiscutiblemente una distribución más justa de la tierra, pero aún sería inapropiado hablar de una **equitativa** distribución de la misma como lo sugiere el texto de la ley de reforma agraria.

Los impactos de la reforma agraria sobre la gran propiedad han sido sin embargo, menos drásticas de lo previsto, ya que solo la Fase I ha sido parcialmente llevada a cabo. La fase II, cuya importancia según las fuentes gubernamentales residía en el peso de las propiedades a afectar dentro de la agricultura de exportación —30.5% de las tierras sembradas de café, 30.4% del área de algodón y 20.5% de caña de azúcar—²⁸ ha sido postergada indefinidamente y de acuerdo a las diferentes evaluaciones realizadas es casi imposible que se realice²⁹.

En sustitución, sorpresivamente fue aprobada una fase III³⁰ denominada "la tierra para el que la trabaja" que autorizaba a todos los arrendatarios de parcelas de hasta 100 ha. a comprar un máximo de 7 ha. de la tierra arrendada o la superficie correspondiente en el caso que las parcelas arrendadas fuesen inferiores al máximo establecido. El decreto perseguía afectar 150.000 parcelas con una superficie de 178,056 ha, es decir, 9.6% de la superficie agrícola del país.

Adicionalmente, 79,409 ha. aglutinadas en 105 propiedades previamente adquiridas por el ISTA fueron incorporadas al proceso³¹.

Fruto de todas esas modificaciones y de los problemas para aplicar cada uno de los decretos (y en particular el decreto 207 concerniente a la fase III) los informes oficiales reportaban que a casi 4 años de iniciada la reforma agraria (diciembre 1985) el área afectada era de 368276 ha. (20% de la superficie agrícola del país) distribuida de la siguiente manera:

Cuadro No. 13

EL SALVADOR: Area en que se desarrolla la reforma agraria (Datos hasta diciembre de 1985)

	No. de hectáreas	% del sector reformado	% de la superficie agrícola del país ¹
Decreto 154	214170	58.2	11.6
Decreto 842	56901	15.4	3.1
Decreto 207	97205	26.4	5.3
TOTAL	368276	100.0	20.0

FUENTE: PERA-ISTA

Nota: 1. Cálculos basados sobre una estimación de la superficie agrícola del país de 1.85 millones de hectáreas.

Esta área todavía podría ser objeto de algunos incrementos, sobre todo debido a que el ISTA todavía tiene pendientes los traspasos de algunas propiedades que están en su posesión y que fueron adquiridas antes de 1980.³²

b) Beneficiarios

Aún en el supuesto de una realización integral del proyecto de reforma agraria, el gobierno sabía que las tierras a redistribuir serían insuficientes con relación a las demandas de los campesinos. Es por ello que el texto de la Ley es bastante restrictivo en cuanto a la selección de los beneficiarios: "...tendrán preferencia como beneficiarios del proceso de reforma agraria, los campesinos sin tierra que tengan por lo menos un año de trabajo como arrendatarios, colonos, o aparceros en las tierras adquiridas".³³ Tal restricción disminuía enormemente las posibilidades de convertirse en beneficiarios a los trabajadores temporales, los cuales dadas las características del mercado de trabajo salvadoreño constituyen la mayor parte de los trabajadores agrícolas.

Los resultados obtenidos hasta diciembre de 1985 señalan que las 271,071 ha. afectadas por los decretos 154 y 842 habían sido asignadas a 27,436 beneficiarios aglutinados en 309 asociaciones cooperativas campesinas.

Por otra parte, las 97,205 ha. del decreto 207 han sido repartidas entre 63,668 beneficiarios, aunque se espera que su número se incremente un poco más como resultado de ciertos traspasos que aún tiene pendientes el ISTA³⁴.

Cuadro No. 14

EL SALVADOR: Superficie adjudicada, número de beneficiarios de la reforma agraria y relación beneficiario-tierra

	Superficie adjudicada	Beneficiarios número %	Relación tierra/beneficiario
Decreto 154-842	211180 ¹	27436 30.2	7.7
Decreto 207	97205	63668 69.8	1.5
TOTAL	308385	91194	3.4

FUENTE: PERA-ISTA

Nota: 1. Esta área no incluye la correspondiente a 29 cooperativas que se encuentran abandonadas, ni las propiedades afectadas por el decreto 842 que no fueron censadas.

