

EL SALVADOR: LA TIERRA, EPICENTRO DE LAS CRISIS

Segundo Montes

Introducción

La tierra, como base de riqueza a través de la explotación agropecuaria, ha sido hasta el presente el recurso natural exclusivo en El Salvador. Ni se han descubierto hidrocarburos, ni tampoco minerales en cantidad y calidad apreciables. El mismo mar no se ha utilizado como una fuente de alimentación, riqueza o comercio importante, pero ni siquiera como foco de atractivo turístico internacional de alguna relevancia.

Es más, la economía salvadoreña se ha estructurado, en sus diversas fases, en función primordial de la tierra, de su tenencia y explotación. Esto ha derivado hacia una economía subdesarrollada y dependiente. El desarrollo está articulado a una proporción creciente, progresiva y mayoritaria del sector secundario y terciario en la economía de un país, que incorporan mayor valor agregado, retienen un margen superior de utilidades y pueden capitalizar para una reproducción ampliada y ascendente; depender básica y mayoritariamente del sector primario —y tanto más si es el agropecuario, no el minero ni el de hidrocarburos— significa el permanecer anclado en el subdesarrollo, ante una barrera infranqueable. Al mismo tiempo, el sector agropecuario —y en general el primario— está regido a nivel internacional por unas relaciones de dependencia, incontrolables e innegociables; los productos obtenidos por ese medio están sometidos a regulaciones de cuotas y precios al arbitrio e interés de los comercializadores —que monopolizan los procesos de transformación y preparación para el consumo, excluyendo de esta fase, incorporadora de mayor beneficio económico, a los productores—, así como también imponen los precios y condiciones a los productos y bienes que estos países deben adquirir en el mercado internacional para la subsistencia y la producción.

En tales condiciones, la tierra se va a convertir en el epicentro de los conflictos económicos, sociales y políticos en El Salvador. Casi se podría afirmar que la historia del país se nucleariza en la lucha por la tierra. Ya an-

teriormente (Montes, S., 1980: 38-47) he relacionado los períodos sucesivos de cultivos con las siguientes crisis socio-políticas a las que derivaron, y al proceso de ladinización y homogeneización de la población salvadoreña.

En el primer período, o fase, la tierra era abundante para la subsistencia de indígenas y españoles, tanto más cuanto que no había suficiente demanda en los mercados europeos para los productos naturales de aquí (cacao y bálsamo), la población indígena era escasa y en decrecimiento, y el número de españoles era muy reducido. Coexistieron más o menos pacíficamente la propiedad comunal y la realenga en concesión a los españoles, con pequeños conflictos locales de límites (Casín, I., 1972), mediada por la explotación múltiple de la mano de obra indígena, a través principalmente de la encomienda y el repartimiento (Montes, S., 1979, 111-121); el proceso incipiente de ladinización se verificaba sobre todo a través del mestizaje.

El período del añil se caracterizaría por el hecho de que la tierra ya era objeto de competencia, al producir la hierba del xiquilite de la que se extraía un producto con gran demanda en el mercado europeo, en proceso creciente de industrialización a partir de las fábricas textiles. La lucha por la tierra, la excesiva explotación de la mano de obra indígena, agregadas a las constantes levadas de jóvenes para los ejércitos y guerras de los ladinos, justificaría el alzamiento del grupo indígena de los nonualcos, capitaneados por Anastasio Aquino, seguido de la represión tras su derrota (Arias Gómez, J., 1964: 61—112). Este suceso derivó no sólo hacia el escarmiento y represión de los rebeldes, ni a la pérdida de tierras y otros "privilegios", sino también, y principalmente, a una consecuencia de relevancia social: ladinización de los nonualcos, abandono de sus características y distintivos étnico-sociales, que eran indicadores, u objeto de sospecha de haber participado en la rebelión contra el sistema, y para los que la única posibilidad de escapar a la muerte o a la represión era o el huir de la zona o el ladinizarse para perderse entre el resto de la población mestiza o ladina (Montes, S., 1986a).

Por su parte, el período del café, después de haber suprimido la propiedad de las comunidades indígenas, y haber entrado en competencia por la tierra apta para ese cultivo, derivaría hacia otra grave crisis socio-política: el alzamiento campesino en la zona de los izalcos (Montes, S., 1979: 177-200). En forma similar a los nonualcos, el último reducto indígena en El Salvador sería sometido a un proceso de ladinización como salvaguarda de su vida frente a la represión desatada después de su derrota (Montes, S., 1986a). Se consumaba así la homogeneización de la población salvadoreña, a través de un progresivo mestizaje y de procesos intensivos y violentos de ladinización.

El último período, enmarcado por el hecho de haber alcanzado la frontera agrícola a través de los productos de exportación con gran demanda en el mercado internacional (café, algodón y caña de azúcar), —sumado al hecho de que también se había alcanzado la "frontera industrial" posible

para el modelo impulsado en Centroamérica, lo que agudizaría la presión sobre el agro—, significó el clímax de la lucha por la tierra, con la consiguiente depauperación, descampesinización y proletarianización de la población rural, todavía mayoritaria en El Salvador (Montes, S., 1980: 84-153). Esta fase, a su vez, dio origen a la mayor crisis socio-política del país, convertida en guerra civil desatada abiertamente desde comienzos de 1981.

Desde el punto de vista social, la crisis ha conducido a la desaparición de los escasos reductos de campesinidad —“economía campesina”, en cierto sentido—, que todavía pervivían en las zonas agrícolamente marginales, que son las de mayor conflictividad, conduciendo a una mayor homogeneización aún de las masas populares salvadoreñas, a través de una proletarianización generalizada, en la que no pueden ubicarse exactamente —no sólo de momento, que, desplazados, subsisten por la ayuda humanitaria (Instituto, 1985) por la incapacidad del sistema de crear suficientes puestos de trabajo permanente ni en el agro ni en los núcleos urbanos.

