

Laurence Simon y James C. Stephens Jr. Reforma agraria en El Salvador (1980-1981): su impacto en la sociedad salvadoreña

RESUMEN

El presente artículo ofrece una síntesis del estudio evaluativo de la actual reforma agraria salvadoreña, realizado por dos expertos norteamericanos. El trabajo analiza en una primera parte la necesidad de la reforma agraria, dada la estructura del sector dentro de la economía del país, así como el momento político al que responde. En la segunda parte realiza la evaluación de la reforma, en sus diversas fases, y de todos los factores que intervienen en la misma. Ofrecemos un compendio de esa segunda parte, no sólo en razón de su importancia prioritaria, sino que también por el hecho de que la publicación de toda la primera parte alargaría demasiado el texto y, por otro lado, por que la mayoría de datos que incluye son conocidos por los lectores. De todos modos, el que tenga interés en el trabajo completo puede acudir al original en inglés.

El presente estudio se ha originado en una experiencia de campo en el verano de 1980*. A través de ésta, se ha establecido que la mayoría de los potenciales beneficiarios de la reforma agraria han huido de las haciendas reformadas o de sus pequeñas propiedades, por el temor a ser asesinados.

Muchos afirmaron que huían de la violencia de la Guardia Nacional. Si esto es verdad, este reporte indica una seria contradicción: por un lado, el gobierno se ha estado movilizándolo para llevar la reforma agraria a numerosos campesinos y, por otro, una institución gubernamental ha estado lanzando o retirando a estos mismos campesinos de su tierra.

¿Cuál es la verdad? Y, en última instancia ¿cuál es la naturaleza del proyecto de reforma agraria en El Salvador? ¿Quiénes intentan beneficiarse? ¿Cuál es su participación en el planeamiento e implementación del programa? ¿Qué impacto tiene esta reforma en la gente más empobrecida de la sociedad? ¿Es éste un programa

- * Nota de la R. OXFAM-AMERICA ha realizado un estudio evaluativo de la actual reforma agraria de El Salvador, escrito por los doctores Laurence Simon y James C. Stephens Jr. El trabajo es bastante extenso, y por ello, se ofrece un resumen, del que se han excluido los apéndices que contienen las leyes pertinentes (que ya fueron publicadas en esta revista en la sección de documentación del número 377/378, marzo-abril 1980, págs. 386 y ss.)

económicamente viable? ¿Guiará al país hacia una mayor autosuficiencia o incrementará su dependencia?

Justificaciones para una reforma agraria en El Salvador.

Una justificación para la reforma agraria en El Salvador estaría dada por:

-Los altos niveles de concentración de la tierra, caracterizados por un desarrollo dicotómico en el que existen grandes propiedades dedicadas a los productos de exportación y las pequeñas parcelas de subsistencia dedicadas a la producción de granos básicos, las cuales no están cultivadas en su totalidad, pudiendo afirmarse que un 65% de la población no posee tierras. Una consecuencia directa de la concentración de la tierra y de los patrones para el uso de la misma es **la mala distribución del ingreso**. Así, campesinos con menos de 1 ha. perciben el 80% de su ingreso en salarios devengados fuera de su parcela; en cambio, agricultores que poseen de 10 a 50 ha. perciben el 80% de su ingreso de las actividades agrícolas.

-La crónica subutilización de la mano de obra es otro de los problemas que agobian al agro-salvadoreño. Cada año miles de familias campesinas dejan sus parcelas para complementar sus ingresos en la recolección de los productos de exportación. Más del 50% de la fuerza laboral agrícola permanece desempleada durante dos terceras partes del año y sólo un 35% de la población rural permanece activa todo el año.

Si a lo anterior unimos que en los últimos 20 años se ha dado una **declinación del colonaje y una rápida expansión del proletariado rural**, tendremos un cuadro bastante completo de la situación rural salvadoreña. Otro elemento que es digno de mencionar durante el mismo período, es el incremento del arrendamiento de tierras, unido a la disminución del tamaño de las parcelas dadas en alquiler, el 98% de las cuales son menores de 5 ha.

La reforma agraria.