En total, el número de beneficiarios asciende a 91,104. Esta cifra comparada con las 185,595 familias sin tierra y los 125,192 propietarios de microfincas (menos de 1 ha.) que ya existían en 1975³⁵ expresa una de las limitaciones principales del proceso de reforma agraria salvadoreña.

Por otra parte, nos parece importante señalar que los beneficiarios de la reforma agraria presentan diferencias significativas según sean beneficiarios de uno u otro decreto.

Para los decretos 154 (fase I) y 842 por ejemplo:

- Los beneficiarios han sido obligados a adherirse en cooperativas de producción con el objeto de no afectar el funcionamiento de las unidades de producción calificadas como eficientes.
- Las unidades productivas están provistas de otros medios de producción (ganado, maquinaria, edificios, etc.) y por lo general conservan el sistema de organización utilizado por los antiguos propietarios (diferenciación entre trabajo manual y trabajo intelectual, mantenimiento del trabajo asalariado como relación de producción fundamental, etc.).
- Un buen porcentaje de las tierras afectadas son las más fértiles del país y prácticamente aptas para los cultivos tradicionales de exportación.
- El número de socios de cada cooperativa ha sido limitado a un máximo correspondiente al número de empleos permanentes generados por cada unidad productiva antes de la expropiación.

En el caso del decreto 207 (fase III) a diferencia:

- Las parcelas de tierra han sido entregadas a título individual.
- La fertilidad natural de las tierras expropiadas está muy por debajo del promedio nacional, además de que en su mayoría se trata de tierras sin irrigación y con pendientes pronunciadas que provocan problemas de erosión.
- Los factores naturales enunciados, unidos a la lógica de sobrevivencia que domina en la mentalidad de los beneficiarios hacen que éstos se dediquen casi exclusivamente a la producción de granos básicos.
- La mala calidad de las tierras y el reducido tamaño de las parcelas asignadas (1,5 ha. en promedio) vuelven imposible que los beneficiarios puedan asegurar su reproducción mediante la simple explotación de las mismas. Estimaciones hechas (PERA-MAG 1983) señalan que los ingresos por cosechas solo representan un 65% de los gastos corrientes de los beneficiarios. El 35% restante debe ser financiado sea por la venta temporal de fuerza de trabajo, venta de productos artesanales, endeudamiento, etc.

Por lo tanto, es indudable que en el caso de los beneficiarios del decreto 207 —69.8% del total— la reforma agraria si bien es cierto que les ha reportado un relativo bienestar, ha sido incapaz de proporcionarles una mejora sustancial en sus condiciones socio-económicas.

4. Situación Organizativa: las cooperativas y el sistema de co-gestión

La ley de reforma agraria establece que: "las tierras y los bienes adquiridos mediante la aplicación de esta ley, se trasladarán a las orga-

nizaciones campesinas a título de asignación y se administrarán bajo el sistema de co-gestión entre el Estado y dichas organizaciones"³⁶.

Dos aspectos llaman la atención sobre el contenido de este artículo de la ley:

— El primero radica en que los campesinos para aspirar a ser beneficiarios deben reagruparse previamente en cooperativas, lo cual les obliga a explotar las tierras colectivamente.

Podría pensarse que la preferencia del Estado por la propiedad colectiva constituye un esfuerzo por cambiar radicalmente la racionalidad económica mediante, determinada por el criterio unidimensional de la "rentabilidad".

Esta suposición es sin embargo, negada por los mismos textos oficiales cuando señalan que: "una de las ventajas principales de la organización de los beneficiarios en cooperativas es que con ello se impide la destrucción de las grandes explotaciones modernas y se facilita la modernización de las tradicionales"³⁷. En tal sentido, la cooperativa es concebida ante todo como un instrumento eficaz de desarrollo de la agricultura. Lo que se busca no es introducir una racionalidad económica nueva, sino simplemente reforzar la prevaleciente.

— El segundo aspecto concierne a la imposición de un sistema de co-gestión en la administración de las cooperativas.

Este sistema autoriza al ISTA a colocar al frente de cada cooperativa un técnico (co-gestor) que conjuntamente con la junta directiva (o consejo de administración) estarán a cargo de la gestión de la unión agrícola³⁸. De acuerdo a esta disposición ninguna compra, ni ninguna venta y en general ninguna decisión importante puede tomarse sin el acuerdo tanto del "co-gestor" como de la junta directiva.