Reformas agrarias revolucionarias

En El Salvador se han realizado hasta el presente dos reformas agrarias que podemos caracterizar como “revolucionarias”: la primera por agentes externos de la sociedad de la época, introducida por los españoles a través de la conquista y subsecuente colonia, y a favor de sus intereses; la segunda por un sector de la clase dominante, los liberales, en 1881-82, también a favor de sus intereses. En ambas sería la población indígena la expoliada.

La conquista y colonia española introdujeron elementos revolucionarios en la relación con la tierra, lo primero de todo, arrebataron a la población indígena el dominio de su territorio, para pasarlo a la corona española; si mantuvieron el régimen de propiedad comunal fue como una concesión, y además restringida a unos espacios delimitados. Pero no sólo enajenaron el suelo a favor de un poder extranjero y extraño, sino que introdujeron un régimen de tenencia desconocido en la región: la propiedad privada de la tierra; más aún, la tierra dejó de ser un medio natural para satisfacer las necesidades básicas, y adquirió un nuevo sentido: el de ser un factor de producción para el mercado. A esto añadieron la estructura laboral en base al trabajo esclavo, “forzado feudal” (encomiendas), y “asalariado forzoso” (repartimientos), frente al previo trabajo libre, comunitario y solidario (Montes, S., 1979: 79-121). Como consecuencia de lo anterior no sólo se debilitaría y disminuiría la población indígena, sino que se inició un mestizaje étnico y un incipiente proceso de ladinización cultural-social, al mismo tiempo que se introducía una nueva relación socio-económica: la “semiproletarianización forzada”, por la que los indígenas reproducían su fuerza de trabajo con los productos de subsistencia obtenidos en las tierras comunales, y eran forzados a un sobre-trabajo productivo para los españoles a través de la coacción en la encomienda y el repartimiento. Los mestizos y ladinizados, por su parte, en una gran proporción a duras penas podían sobrevivir si

se sometían a una superexplotación de su mano de obra, acorde con las condiciones socio-laborales de la época (Cortés y Larraz, P., 1958).

La segunda reforma en la historia salvadoreña, de características "revolucionarias", es la llamada "reforma agraria liberal de 1881-82", por la que suprimieron las tierras comunales de las comunidades indígenas y las tierras ejidas de las poblaciones ladinas. El régimen de tenencia colectiva de la tierra, que había sobrevivido desde la llegada de los españoles, con limitaciones y mutaciones de terrenos de acuerdo a las prioridades del cultivo del añil para la exportación, fue suprimido del todo a consecuencia de la lucha por la tierra, de una parte para tener acceso a ella el sector sociopolítico denominado ideológicamente "liberal", que no había podido obtener una parte de la misma después de la independencia, por estar en manos de los antiguos criollos terratenientes ("conservadores") y carecer de poder suficiente para arrebatarla u obligarles a compartirla; y de otra, por la demanda de nuevas tierras para el incipiente y consolidado cultivo del café: las tierras añileras no eran tan aptas para el nuevo producto, mientras que sí lo eran las comunales que se mantenían en poder de las comunidades. El primer cambio revolucionario fue la unificación del régimen de tenencia de la tierra en la exclusiva forma de propiedad privada, suprimiendo cualquier otra modalidad de tenencia —concretamente la comunal—. El segundo fue el proceso subsiguiente de proletarización de la población rural (indígena o mestiza), que no disponiendo de medios, conocimientos ni recursos para mantener en forma de tenencia privada su tierra, quedaba desprovista de los medios propios de subsistencia y dependería de la contratación asalariada (o en otra forma precaria) de su mano de obra; este efecto se intensificó y profundizó por medio de mecanismos legales coactivos, como la "ley contra la vagancia", la creación de la "policía rural", y la institución del "registro de la propiedad raíz". El tercer cambio radical fue la consiguiente ladinización de la población. Si antes de esa época todavía subsistían algunas comunidades indígenas, coexistiendo con otras de criollos, mestizos y ladinos, en adelante la población rural salvadoreña no se podrá subdividir en indígenas y ladinos, sino que serán campesinos, o trabajadores rurales, prescindiendo de su extracción étnica (Montes, S. 1986a). Este fenómeno se escapa de la simple esfera étnica o cultural, ya que obedece a condiciones objetivas más profundas. Una comunidad indígena podrá conservarse como comunidad, como unidad social integrada y diferenciada, en la medida en que cuenta con las condiciones materiales básicas para su existencia (y no sólo con las culturales y étnicas). Para mantener su grado subordinado de autonomía, poder organizar su sociedad, desarrollar su cultura y expresión religiosa (también fueron suprimidas las propiedades raíces de las cofradías indígenas), estructurar alguna forma de poder, en una palabra, para ser una comunidad, requerían una base económica propia y comunitaria, de la que fueron privados por tal reforma. Podrán sobrevivir como grupo étnico, cultural, casi folklórico, pero no como una verdadera comunidad indígena, pues cada familia debería subsistir con ayuda de la parcela individual, o vender su fuerza de trabajo por un salario. Este hecho fue mucho más profundo y radical para conseguir la

homogeneización y ladinización de la población salvadoreña, que las consecuencias represivas de los levantamientos ya considerados. En adelante ya no habría comunidades indígenas estrictamente tales, sólo propietarios de la tierra, campesinos y asalariados rurales; se les había suprimido la base de sustentación indispensable para ser comunidades indígenas.

Las consecuencias derivadas de estas reformas "revolucionarias", para la población rural, fueron de un deterioro creciente de sus condiciones de vida, como se percibía en todos los indicadores sociales antes de 1980: empleo, vivienda, educación, salud, tecnología aplicada, acceso a fuentes de financiamiento, etc. (Montes, S., 1980: 84-153), que en su mayoría eran incluso inferiores a los de la población marginal urbana (Montes, S., 1979a: 226-312). Pero dadas las condiciones de extensión de la tierra y cantidad de población rural, ya entonces se predecía que una reforma agraria capitalista, o "reformista", no era solución para el problema del agro salvadoreño (Montes, S., 1980: 144-152). Consiguientemente, no sólo como solución de justicia hacia la población expoliada de sus tierras, sino que también como solución al problema nacional del agro, y aun antes de analizar a fondo las evaluaciones de la actual reforma agraria, ya habíamos lanzado, como hipótesis de trabajo, la necesidad de realizar una revolución agraria (Montes, S., 1986: 51).