El 6 de marzo de 1980 el gobierno de El Salvador promulgó el Decreto No. 153 conocido como Ley Básica de la Reforma Agraria. Dicha ley fue emitida en un período en el que el país estaba pasando por situaciones sociopolíticas muy conflictivas, caracterizadas por mucha violencia e

inestabilidad. El Decreto 153 autoriza la expropiación de la tierra por el Estado, pone los términos de compensación para el antiguo propietario y establece los lineamientos para la formación de cooperativas campesinas. Para su ejecución está dividida en tres fases. La Ley Básica da los lineamientos generales de la reforma agraria, pero no implementa las reglamentaciones necesarias para su puesta en práctica. No legisla la redistribución de beneficios, ni el establecimiento de líneas especiales de crédito, etc.

En la formulación de la ley participaron aparentemente altos funcionarios del MAG y el supremo comando militar.

La Iglesia, universidades, técnicos agrícolas y organizaciones campesinas fueron excluidos del proceso, con quizás una excepción: la Unión Comunal Salvadoreña que sí fue consultada.

En la primera fase entran todas aquellas propiedades cuya extensión es mayor de 500 ha. Los dueños de dichas propiedades serán compensados exclusivamente con bonos de reforma agraria, los cuales serán pagaderos a 20, 25 y 30 años; para dicha compensación se tomarán como base las declaraciones de impuestos correspondientes a los años 1976 y 1977.

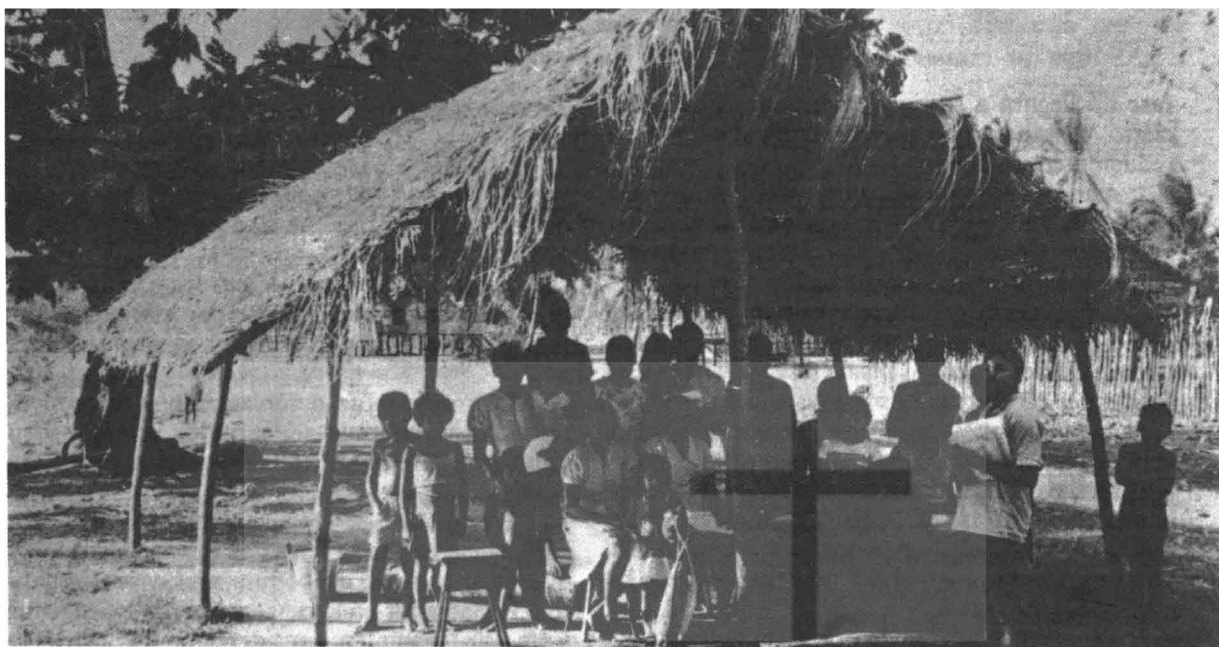
Esta fase afecta potencialmente 238 propiedades que comprenden 218.000 ha. (15% de la tierra agrícola del país) de las cuales el 60% está constituido por pastizales y terrenos baldíos. Es decir, se trata de tierras con poco uso, que han generado poco empleo y que representan un bajo potencial de beneficio.