La dotación de estos atributos al "co-gestor", permite al ISTA ejercer un control sobre el funcionamiento de las cooperativas presionándolas a buscar la mayor rentabilidad posible con el objeto de que sean capaces de reembolsarle la "deuda agraria"

No debe sorprender por lo tanto, que en la práctica, el funcionamiento interno de las unidades productivas creadas se distinga muy poco de lo que eran antes de la reforma agraria en cuanto a la división del trabajo y la ausencia del poder real de los trabajadores.

La división técnica del trabajo no es objeto de ningún cuestionamiento. Considerada como un imperativo técnico, la diferenciación entre trabajo manual y trabajo intelectual se mantiene completamente inalterada, dejando a una gran parte de los trabajadores fuera del campo de decisiones concernientes a sus propias condiciones de vida y de trabajo.

Por otra parte, a nombre de la "rentabilidad", el sistema de "co-gestión" ha sido incapaz de otorgar a los trabajadores un control efectivo sobre los medios de producción. Tres indicadores ratifican esta afirmación.

i) Los trabajadores estacionales (que son todavía numerosos) son considerados como simples asalariados y no tienen ningún derecho en los órganos de decisión de las cooperativas. A menudo son vistos como una clase inferior, aptos para ayudar en el tiempo de la cosecha, pero no se les permite acercarse ni a los hogares de los trabajadores regulares, ni a su ganado, ni a sus mujeres³⁹.

ii) En algunas de las unidades co-administradas hay incluso resistencia para aceptar como miembros de la cooperativa a los hijos de los socios fundadores que han alcanzado la mayoría de edad⁴⁰.

iii) Las facultades otorgadas a los responsables técnicos (colocados jerárquicamente al mismo nivel que la junta directiva), ha llevado a que en algunos casos los "co-gestores" sean caracterizados como "patrones" por los mismos beneficiarios⁴¹.

A todo ésto hay que agregar que "con el objeto de proveer una asistencia financiera, técnica y de comercialización eficaz a los beneficiarios de la reforma agraria, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), ha procedido a una reorganización total de todas sus dependencias"⁴², lo cual en la práctica limita todavía más el control ejercido por los trabajadores sobre los medios de producción.

Así por ejemplo, el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) se encarga de administrar el crédito a las cooperativas y a los pequeños y medianos agricultores (incluidos los beneficiarios del decreto 207) de acuerdo a ciertos lineamientos determinados por el gobierno central. A la vez que centraliza la importación y distribución de insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, fungicidas, etc.).

La comercialización del café y del azúcar son controlados por dos monopolios estatales (Instituto Nacional del Café INCAFE e Instituto Nacional del Azúcar INAZUCAR), que tienen a su cargo desde la fijación de los precios a la producción hasta la programación de los pagos por las cosechas entregadas⁴³.

Por su lado, los precios a la producción y al consumo de los grano básicos son reglamentados por el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA). Esta institución que supuestamente pretende proteger los intereses de los hogares más desposeídos, en principio actúa guiada por dos objetivos: a) ofrecer precios atractivos a los productores a fin de estimular la producción de granos básicos y, b) asegurar al consumidor un aprovisionamiento regular y a bajo precio. En la práctica sin embargo, solo el segundo objetivo concentra la atención de la institución. La fijación del precio oficial a los productores se hace normalmente a un nivel bastante inferior al del mercado "espontáneo"⁴⁴ lo cual conduce a un deterioro de las condiciones de vida de un número de pequeños agricultores que por su situación económica están restringidos a producir ese tipo de bienes.

Pero, a pesar de no controlar ni las relaciones mercantiles, ni el financiamiento, las cooperativas (al igual que los beneficiarios del decreto 207) son totalmente responsables de los resultados productivos.

Ciertamente el impacto de la reforma agraria sobre las estructuras agrícolas salvadoreñas es todavía imposible de percibirlo en su totalidad. Hasta ahora sus resultados económicos han sido fuertemente afectados por la guerra civil que azota al país desde enero de 1981⁴⁵ y en tal sentido, es razonable de prever que una solución próxima del conflicto político-militar mejoraría sustancialmente la situación financiera de muchas unidades agrícolas y las condiciones de vida de los beneficiarios.

En el estudio que venimos de desarrollar, sin embargo, el examen de este tipo de aspectos ha sido subordinado a un objetivo más general que consistía en determinar si la reforma agraria ha producido una ruptura radical en el modo de funcionamiento de la actividad agrícola salvadoreña.