La reforma agraria reformista (1980)

Toda reforma agraria implementada o propiciada por el Estado responde a una decisión política. La posibilidad, o no, de llevarla a cabo dependerá de la correlación de fuerzas en cada momento. Del I Congreso Nacional sobre la Reforma Agraria, impulsado por la Asamblea Legislativa a comienzos de 1970, se extrajo la convicción de la necesidad de realizarla, pero no se pudo llevar a efecto porque en ese momento la correlación de fuerzas no era favorable para una decisión política de tal magnitud. Algo similar ocurriría tres años después, cuando la institución armada, tras un seminario sobre el mismo problema, llegó a la misma convicción y al compromiso de apoyarla; pero tampoco en ese momento la correlación de fuerzas era favorable. Tres años más tarde el Presidente Molina, respaldado supestamente entre otras por la fuerza armada, creyó que era llegado el momento de impulsar una tímida reforma agraria, y que contaba con una correlación favorable de fuerzas; que el análisis había sido incorrecto lo demostró la realidad social, impidiendo al gobierno y sus aliados el enfrentar exitosamente a las fuerzas opositoras aunadas. Pasarían otros tres años hasta que la nueva correlación de fuerzas, tras un golpe militar, abriera el camino a la decisión política de modificar los márgenes de la tenencia de la tierra (Montes, S., 1980: 19-21, 186-196, 299-316).

Antes de continuar con el tema, es conveniente caracterizar la actual reforma agraria salvadoreña. No se trata de una reforma "revolucionaria", sino "reformista". No introduce ningún elemento estructural y radical cualitativamente nuevo, ni en las relaciones de tenencia de la tierra, ni en las relaciones sociales de ahí derivadas. Se mantiene como única posibili-

dad la propiedad privada de la tierra, ya sea en forma individual o en forma cooperativa, e incluso se "privatiza" aún más, a través del Decreto 207, o Fase III de la reforma agraria. Lo único que se hace es limitar la extensión-permisible de tenencia, adquiriendo el resto en compra forzosa por medio de indemnización (en efectivo y/o en bonos), y vendiéndola a nuevos propietarios en similares condiciones. La evaluación de dicha reforma indicará si se han producido cambios cualitativos reales en el status de los beneficiarios, pasando de simples asalariados a otra cualidad, o si, al margen de las apariencias y de las declaraciones, su condición de propietarios es más formal y jurídica que real y cualitativamente diferente, al menos en sus condiciones sociales y en la posibilidad de convertirse en verdaderos empresarios capitalistas.

Dando por supuesto, como veíamos anteriormente, que toda reforma agraria implica una decisión política, en el caso de la actual no es sólo eso, sino que además se propone como objetivo prioritario el político. La reforma agraria de 1980 en El Salvador se adopta, si no exclusivamente, sí primordialmente como una medida de contrainsurgencia frente a la creciente presión popular y frente a la ascendente fuerza guerrillera a la que se le quiere quitar banderas y base social —y con mayor razón después del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y el peligro inminente (o percibido como tal) de un posible triunfo revolucionario en El Salvador—; el que los cerebros de dicha reforma fueran los mismos que los de la aplicada o planificada para Vietnam es muy dicente en ese sentido (Montes, S., 1980: 299-314).

El hecho de que una tal reforma agraria tenga objetivos políticos, y se aplique en un período de inestabilidad y fluctuaciones políticas, condiciona la reforma a las vicisitudes políticas. Se inicia bajo el mandato de una Junta transitoria Cívico-militar. Dos años más tarde sobrevive bajo un gobierno provisional de coalición (1982-4), en el que las fuerzas políticas más derechistas y contrarias a las reformas controlan los ministerios económicos y las instituciones relacionadas con las reformas. Desde junio de 1984 se implanta un gobierno constitucional democristiano, cuya cuota de poder en todas sus dimensiones se evidencia como bastante reducida (ECA, mayo-junio 1985).

Pero si además se trata de implementar la reforma agraria en un período de guerra civil, es previsible que los propósitos iniciales se vean muy coartados por las condiciones que la guerra impone al conjunto de la realidad nacional. El deterioro producido por la guerra, ya sea en el campo estrictamente militar, en vidas humanas, en destrucción de la infraestructura, en maximización de recursos destinados a la misma, en las condiciones sociales y de vida del pueblo, en la declinación de la economía y de la moneda, entre otros efectos, es inevitable que también haya afectado a la reforma agraria. Un indicador de ello sería el hecho de que la superficie cultivada en forma colectiva de la FASE I, para los granos básicos, haya descendido de 29,063 Has. en 1980-1, año tras año, hasta 9,780 Has. en 1984-5; también se ha producido una disminución en los cultivos de exportación,

con un ligero incremento en el último año respecto al anterior, pero no a los precedentes; con la exigua salvedad del incremento en "otros cultivos", la superficie total cultivada, que en 1980-1 fue de 91,361 Has. fue decreciendo hasta 71,157 en 1983-4, para ascender levemente a 72,914 Has. en 1984-5 (PERA, 1985: 15: Cuadro 7).