La ley concede a los antiguos propietarios "derecho de reserva" por un máximo de 150 ha., lo que reduce la extensión de la fase primera al 10% de la tierra cultivable, y permite a los antiguos dueños reclamar, como derecho de reserva, la mejor tierra, pudiendo dejar la infraestructura básica fuera de las cooperativas.

Los beneficiarios de la fase primera son esencialmente los empleados permanentes y los colonos de las tierras afectadas por la reforma agraria, quedando fuera de sus beneficios el proletariado agrícola.

En general, se puede afirmar que son varios los factores que limitan los beneficios generados por la fase primera a la población salvadoreña. Entre estos podemos señalar:

- 1.- La calidad de las tierras afectadas (60% corresponden a pastizales y terrenos baldíos).
- 2.- El "derecho de reserva", que se concede



a los antiguos propietarios, reduce la cantidad de terreno afectado de un 15% a un 10%.

3.- El sistema administrativo no se encontraba preparado para llevar adelante el proyecto, situación que ha restringido el impacto de la reforma agraria, permitiendo que haya existido fuga de maquinaria y de ganado en cantidades masivas.

4.- La devolución de propiedades a sus antiguos dueños, aduciendo diversas razones, entre otras, reclasificando las propiedades como tierras urbanas.

5.- La incertidumbre y temor entre el campesinado por la presencia militar y por la violencia de que ha sido objeto, influyeron en que muchos potenciales beneficiarios huyeran de las haciendas y evitaran participar en el proceso.

6.- Falta de comunicación al interior de las cooperativas, generada por las diferencias socioeconómicas entre empleados y colonos, lo que limita la participación de estos últimos e impide que se efectúen cambios sustanciales.

7.- El proceso de descolonización que se ha dado en el país en los últimos 20 años, el cual reduce el número de beneficiarios y amplía la cantidad de personas marginadas de este proceso.

8.- Limitaciones en la consecución de semillas, fertilizantes y créditos agrícolas; lo que ha influido para que en las haciendas reformadas se haya sembrado casi exclusivamente granos básicos, los que, si bien es cierto sirven para consumo interno, no posibilita el ingreso de las divisas necesarias para la reproducción del sistema.

Conclusiones.

1.- La fase primera de la reforma agraria ignora las necesidades de la mayoría de la población rural salvadoreña.

2.- No representa una reestructuración profunda del sector agrario.

3.- Deja sin tocar los cultivos de exportación.

4.- No cambia sustancialmente la vida de los colonos.

5.- Está acompañada de una gran violencia contra los campesinos.

Segunda fase.

La fase segunda ha sido anunciada, pero no se ha implementado aún. Afecta las tierras que se encuentran dentro del rango de 150 a 500 ha., rango en el que se encuentra más del 60% de la tierra cultivada con café. Se calcula que cubrirá el 23% de la tierra cultivable del país.

Dada la importancia del café para la economía salvadoreña, esta fase vendría a constituir el corazón de la reforma agraria. En esta fase los propietarios recibirán en compensación el 25% al contado y el 75% en bonos, y estarán autorizados para conservar hasta 150 ha.

Se estima que en esta fase serán afectadas entre 1.500 y 2.000 propiedades o unidades productivas, y está supuesta la formación de cooperativas similares a las de la fase primera.

Existen buenas razones para creer que esta

fase no llegará a ser implementada; de ser esto cierto, el impacto de la reforma agraria se vería reducido en un 50%.

Aún con el anuncio de que esta fase no va a llevarse a cabo, existen indicadores de que los propietarios están vendiendo o abandonando sus tierras y reduciendo su producción.

Con el fin de contrarrestar estas prácticas, el gobierno ha ofrecido generosos incentivos a los dueños. Se les da 20% más de reserva y compensación del 100% por las mejoras a la propiedad, efectuadas después del 6 de marzo de 1980. No existen reportes de la eficacia de estas medidas.

Es claro que la implementación de la fase segunda requerirá de un serio planeamiento y de una gran cantidad de personal, así como de un programa para ampliar el número de beneficiarios.

También requerirá de una disminución sustancial del desembolso para la fase primera, a fin de permitir la accesibilidad del crédito. Si la fase segunda se efectúa, el Estado seguramente necesitará cambiar su política y habrá roto con la oligarquía cafetalera. Si esta fase se desecha, la reforma agraria salvadoreña habrá ignorado la parte vital del sector agrícola.



Tercera fase.

“La tierra para el que la cultiva”.