IV. A manera de conclusión: pistas para la elaboración de una estrategia alternativa de desarrollo rural

La gran conclusión que puede derivarse del presente trabajo es que la reforma agraria salvadoreña no constituye más que un tímido intento de transformación de las estructuras agrarias del país. En ningún momento sus objetivos abordan la necesidad de otorgar a los trabajadores un poder real sobre los medios de producción.

Impregnada de un razonamiento economicista, la preocupación central de la reforma consiste en hacer que las haciendas intervenidas alcancen los mayores niveles posibles de productividad y de rentabilidad.

Por otra parte, las realizaciones han sido muy limitadas. La gran propiedad no ha sido tocada en su conjunto y el número de beneficiarios solo constituye una fracción muy reducida del campesinado pobre salvadoreño.

Significativo es a este propósito que los problemas que justificaban la necesidad de una reforma agraria son todavía de actualidad. La pobreza y las desigualdades en el mundo rural continúa siendo alarmantes, la expansión extravertida del sector se mantiene, el problema alimentario se agudiza, etc.

Actualmente, las organizaciones campesinas y las distintas fuerzas sociales que muestran una gran sensibilidad respecto al problema agrario, señalan que es indispensable profundizar la reforma agraria actual. En particular proponen al gobierno aplicar la fase II contenida en el proyecto original y que por diversas razones ha sido postergada indefinidamente.

Nosotros consideramos que si las proposiciones anteriores fueran seguidas, ciertamente las condiciones de vida de los beneficiarios serían mejoradas. Sin embargo, si se tiene en cuenta la "inflación demográfica" del país y su exiguidad territorial nos parece que tales ajustes a la reforma resultarían todavía insuficientes para incorporar a todos los trabajadores agrícolas que hasta ahora han sido marginados del proceso.

Por otra parte, si los principios que hasta ahora han guiado la implementación de la reforma son mantenidos, es perceptible que problemas ta-

les como la crisis alimentaria, extraversion de la economía, etc., se verán agravados en el futuro.

Es en tal sentido que, a nuestro parecer, la reconsideración de estrategias alternativas de desarrollo rural, y más exactamente, la puesta en marcha de una estrategia autocentrada, destinada a reducir toda forma de dependencia económica y la dependencia alimentaria en particular no constituye más una opción sino una necesidad.

En una perspectiva más amplia, que englobe a la sociedad en su conjunto, esta estrategia de desarrollo rural debería estar ligada a una estrategia de industrialización que debería, ella misma, también ser reconsiderada bajo la misma óptica. Para ello haría falta precisar el "tipo de desarrollo" a perseguir, básicamente determinado por el tipo de técnicas a utilizar, la orientación dada a la producción y el modo de organización del trabajo.

En lo que concierne a la elaboración de una estrategia alimentaria, los imperativos que se presentan son:

En el plan técnico, es necesario superar los postulados que ven en la pura y simple transferencia de las tecnologías un imperativo ineludible del desarrollo económico. Las tecnologías se producen en un contexto económico y social determinado que refleja las características fundamentales del modo de acumulación específico de las economías que las vieron nacer.

En tal sentido, ellas pueden —y de hecho lo hacen— acentuar los desequilibrios entre países desarrollados y países subdesarrollados agravando la dependencia de los segundos⁴⁶.

Una política tecnológica alternativa implicaría desarrollar o adoptar tecnologías en función de las necesidades del país y coherentes con la disponibilidad de recursos naturales, técnicos y económicos existentes. No obstante que ello, en algunos casos pueda contrastar con el criterio unidimensional de la rentabilidad máxima del capital.

Por otra parte la producción tiene que ser orientada en función de una política alimentaria claramente definida. Esto significa en primer lugar, adicionar un razonamiento en términos de valor y de productividad nutricionales al razonamiento dominante de valor y la productividad monetarias y, en segundo lugar, ensayar de acercar progresivamente los patrones de consumo de la población a las disponibilidades productivas locales.

Finalmente, es preciso asegurarse de otorgar a los productores directos (campesinos) un control efectivo de los medios de producción, de tal forma que ellos puedan convertirse en sujetos de su propio futuro y agentes activos de la política a implementar.

NOTAS

1. Ver informes anuales de PERA-MAG 1981-1985.
2. Ver diversas evaluaciones hechas por Cheechi and Company 1981, 1983 y 1985.
3. Instituto de Investigaciones Económicas "Evaluación Económica de las Reformas" Revista ECA mayo/junio 1982.