Diversos y sucesivos estudios han ido analizando, global o sectorialmente, la reforma agraria salvadoreña durante los años precedentes (Strasma y otros, 1983; Pleitez, 1983; Seminario, 1983; Thome, 1984; Olano y Orellana, 1985; Solórzano, 1986; Pérez y Chávez, 1986; entre otros muchos). El presente trabajo se va a basar, fundamentalmente, en el estudio evaluativo del propio Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de una de sus oficinas creadas "ad hoc" (PERA, 1985), no sólo porque es el último y más complejo de los que tenemos conocimiento, sino que, además, por el hecho de que sus datos gozan de una mayor fiabilidad en cuanto a que se presume que no habrán sido manipulados para demostrar las deficiencias inherentes al proceso de la reforma agraria, por ser una instancia gubernamental articulada a la responsabilidad de mejorarla o de buscar su éxito. Abordamos, pues, cinco aspectos a nuestro juicio relevantes de las implicaciones de la reforma agraria.

1) Amplitud de la reforma agraria

Hemos partido del presupuesto de que la tierra es el recurso natural exclusivo para El Salvador. A eso hay que añadir que hasta el momento de iniciarse la agudización de la crisis y el estallido de la guerra, y antes de aplicarse la reforma agraria, la población rural superaba el 60%, según el censo de 1971, si bien la categoría de rural abarca a un número considerablemente menor que el de personas y familias cuyo trabajo y medio de subsistencia es el cultivo de la tierra (Montes, 1980: 144-152).

Para la extensión afectada por la FASE I se ha tomado la cifra de Thome que incluso es algo superior a la de PERA (1985:2, Cuadro 1), sin tomar en cuenta las tierras afectadas por el Decreto 842 (tierras en propiedad, o adquiridas por el ISTA al margen de las afectadas por el Decreto 154, y asignadas a cooperativas de la reforma agraria). Se proponen dos alternativas del "derecho de reserva" o sea, de la extensión que los antiguos propietarios pueden retener —y que, a no dudar, serán las mejores tierras—; la primera es la proporcional al original proyecto, que permitía retener 100-150 Has., de acuerdo a la calidad de las mismas, tomando un promedio de 125 Has.; la segunda es la máxima extensión correspondiente al artículo 105 de la Constitución Política de 1983, que la fija en 245 Has., y que se aplicaría a la FASE II si se implementa, pero que si fuera retroactiva también para la FASE I, incrementaría el derecho de reserva de los expropietarios que la reclamasen.

Hasta el presente la reforma agraria (sin contar con el Decreto 842) habría afectado realmente a 294,672 Has. —las menos buenas de las afectables— que representan el 20.34% de la tierra cultivable del país; pe-

Cuadro I
Extensión (en Has.) y Beneficiarios de la R.A.

| | Tierra cultiv. en El Salvador | Has. afectadas | Der. de res (1) | Der. de res. (2) | Has. aplicables | | | |
|-----------------------|----------------------------------|----------------|-----------------|------------------|-----------------|-------|---------|-------|
| | | | | | (1) | % | (2) | % |
| FASE I | | 223,217 | 25,750 | 50,470 | 197,467 | 13.7 | 172,747 | 11.8 |
| FASE III | | — | — | — | 97,205 | 6.64 | 97,205 | 6.64 |
| | | | | | 294,672 | 20.34 | 269,952 | 18.44 |
| FASE II (no aplicada) | | | | | | | | |
| (1) original | | 345,764 | 219,375 | — | 126,389 | 8.63 | — | — |
| (2) Const. 83 | | 192,250 | — | 156,800 | — | — | 35,450 | 2.4 |
| TOTAL | 1,463,859 | | | | 421,061 | 28.97 | 305,402 | 20.84 |

NOTA: Según el art. 105 de la Constit., después de 3 años (16 dic. 1986) se hará la Fase II; pero si los propietarios se han desprendido del excedente, ya no habría Fase II.

| | Pobl. rur. (1982) | PEA rural | Beneficiarios | | | |
|----------|----------------------|-----------|---------------|-------|------------|-------|
| | | | directos | % | indirectos | % |
| FASE I | | 65,134 | 27,456 | 42.12 | 145,411 | 5.04 |
| FASE III | | 180,682 | 63,668 | 16.67 | 382,008 | 13.24 |
| TOTAL | 2,885,347 | 245,816 | 91,104 | 37.06 | 527,419 | 18.3 |

Fuentes: Thome, 1984: 238. PERA, 1985: 2, 107, 109, 110, 159.

ro podría reducirse a 269,952 (18.44%) si el artículo constitucional tuviera efecto retroactivo. En el caso de que se hubiera implementado también la FASE II, de acuerdo al decreto inicial, la extensión reformada se habría elevado a 421,061 Has. (28.9% de la tierra cultivable del país), pero con la nueva constitución, y en caso de que se aplique la nueva modalidad, el total de tierra reasignada sería de 305,402 Has. (20.84%) —o hasta un máximo de 22.74% de la tierra cultivable si no es retroactiva la medida constitucional para la FASE I. De todos modos, dado que el recurso tierra es de tal importancia, como se ha visto, el alcance máximo de la reforma agraria afecta a un bajo porcentaje del mismo. Si, por otro lado, analizamos la relación de los beneficiarios con la PEA rural —término utilizado con criterios discutibles, que la hacen menor de la real (Montes, 1984: 55-57)—, habrían sido beneficiados apenas el 37.06% (en proporción muy desigual entre ambas FASES), o que representaría un beneficio indirecto para el 18.3% de la población "rural" (del mismo modo repartida en forma desigual para ambas FASES). Todo esto nos indica que la reforma agraria proyectada —y con mucha mayor razón la realizada—, no puede resolver el problema fundamental de El Salvador, ni en cuanto a una distribución adecuada de la tierra, ni en cuanto a la población rural en su conjunto.

2) Acceso al capital y créditos financieros

El problema del acceso al crédito financiero para la producción ya era grave antes de la reforma y de la crisis, especialmente para los pequeños cultivadores y para los productores de granos básicos, dado que la economía estaba enfocada principalmente a favorecer los productos de exportación (Montes, 1980: 85-106). Si bien es cierto que la implementación de la reforma agraria ha destinado fondos cuantiosos al crédito, a pesar del deterioro creciente de la economía y finanzas nacionales, no parece haber sido suficiente ni satisfactorio para las expectativas y necesidades.