El Decreto 207, o fase tercera del programa de reforma agraria, fue dado el 20 de abril de 1980.

Por medio de este decreto los arrendatarios se convierten en dueños de las parcelas que trabajan, siempre y cuando éstas no sobrepasen las 7 ha.

La medida fue completamente sorpresiva, planeada y realizada sin estudios previos, y su imposición y emisión tiene un fuerte contenido político.

Este modelo se ideó en Vietnam con el propósito de crear bases para una democratización y disminuir el riesgo del comunismo, y se trasplantó a El Salvador en la persecución de los mismos fines, sin tomar en consideración los distintos patrones de cultivo que prevalecen en el país.

En El Salvador más del 80% de las parcelas alquiladas son menores de 2 ha; dándose por lo general, en alquiler, tierras de baja productividad, en las que no es viable sembrar cultivos de exportación. Usualmente están situadas en laderas con mucho riesgo de erosión. El arrendamiento se da, predominantemente, en los departamentos de la infértil zona norte: Chalatenango, Morazán, Cabañas y Cuscatlán. En estos departamentos más del 80% de la población rural renta la tierra (62% de estas parcelas van de 1/4 a una ha.) Es precisamente en este territorio en donde la fase tercera tendrá su mayor impacto, y coincide exactamente con las áreas en que las fuerzas de seguridad realizan una mayor represión en contra del campesinado.

De 75,000 refugiados de las zonas rurales, una gran mayoría habría sido beneficiada en esta fase.

Es importante tener en consideración que las pequeñas parcelas que serán entregadas en propiedad no proveen la subsistencia de sus cultivadores, los cuales utilizan muchos mecanismos para complementar sus medios de sobrevivencia, incluyendo el trabajo temporal en la recolección de productos de exportación.

Por otra parte, el diseño de la fase tercera implica un gran desconocimiento de las prácticas agrícolas en El Salvador, en donde el sistema de rotación de tierras es empleado por los pequeños arrendatarios como medio para protegerse del empobrecimiento de la tierra y asegurarse una cosecha aceptable.

El Decreto 207 afectará a la agricultura en la siguiente forma:

- 1.- Aumentará la erosión.
- 2.- Conducirá a una reducción de la producción de granos básicos.
- 3.- Encerrará al campesino en un círculo vicioso de abonos e insecticidas, reduciendo así sus ingresos por producción.
- 4.- Hará al país más dependiente de los caros alimentos importados.
- 5.- Aumentará el número de los campesinos sin tierra.

El Decreto 207 ha sido recibido con gran resistencia: 1o. por cuanto prohíbe vender o alquilar las tierras, sin el permiso del ISTA, por un período de 30 años; 2o. por cuanto la ley afecta por igual a todos los arrendatarios, sin consideraciones de tamaño ni de circunstancias.

Por otra parte, la reacción de los propietarios de más de 20 ha. ha sido de hostilidad hacia los arrendatarios de parcelas. Muchos de ellos les han devuelto el dinero entregado por el alquiler y otros los han hecho firmar documentos mediante los cuales renuncian a sus derechos.

Aún asumiendo que el proceso de transferencia se dé legalmente, las dificultades sociales y agrícolas persistirán.

La administración de "la tierra para el que la cultiva" presenta una verdadera pesadilla, los beneficiarios se calculan en 160,000 y pueden llegar a 200,000 o 300,000.

Conclusiones de la fase tercera .

1.- La emisión de este decreto es esencialmente una medida política, que no está adaptada a las necesidades agrícolas del país, sino que ha sido dada con el fin de generar soporte popular a un régimen tambaleante.

2.- Este decreto institucionaliza los aspectos más negativos del minifundio: sobre-utilización de los suelos marginales; incapacidad de absorber la mano de obra familiar y fracaso en la provisión de subsistencia.

3.- Fragmenta y miniaturiza las pequeñas propiedades.

4.- Esta fase está basada en la competencia individual y no en la cooperación de la colectividad, contradiciendo los conceptos vertidos por la Junta.

5.- La fase tercera conducirá a un serio deterioro del suelo y a un aumento de la erosión.

6.- Ata a los campesinos a una tierra pobre e

improductiva por 30 años.

7.- Conduce a un decrecimiento en la producción de granos básicos.

8.- Lleva a un acrecentamiento de los problemas del proletariado agrícola.