4. En esta misma dirección actualmente llevamos a cabo una investigación para dar cumplimiento a nuestra formación doctoral intitulada: "Bases pour une Strategie Alternative développement rural á El Salvador: Autosuffisance et sécurité alimentaires".
5. Ver particularmente los trabajos de P. Bairoch y R. Badouin.
6. Los modelos dualistas elaborados por los autores estructuralistas, constituyen un claro ejemplo de esta tendencia.
7. Según las tesis de E. Preobrazensky (retomadas por J. Stalin para la elaboración del modelo de acumulación soviético), el despojo del excedente agrícola necesario para la constitución rápida de una industria estatal fuerte, permitiría a largo plazo ciertas mejoras en el bienestar de la población rural que se vería progresivamente abastecida de nuevos bienes de consumo y de medios de producción más sofisticados que permitirían aumentar la productividad agrícola.
8. Para P. Jacquemot y M. Raffinot las fluctuaciones del mercado nacional y del mercado internacional de productos agrícolas constituyen un ejemplo del misterio que asume la transferencia del excedente que se opera por medio del sistema de precios. "Accumulation et développement: Dix études pour les economics du Tiers-monde" L'Harmattan, Paris, 1985. P. 79.
9. Esta suposición fundada en la hipótesis según la cual, el "desarrollo", y por consecuencia el crecimiento económico que está ligado a él y el progreso técnico que le es intrínseco constituye un proceso universal, unívoco y socialmente neutro y por consiguiente transferible de una sociedad a otra está a la base, según B. Rosier, de la crisis actual de las teorías del desarrollo. En: "Le développement économique, processus univoque ou produit spécifique d'un système économique? Une approche en termes de type de développement" Economie et Sociétés, cahiers de L'ISMEA, Serie F No. 29 1983 p. 36.
10. Por expropiación se entiende: "...una cesión forzada de los derechos de propiedad acompañada de una indemnización compensatoria". Badouin R. "Systèmes fonciers et développement économique" CUJAS, 1979 p. 90.
11. Ver P. Bairoch "Revolution industrielle et sous-développement" Paris La Haye, Mouton 1974, y del mismo autor "El Tercer Mundo en la Encrucijada", Alianza Editorial, Madrid 1973.
12. En historia económica se entiende por revolución agrícola, el conjunto de transformaciones de las estructuras agrarias verificado en Inglaterra entre el XIV y el XVIII siglos que contribuyeron a elevar sustancial y sistemáticamente la productividad agrícola, hasta hacer de la agricultura el principal punto de apoyo del proceso conocido como revolución industrial. La revolución agrícola en tal sentido es el resultado no sólo de ciertas transformaciones en el sistema de propiedad (confiscación de los bienes de la Iglesia, apropiación fraudulenta de los bienes del Estado, invasión de los terrenos comunales, etc.), sino también de la introducción de nuevos métodos de producción y de nuevos cultivos.
13. Badouin R. "Agriculture et accession au développement" Pedone, Paris 1975.
14. En realidad, la posición social de los trabajadores agrícolas depende menos de su status con relación a la propiedad de la tierra que de la manera de como ellos participan en la organización de la producción.
15. "Diagnóstico del sector agropecuario 1960-1975" MAG 1976.
16. En base a los parámetros de CEPAL, OIT, FAO se considera que una explotación familiar (10 a 99.9 ha) dispone de tierra suficiente para satisfacer las necesidades de una familia según la técnica dominante. Las explotaciones subfamiliares (1 a 9.9 ha) a diferencia resultan insuficientes y sus propietarios están obligados a trabajar temporalmente fuera de la explotación para complementar sus ingresos. Las microfincas (menos de 1 ha) pertenecen a los "semiproletarios" cuya subsistencia depende fundamentalmente de otras actividades desarrolladas fuera de la explotación. Las explotaciones multifamiliares medianas (50 a 199.9 ha) utilizan principalmente trabajo asalariado pero su nivel de organización de la producción no es muy complejo. Las explotaciones multifamiliares grandes (200 ha. y más) también operan sobre la base del trabajo asalariado pero poseen una organización altamente jerarquizada. Ver: "Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centro América". EDUCA, San José, 1980 p. 46-47.
17. Ver: Montes, S. "El Agro Salvadoreño 1973-1980" UCA, 1981.
18. Ley básica de reforma agraria, decreto No. 153, art. 2. El subrayado es nuestro.