Cuadro II
Créditos financieros: cosecha 1984-5

| | sembrado con financiamiento | pro-medio | export. | colones por Ha | | créditos mill. ₡ | saldos insol. mill. | refin. mill. | mora mill. |
|----------|-----------------------------|-----------|---------|----------------|-------|------------------|---------------------|-----------------|---------------|
| | | | | granos | otros | | | | |
| FASE I | 23.8% | 2,439 | 2,880 | 1,287 | 1,103 | 179.1 | 80.1 (44.7%) | 60.4 (33.7%) | 19.7 (11%) |
| FASE III | 28.23% | 761.69 | — | — | — | — | — | — | — |

Fuente: PERA, 1985: 85-99

A pesar de que la FASE I comprende el 73.6% de la tierra afectada, y la FASE III el 26.39% (PERA, 1985: 2, Cuadro 1), sin embargo la primera se llevó el 90.15% del financiamiento, dejando para la otra apenas el 9.85% restante, además de que el promedio por Ha. es muy inferior en la última. La explicación parece encontrarse, entre otros motivos, en que se sigue propiciando el cultivo de productos de exportación, aparte de que los beneficiarios del Decreto 207 tienen menos capacidad de crédito y de garantía, así como de inversión. Por otro lado, la relación de saldos y insolutos (44.7%) sobre los créditos otorgados, de los que el 75.4% han tenido que ser refinanciados, y el 24.59% han sido declarados en mora, habla claramente de las dificultades inherentes a la reforma y a una solvencia económica aceptable (PERA, 1985: 93, 98). De hecho se ha producido un declinar constante en la superficie de la FASE I sembrada con financiamiento: si en 1980-1 fue de 80,422 Has. (29.67% de las afectadas), en 1983-4 bajó a 58,345 Has. (21.52%), para elevarse algo en 1984-5 hasta alcanzar la extensión de 64.521 Has. (23.8%) (PERA, 1985: 92, Cuadro 45).

3) Empleo en el sector reformado

La creación de puestos de trabajo, o el empleo generado en el agro salvadoreño ya era muy deficitario antes de la reforma, alcanzando a poco más del 37% de la PEA rural durante todo el año. (Montes, 1980: 142-4) Uno de los supuestos objetivos de la reforma agraria era el de intensificar la utilización de la masiva mano de obra y lograr una tasa mayor de empleo.

Cuadro III
Empleo en el sector reformado

| | Empleos | % de PEA | días laborales al año (si se distribuyeran a toda la PEA) |
|----------|---------|----------|---|
| FASE I | 45,708 | 70.17 | 180 |
| FASE III | 34,151 | 18.9 | 48.6 |

Fuente: PERA, 1985: 162-3, Cuadros 96 y 97.

Los datos del cuadro que preceden son alarmantes, y muestran que no se ha mejorado sustancialmente en la generación de empleo. Pero el hecho se vuelve más dramático si consideramos que la PEA de la FASE I es únicamente el 26.5%, mientras que la de la FASE III, para la que el empleo es tan deficiente, representa el 73.5% del total. Al menos el Decreto 207 no sólo no ha resuelto el problema del desempleo en el campo, sino que ha convertido a una proporción muy elevada de la población en mínimamente empleados, lo que les obligará a completar sus ingresos en otras ocupaciones, en destinar su tiempo a otro tipo de trabajos, y con una tasa tal de empleo difícilmente podrán cubrir sus obligaciones, no ya de subsistencia, pero mucho menos financieras y de pago de las deudas (PERA, 1985: 160).

4) Comercialización de los productos

En cuanto a la comercialización de los productos, dejaremos de lado los de exportación, dada la nacionalización y centralización gubernamental del comercio exterior —o la monopolización del algodón a través de la COPAL—.

Los granos básicos serán el objeto de esta parte, no sólo porque representan la proporción mayor de la producción, especialmente en los beneficiarios de la FASE III, sino porque en su mayoría van destinados al comercio interno. El IRA tiene precios ventajosos para los productores, pero las exigencias de calidad, la demora en la cancelación de los pagos, la distancia y carencia de medios propios de transporte, hacen que muchos de los agricultores busquen compradores más accesibles, de solvencia inmediata, aunque sus precios sean considerablemente menores (PERA, 1985: 61, Cuadro 27).

Aunque el conjunto del sector reformado abarca el 30.9% de la tierra nacional destinada al cultivo de granos básicos, sólo produce el 27.7% del total de los mismos. Sin embargo, el IRA le compra el 33.3% del total que adquiere al conjunto de productores, y eso representa nada más el 21.96% de lo que producen los del sector reformado, de modo que el resto lo tienen que guardar para su consumo familiar, o venderlo a comerciantes que les pagan precios considerablemente inferiores. Los esfuerzos del IRA por

Cuadro IV
Comercialización de los granos básicos a través del IRA, 1984-5

| | % superf. nac. | % produc. nac. | % co- merc. nac. | % de lo producido en sect. reformado |
|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------|---|
| Sector reformado. | 30.9 | 27.7 | 33.3 | 21.96 |

Fuente: PERA, 1985: 30, 59.

ampliar su cobertura no han sido hasta el momento suficientes para los intereses de los agricultores. En este sentido, juzgo conveniente transcribir lo que opinaba Solórzano respecto a varios puntos ofrecidos hasta el momento:

“Los resultados económicos en la gestión empresarial de las cooperativas han sido satisfactorios, logrando niveles de productividad por encima de los niveles nacionales, lo cual confirma que los campesinos en las reformas agrarias de Latinoamérica han cumplido su papel de trabajar bien la tierra a pesar de las motivaciones extraeconómicas de las reformas.