9.- No se puede implementar por sí misma.

10.- El decreto ha sido impuesto al pueblo y gobierno de El Salvador sin discusión previa.

11.- Este decreto ha sido diseñado ignorando las prácticas agrícolas de El Salvador.

12.- América Latina no es Asia, y modelos derivados del cultivo intensivo del arroz no pueden simplemente trasladarse a ésta.

13.- Está fase excluye a la mayoría de la población rural de El Salvador.

En conclusión, el programa de reforma agraria agrava los problemas económicos y sociales de en El Salvador, particularmente del sector rural.

Financiamiento de la reforma agraria en el clima económico de El Salvador.

El costo de la reforma es enorme: cerca de mil millones de dólares a lo largo de los próximos 5 años.

Gran parte de estos 1,000 millones serán financiados por Estados Unidos y algunos organismos internacionales.

Estados Unidos y la AID están supuestos a dar \$ 425 millones en los próximos 5 años. Con un nivel de asistencia anual de \$ 85 millones, de los cuales \$ 50 millones serán usados para financiar las actividades de la reforma y el remanente para el servicio social complementario.

Esta asistencia de USA-AID requiere que la mayor parte de los \$ 425 millones sea financiada a través de Economic Support Funds (ESF) and Public Law 480 ("alimentos para la paz"). El uso del financiamiento, antes señalado, reúne serios problemas por cuanto requiere la revisión del Congreso.

Estos dos fondos fueron escogidos por ser los recursos más flexibles para la asistencia. Tienen un requerimiento mínimo: "para aquellas situaciones macroeconómicas que no coincidan con los desembolsos proyectados".

La solicitud incluye \$ 25 millones por año (durante 5 años) en P.L. 480, título III. El abuso de este plan es notorio. Estos fondos a menudo son canalizados con muy poca consideración hacia el impacto en la economía agrícola.

Este nivel de ayuda, bajo P.L. 480, es casi

inaudito. A los precios actuales, esto representa 71,000 toneladas de trigo enviadas cada año a El Salvador. Es dudoso que el país tenga la capacidad para almacenar y canalizar este trigo internamente. Esta alta entrega de trigo podría ser un daño irreparable a una nación que lucha por construir una economía viable de pequeña propiedad agrícola, a no ser que se recortaran dramáticamente las importaciones comerciales y se protegieran los mercados locales.

En diciembre de 1980 el BID también aprobó más de 40 millones de dólares en préstamos para un programa de crédito global para el sector agrícola reformado en El Salvador.

Las solicitudes de fondos de AID sugieren otras preguntas: ¿Cuál será el impacto, en el corto plazo, de un aumento de 1,000% de la deuda interna? ¿Es recomendable drenar seriamente las reservas internacionales de El Salvador cuando la inversión extranjera es negativa y la fuga de capitales ha extraído alrededor de \$ 400 millones? ¿Por qué contraer deudas importantes adicionales?

AID estima que la reforma agraria de El Salvador requerirá niveles de endeudamiento de 600 a 800 millones en el período 1982-1983. Los niveles de compensación a los antiguos propietarios se estiman alrededor de los 800 millones, y las cooperativas tendrán una carga de más de 215 millones en concepto de compensación a los antiguos propietarios y de pagos de la deuda agraria.

Experiencias previas en otras partes del mundo —Filipinas, Chile y Perú— han demostrado inequívocamente que una de las formas más seguras de destruir las cooperativas de producción recién formadas es sobrecargarlas con deudas durante sus etapas iniciales.

Aún en El Salvador, en intentos previos de colonización en los que se requería que los campesinos pagaran sumas nominales como compensación, las cooperativas han terminado con grandes moras.

Además, se estima que el PNB de El Salvador bajará un 5% (estimación conservadora del Banco Central) durante el año fiscal de 1980. La misión de AID advierte:

Hay una fuerte posibilidad de que (la baja del PNB) sea considerablemente más alta, debido al colapso de la inversión privada y a la aguda reducción de la producción manufacturera —de hecho, el asesor económico de ROCAP cree que la inversión privada será muy baja este año y aún se puede acercar a cero—. Basados en tales expectativas, el asesor proyecta una baja en el PNB real entre el 6 y 9 por ciento.