19. Ibid. Art. 1. El subrayado es nuestro.
20. Gutelman, M. "Estructuras y reformas agrarias" Barcelona, Fontamara, 1978.
21. Ver: Montes, S. "El Agro Salvadoreño 1973-1980" op. cit. y Arene A. "La Reforma Agraria como Estrategia Político-Militar de la contrarrevolución en El Salvador". San Salvador, ECA, Noviembre 1980.
22. "Ley básica de reforma agraria" Arts. 9-12.
23. Ibid. Art. 13. Los bonos son negociables y se pueden usar para pagar impuestos sucesorales y de donación.
24. Ibid. Art. 19-16.
25. Pues la no amortización de esta cuota anual aumenta automáticamente la deuda agraria y con ello las anualidades futuras.
26. "Tercera evaluación de proceso de reforma agraria" PERA-MAG. Oct. 1983.
27. "Ley básica de reforma agraria" Arts. 4-6.
28. Plan Agropecuario 1981/1983 MAG.
29. Las razones principalmente citadas son que: a) sobre el plan técnico el ISTA no puede encargarse actualmente de su aplicación y sobre el plan político el gobierno no tiene ni la voluntad ni la fuerza política suficiente para implementarla. Ver; "Agrarian reform in El Salvador" Checci Company 1984.
30. Decreto 207: "Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus trabajadores directos".
31. Decreto 842: "Ley para la adjudicación de las tierras adquiridas por el ISTA con anterioridad a la ley básica de reforma agraria".
32. "V Evaluación del proceso de reforma agraria". PERA-MAG. Diciembre, 1985.
33. Ley básica de Reforma Agraria. Art. 21.
34. La "V Evaluación del Proceso de Reforma Agraria" señala sin embargo que también existe una tendencia generalizada a reducir el número de beneficiarios directos y de sustituirlos por trabajadores asalariados. op. cit. p. 106.
35. MAG-OSPA "Diagnóstico del sector agropecuario 1960-1975" op. cit. p. 266. Para 1983 las cifras eran de hecho superiores pero son desconocidas.
36. "Ley básica de reforma agraria" Art. 18. Recordar que esta ley constituye el fundamento legal de las fases I y II pero no de la III.
37. Plan Agropecuario 1981/1983 MAG. P. 12.
38. El sistema de co-gestión normalmente es justificado como una "decisión" de carácter técnico que deriva del hecho que "...(los campesinos) usualmente son personas muy prácticas, de cabeza dura... mientras que la administración es una función especializada que trata de cuestiones especializadas que no son asuntos de experiencia práctica de todos los días para los campesinos" en "Agrarian Reform in El Salvador". op. cit.
39. Ibid. p. 162-163.
40. Ibid. p. 162.
41. Ibid. p. 113.
42. "Proceso de Reforma Agraria en El Salvador": Informe al 31 de octubre de 1981 PERA-MAG. p. 33-34.
43. De esta forma los productores son desprovistos de todo control sobre la comercialización de su producción. En el caso del café se ha denunciado que: "...los productores reciben una liquidación final sólo más de un año después de entregar el producto; mientras tanto sus préstamos bancarios siguen acumulando intereses" en "Agrarian reform in El Salvador" op. cit. p. 212.
44. Esta situación típica en todos los países subdesarrollados conduce según P. Jacquemot y M. Raffinet a que los sistemas de evaluación contable subestimen la producción agrícola (bajo precio a los productores) y sobreestimen la producción de los sectores secundario y terciario" en "Accumulation et développement: Dix études pour les economies du Tiers-Monde" op. cit. p. 168.
45. Los costos de la violencia sobre el funcionamiento de la reforma agraria son inmensos, la cuenta incluye: —el asesinato de un gran número de beneficiarios, —el abandono definitivo de más de 25 haciendas intervenidas por falta de seguridad para los beneficiarios, —destrucción de cosechas y ganado en haciendas que funcionan parcialmente debido a eventuales enfrentamientos entre la fuerza armada y la guerrilla, —costos relativamente

altos de administración para el mantenimiento de unidades de defensa civil y los pagos de impuestos de guerra. Tomado de "Agrarian Reform in El Salvador" op. cit. p. 73-74.

46. Arroyo, G. y Arias, S. "Biotecnología: Perspectivas de la Industria Azucarera en México". UAM-Xochimilco, México.