Las dificultades financieras de las cooperativas se centran más que todo en el hecho de que la sola propiedad de la tierra no asegura la apropiación del excedente generado en la actividad agropecuaria, más aún, la distribución de la tierra y la reforma agraria puede convertirse en un nuevo y refinado instrumento de explotación.

La propiedad de la tierra entregada a los campesinos y desligada de la comercialización y fijación de precios, el financiamiento y la provisión de insumos puede convertirse en un instrumento de explotación, ya que se estaría trasladando el excedente generado a otros sectores vía “fijación de precios” de insumos, productos y divisas generados en el sector agrícola y utilizados en otros sectores para financiar importaciones de materias primas, la expansión monetaria, los compromisos de deuda externa, el déficit fiscal, etc.” (Solórzano, 1986: 54-55).

5) La deuda agraria

Ya se ha indicado que la presente reforma agraria es de tipo “reformista”, y que se ha verificado por la expropiación, forzada y remunerada, a los anteriores propietarios, asumiendo el estado el compromiso de la indemnización, en parte monetaria y en parte a través de bonos. Pero el estado, a su vez, cobra a los beneficiarios el valor de la tierra, más los intereses devengados durante los treinta años de plazo. A esto es lo que se llama la

“deuda agraria” contraída por los beneficiarios de la reforma para con el Estado. Si la situación presentada en los párrafos anteriores ya era indicativa de que las condiciones económicas y financieras de los beneficiarios eran graves, los datos sobre este aspecto refuerzan aún más dicha percepción.

Cuadro V
La deuda agraria (en millones de colones)

| | origi- nal | al 31-5-85 | incre- mento | interés anual | pagos | para 2010 incred. | para 2030 incred. |
|----------|---------------|---------------|--------------------|------------------|-------|-----------------------|-------------------------|
| FASE I | 725.8 | 1,028.1 | 302.3 (41.65%) | 68.9 (9.5%) | 8.3 | | |
| FASE III | — | 160.0 | — | — | — | | |
| TOTAL | (885.8) | 1,188.1 | | | | 2,300 1,414 (160%) | 3,544 2,658.2 (300%) |

Fuente: PERA, 1985: 99-104 Solórzano, 1986: 53.

Dadas las condiciones en que se desarrolla la reforma agraria, la precaria situación que anteriormente hemos detectado, y dado el monto tan elevado de la deuda agraria, todo parece indicar que es insoluble de parte de los beneficiarios. De hecho, muchas de las unidades productivas, como ya se ha visto, tienen saldos insolutos a los préstamos para los cultivos. Es más, “el total de abonos de las cooperativas a la deuda agraria, apenas alcanza a 8.3 millones de colones” (PERA, 1985: 102). No queda claro si este total de abonos es en todo el período desde su inicio o sólo se refiere a la cosecha 1984-5; de todos modos, no representa más que el 12.05% sobre los intereses anuales, sin contar el capital (Ibidem). El problema del pago de la deuda agraria, por consiguiente, se vuelve insoluble en las actuales condiciones —en forma algo similar al problema del pago de la deuda externa para los países subdesarrollados, y concretamente de América Latina. Conviene reproducir las conclusiones del mismo Solórzano:

“Tal como está estructurada la deuda agraria, es muy difícil concebir cualquier circunstancia bajo la cual las cooperativas puedan deshacerse de tan pesada carga.

En el corto plazo, y bajo las circunstancias actuales, no hay forma previsible en que las cooperativas puedan pagar la deuda agraria. Sin embargo, es un problema cuya búsqueda de alternativas y solución es de significación decisiva para el futuro de las cooperativas y la viabilidad de la reforma agraria; además, el enfrentamiento de la deuda agraria tiene, por encima del nivel político, implicaciones importantes en el sector financiero y fiscal de toda la economía del país.

El objetivo básico de la medida reformista iniciada en marzo de 1980: “una distribución equitativa de la riqueza nacional”, no se cumpliría si

no se resuelve en favor de los campesinos el problema de la deuda agraria, y éste no debe verse como un problema aislado, sino dentro de un contexto de política de desarrollo del país y particularmente del sector agropecuario, que permita formas creativas de reducir la pesada carga derivada de la deuda agraria y asegurar la eficiencia empresarial y rentabilidad de las empresas de la reforma agraria." (Solórzano, 1986: 55).

El hecho de la impagabilidad de la deuda agraria ha forzado al gobierno a modificar las condiciones de pago y de intereses, por presión de las organizaciones campesinas y laborales: se ha rebajado la tasa de interés al 6% anual; se ha prolongado el período de pago a un máximo de 50 años; se ha concedido un período de gracia hasta de 5 años; entre otras medidas (MAG, 1986, 64) Por esta razón hemos proyectado la deuda hasta el año 2,030, con los correspondientes valores absolutos, de incremento real y porcentual. Todo parece indicar que tales medidas tampoco podrán solucionar el problema, sino prolongar la agonía por más tiempo, refinanciando la deuda y gravando a los beneficiarios y sus descendientes —en forma otra vez similar a como se está tratando el problema de la deuda externa—. El conjunto de datos analizados en esta parte nos muestra la incapacidad de la medida para resolver el problema del agro en El Salvador.

Nuevas variables que agravan el problema

Ya se ha indicado anteriormente que el hecho de que la reforma agraria haya tenido objetivos políticos, y que se trate de implementar durante la existencia de una guerra civil, incide en la reforma como en cualquier otro aspecto de la realidad nacional. Pero ahora conviene analizar este fenómeno desde otra perspectiva: la guerra civil y una de sus más graves consecuencias: el contingente multitudinario de desplazados y refugiados.