También debe señalarse que el PNB per cápita de El Salvador es el segundo más bajo de Centroamérica. Al mismo tiempo que la AID presiona a los bancos internacionales para que le den créditos a la débil economía de El Salvador, reconoce que:





En las actuales circunstancias de El Salvador hay un riesgo considerable de que grandes aumentos en el endeudamiento interno, aunados a un retraso en la producción y estrictos controles de cambio, podrían desencadenar una inflación seria. Durante el primer trimestre de 1980 la tasa anual de inflación alcanzó el 22.3%. Aumentos de liquidez que no vayan acompañados por aumentos en la producción fácilmente podrían duplicar o triplicar dicha tasa.

Para agravar aún más esta situación económica potencialmente desastrosa, el Plan Nacional de Emergencia de El Salvador —un conjunto de remiendos económicos mal concebido— sólo proyecta un incremento del 9% en los ingresos fiscales, pero ha programado un aumento del 54% en los gastos corrientes. El Salvador ya ha tenido que hipotecar un tercio de sus reservas de oro y que retrasar el pago de sus deudas. Al formular algunas conclusiones básicas sobre la situación económica actual de El Salvador las autoridades de la AID afirman:

Las perspectivas para 1980 y 1981 son de un mayor deterioro de la situación de la balanza de pagos de El Salvador: el país enfrenta serios problemas de balanza de pagos. No se pueden reducir las importaciones sin afectar negativamente la producción y el nivel de vida, y las exportaciones dependen en gran medida de la habilidad del gobierno de controlar la violencia en zonas rurales y urbanas.

Las necesidades de divisas de El Salvador son extraordinarias. Sin duda, El Salvador se verá forzado a renegociar su deuda externa y a aceptar las medidas de austeridad del FMI, lo que retrasará aún más las reformas necesarias y las mejoras del nivel de vida básico de los pobres, o, como reconoce AID, El Salvador tendrá que vender más reservas de oro; ambas medidas son muy desagradables e irían acompañadas de repercusiones económicas dramáticas. La posibilidad de un colapso de la economía de El Salvador no es remota.

En resumen, sólo es posible estar de acuerdo con la evaluación global de la situación hecha por la AID: "En consecuencia las perspectivas son desalentadoras".

Conclusiones generales.

1.- Más del 60% de la población rural de El Salvador no es beneficiaria potencial del programa de reforma agraria actual.

2.- El programa excluye al grupo mayor y más pobre de la población rural: los trabajadores agrícolas sin tierra.

3.- El programa de reforma agraria es una solución impuesta "de arriba hacia abajo", al pueblo y gobierno salvadoreño por agencias y asesores contratados por el gobierno de los EE.UU.

4.- Los campesinos, la Iglesia, los académicos y los expertos agrícolas de El Salvador han si-

do excluidos del diseño, planeación e implementación de la reforma agraria.

5.- El proyecto, en su totalidad, sufre de una carencia crítica de planeación y desarrollo de regulaciones para su implementación.

6.- El programa se ha implementado dentro de un contexto de niveles de violencia crecientes en contra de la población rural.

Conclusiones específicas .

Primera fase .

1.- Sólo afecta al 15% de la tierra cultivable. En consecuencia, no incluye a la mayoría de los cultivos de exportación.

2.- Excluye a aquéllos que no tienen acceso a la tierra, más del 60% de la población.

3.- El número de beneficiarios es muy pequeño porque, hasta la fecha, sólo se ha incluido a trabajadores permanentes y residentes. (La mayoría de los trabajadores de haciendas y fincas son estacionales y no residentes).

Segunda fase .

1.- Potencialmente afecta al corazón de la economía de agroexportación: más del 60% de la producción de café.

2.- No ha sido llevada a cabo, y muchos consideran que esto no ocurrirá.

3.- El hecho de que no se haya implementado, hace que surjan dudas sobre el compromiso del gobierno de El Salvador con la reforma agraria.

Tercera fase .

1.- Ha sido impuesta a El Salvador por el Instituto Americano de Desarrollo de Obreros Libres (patrocinado por AFL-CIO) bajo una donación de la AID.

2.- Ignora las prácticas agrícolas específicas de El Salvador.

3.- Ata, por 30 años, a más de 100,000 familias campesinas a lotes de tierra que no proporcionan subsistencia y que no pueden sostener una producción continua de alimentos.

(Traducción y resumen de Matilde Lindo)