La guerra civil se libra, no exclusivamente, pero sí en proporción muy grande, si no mayoritaria, en la zona norte del país. Ahora bien, esa zona tradicionalmente ha sido de predominancia del minifundio, de producción de granos básicos, de estructura socio-económica todavía del tipo "campesina". La guerra, y el desplazamiento subsiguiente, no sólo ha producido una despoblación masiva de la zona, sino que, además, ha generado y acelerado violentamente un proceso de descampesinización en los escasos reductos en que todavía se daban tales condiciones. La población emigrante de allí se ha descampesinado, no por un proceso natural y gradual, sino súbitamente, obligada a vivir, o en campamentos, o en zonas marginales urbanas, sin posibilidad de reproducir su modo de vida. Con este proceso se ha completado en el país el de desaparición de ese modo de producción y de relaciones sociales, homogeneizando aún más al trabajador rural, o convirtiéndolo en desadaptado urbano: proletario potencial sin oportunidades de empleo, o candidato a engrosar el lumpenproletariado.

Simultáneamente con el despoblamiento de esas zonas se ha producido un masivo abandono, deterioro y destrucción de cultivos y tierras dedi-

cadras predominantemente a la producción de granos básicos, reduciéndose en muchas zonas a la producción de una cantidad precaria de alimentos de subsistencia, sin ninguna o muy escasa excedencia para el mercado. Este hecho repercute grandemente a nivel nacional, por la escasez de alimentos básicos, para cuya suplencia o hay que destinar otras tierras a su producción, con detrimento de los cultivos de exportación, o hay que importar los alimentos, con el agravamiento del déficit en la balanza comercial y en las divisas. Si en este año (cosecha 1986-7) se cumple, aunque no sea más que en una parte, la amenaza de asociaciones campesinas de no sembrar para el mercado, sino sólo para su consumo familiar, por el alza del costo de los insumos y el congelamiento de los precios con la consiguiente pérdida económica para los productores (a consecuencia del "Programa de Estabilización y Reactivación Económica" aprobado en enero de 1986), el problema se agravará aún mucho más.

Los fenómenos anteriores se prevé que van a ser de larga duración, primero por la prolongación de la guerra y la intensificación de la misma en las zonas conflictivas; segundo, por un proceso predominantemente irreversible, como es el de la descampesinización —tanto mayor en las generaciones jóvenes que se han creado fuera del agro y del trabajo en él— Este proceso no es sólo una tendencia universalmente constatada, incluso en El Salvador (migración del campo a la ciudad, pero acelerada por la guerra), ni basada principalmente en teorías; es una constatación empírica entre la población desplazada y refugiada, e incluso como tendencia creciente de un año para otro (Instituto, 1985: 224-230; Idem, 1986: en procesamiento: Montes, 1986: 50-51).

Un fenómeno de índole distinta, y en cierto sentido contraria, es el que se está dando en algunas de las zonas conflictivas. Se ha producido una especie de reacomodo de la ubicación de familias desplazadas y de la explotación y cultivo de la tierra. Con autorización, alquiler, aparcería, o cualquier otra forma, o por simple ocupación e invasión, a las viviendas de poblaciones grandes abandonadas por migrantes a núcleos mayores han llegado a ocuparlas desplazados de poblaciones menores, y a las de éstos, a su vez, los desplazados de cantones, caseríos y ranchos, en una tendencia a habitar en poblaciones inmediatamente mayores y más seguras —si bien en otros lugares las poblaciones medianas (pueblos) están desiertas y los campesinos residen en sus ranchos rurales. No sólo se ha dado el proceso a nivel de vivienda, sino que en parte también en el cultivo de las tierras abandonadas. Por otro lado, en las zonas conflictivas y abandonadas la tierra es cultivada libremente (en algunos casos) por los campesinos que lo deseen, o es sometida a una explotación colectiva regulada (Instituto, 1986: en procesamiento).

Como ya hemos indicado en otro estudio (Instituto, 1985: 224-230), el proceso anteriormente descrito deja una cantidad relativamente grande de tierras en disponibilidad, muchas de las cuales no serán reclamadas por los antiguos propietarios, por diversos motivos, lo que puede derivar hacia una concentración de las tierras agrícolaemente marginales, destinadas princi-

palmente al cultivo de granos básicos, produciéndose un fenómeno de regresión hacia la concentración de la tenencia de la tierra, en contra de lo pretendido en la reforma agraria, especialmente en la FASE III. Todo dependerá de la solución que se aplique a la crisis y a la guerra, del modelo que se implemente, y de algunas otras variables.

Conclusiones

Partíamos del principio de que la tierra es el recurso natural exclusivo de El Salvador, lo que condicionaba no sólo su economía, sino su realidad social y política, convirtiéndose en el epicentro de las crisis. El desarrollo del presente trabajo nos ha ido confirmando esa tesis. Las soluciones que se han intentado no han logrado solucionar el problema fundamental del país, ni del agro. La guerra ha venido a agudizar aún más el problema y a neutralizar, o incluso impedir el módico aporte que la reforma agraria hubiera podido brindar a la solución de tales problemas.

Se observan algunas constantes que gravitan sobre nuestra problemática y que impiden una resolución favorable de la misma. En primer lugar, continúa para El Salvador la dependencia del agro y del factor tierra. A esto hay que añadir la permanente resistencia a realizar la segunda fase de la reforma agraria —que afectaría una parte importante, cuantitativa y cualitativa, de la riqueza nacional—, primero desvirtuando los alcances y dimensiones de ella a través del artículo 105 de la Constitución Política de 1983, y luego actuando pasivamente en la implementación de su exiguo y simbólico contenido —si bien está por cumplirse el plazo (diciembre de 1986) en que habrá que proceder a realizarla forzosamente; sin embargo, el texto de la Constitución manda que se haga forzosamente, después de tres años, si es que no se ha realizado espontáneamente, y es de prever que en ese período se hayan reducido al máximo permitido (245 Has.), por lo que al cumplirse la fecha no existirá propiedad alguna a la que aplicar la FASE II, y por consiguiente ésta no se realizará, de hecho. Como si fuera poco, la crisis y la guerra civil se mantienen, con insignificantes o nulas perspectivas de finalización a un plazo previsible; las consecuencias de este hecho ya están suficientemente analizadas aquí mismo y, sobre todo, en múltiples estudios de diferentes autores e instituciones. Por otro lado, si los sectores secundario y terciario no habían alcanzado la importancia necesaria para el desarrollo y diversificación del país y de su economía, la misma crisis salvadoreña ha paralizado —e incluso desmontado— el proceso de desarrollo industrializante y productivo, o de servicios. Por último, y como consecuencia en parte de todo lo anterior, el subdesarrollo del país, y su dependencia externa, se han profundizado aún más, retrocediendo a niveles de varias décadas antecedentes, o alcanzando un grado de dependencia en todos los órdenes como no se había conocido jamás en la historia de El Salvador.

Solamente restaría esbozar brevemente lo que se ha propuesto como hipótesis de trabajo: la revolución agraria. Hemos tratado de probar que el recurso natural exclusivo del país es la tierra, al menos por el momento. Si

eso es así, no puede quedar al libre albedrío de las personas o de los grupos de interés. Es el patrimonio nacional, que debe ser utilizado racionalmente y para el beneficio de toda a colectividad presente y venidera. Tiene que estar dotada de carácter nacional y bajo el control de toda la sociedad, a fin de que sirva al conjunto de ella. Por otro lado, el país dispone de otro recurso altamente valioso: su fuerza laboral, el recurso humano abundante y trabajador, pero escasamente —o casi nulamente, para grandes mayorías— cualificado. En base a ambos recursos hay que planificar el futuro, partiendo de una optimización racional de los mismos, que contemple la vocación de los suelos, los cultivos más apropiados, la extensión de las áreas productivas, la tecnología más adecuada al otro recurso nacional de mano de obra abundante y poco calificada. Es posible que no se pueda aspirar, en un primer momento, a más que a un nivel aceptable de subsistencia, pero para todos los salvadoreños, a partir del cual se irían luego alcanzado metas y niveles superiores de producción, productividad, condiciones de vida, y de riqueza nacional. Se trata posiblemente de una utopía, pero no se puede simplemente descartar del análisis como hipótesis de trabajo, tanto más cuanto que las otras soluciones intentadas o propuestas han mostrado su incapacidad fáctica para resolver los problemas fundamentales del país.

San Salvador, 8 de mayo de 1986.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA

- Arias Gómez, Jorge; "Anastasio Aquino, Recuerdo, Valoración y Presencia"; en rev. *La Universidad*, Universidad de El Salvador, enero-junio 1964, No. 1-2, Año LXXXIX, Editorial Universitaria, San Salvador; págs. 61-112.
- Casín, Isabel; *La hacienda colonial*; Ministerio de Educación, Museo Nacional "David J. Guzmán", sección de investigaciones históricas; San Salvador, 1972.
- Cortés y Larraz, Pedro; *Descripción geográfico-moral de la diócesis de Goathemala* (2 vols); Guatemala, Biblioteca "Goathemala" de la Sociedad de Geografía e Historia de Guatemala, 1958. (Ver en Montes, 1979, pág. 120, nota 250, y pág. 207.
- ECA, rev. *Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", "José Simeón Cañas", San Salvador, No. de mayo-junio de 1985, monográfico.
- Instituto de Investigaciones; *El Salvador 1985. Desplazados y refugiados*; Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, 1985.
- Idem; *El Salvador 1986. Desplazados II* (en proceso de investigación).
- MAG; *Políticas y decisiones del gobierno del presidente José Napoleón Duarte sobre la deuda agraria* (comunicado del Ministerio de Agricultura y Ganadería), en el periódico *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 5 de mayo de 1986, pág. 64.
- Montes, Segundo; *El Compadrazgo. Una estructura de poder en El Salvador*; UCA-Editores, San Salvador, 1979.
- Idem; *Estudio sobre estratificación social en El Salvador*; Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Depto. de Sociología y CC. Políticas, San Salvador, 1979a.
- Idem; *El Agro Salvadoreño (1973-1980)*; ibidem, 1980.
- Idem; *El Salvador: Las fuerzas sociales en la presente coyuntura* (enero 1980 a diciembre 1983); ibidem, 1984.
- Idem; "El problema de los desplazados y refugiados salvadoreños"; en rev. *ECA*, No. en.-feb. 1986, págs. 37-53.

- Idem; "Los indígenas en El Salvador", en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*", Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador mayo-junio 1986 (en prensa al momento de escribir este artículo).
- Olano, Gerardo y Orellana, Mario; "Consideraciones sobre la situación financiera de las cooperativas de la Fase I de la reforma agraria"; en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*; No. marzo-abril 1985, págs. 77-94.
- PERA (MAG-OSPA-PERA); V *Evaluación del proceso de la reforma agraria*; Doc. PERA-1-07-85, San Salvador, diciembre 1985.
- Pérez, R., Guillermo y Chávez C., Naín; *La reforma agraria como mecanismo de redistribución en El Salvador (1980-1984)*; Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Facultad de Ciencias Económicas, tesis de licenciatura en Economía; San Salvador, 1986.
- Pleitez, William; "Elementos para evaluar los efectos de la reforma agraria sobre el nivel de empleo del sector agropecuario salvadoreño"; en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, No. mayo-junio 1983, págs. 174-192.
- Seminario Permanente sobre la Economía Nacional del Departamento de Economía; "La Fase III de la reforma agraria y las condiciones de vida de sus beneficiarios"; en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, No. sept.-oct. 1983, págs. 365-382.
- Solórzano, Juan José; "Análisis e interpretación de la deuda agraria y el crédito al sector reformado"; en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, No. en.-feb. 1986, págs. 51-58.
- Strasma, John, y otros; *Agrarian reform in El Salvador* (mimeo); Checchi and Company, Washington D.C., January 1983.
- Thome, Joseph R.; "Reforma agraria en El Salvador"; en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, No. jul-ag. 1984, págs. 235-253.