

LOS LIMITES Y POSIBILIDADES QUE ENFRENTA LA PARTICIPACION POLITICA EN EL CAMPO SALVADOREÑO

Segundo Montes

Resumen

En El Salvador se habla mucho de proceso de democratización y de democracia, pero aquí se sostiene que deben considerarse seriamente las posibilidades históricas de esa misma democracia. La hipótesis planteada es si la democracia es posible en un país subdesarrollado como El Salvador. Esta hipótesis se discute en esta ponencia a dos niveles, primero a nivel teórico y luego a nivel histórico analítico.

Esta ponencia fue presentada en el XIII Congreso de LASA, en Boston, el 24 de octubre de 1986, en el panel "Las perspectivas para la democratización del campo en América Latina," organizado por Jonathan Fox y Joseph Collins.

Un problema de tal amplitud y complejidad como éste, para ser tratado con las limitaciones de tiempo y espacio que se me han impuesto, y para no incurrir ni en elucubraciones teóricas ni en una descripción narrativa, me obliga a enfocarlo en una doble dimensión: primero establecer algunos elementos teóricos, para después optar por un tratamiento histórico-analítico.

1. Elementos teóricos

El concepto de democracia —al menos en lo que se refiere a los procesos eleccionarios para la delegación del poder—, además de poder considerarlo como un concepto y una realidad límite, es al mismo tiempo, si no ambiguo, al menos plurívoco. Se puede subdividir en "democracia aparente," en la cual las elecciones son un mecanismo de justificación del poder ya conquistado o retenido; "democracia formal," como medio de legitimación ideoló-

gica o política de una élite que controla el poder e impone su proyecto; y "democracia real," por la cual se le entrega al pueblo el derecho de regir sus destinos, ser sujeto de su historia y escoger a quienes mejor lo representen y dirijan (Montes, 1982: 59-61).

Indudablemente, un proceso de democratización difícilmente puede alcanzar en breve lapso la cumbre de la democracia; pero si ésa es la meta que se propone una sociedad, hay que analizar también las posibilidades históricas del paso de una democracia aparente a una real. Aquí es donde se plantea un interrogante que no es únicamente teórico, sino empírico. ¿Es posible la democracia —se entiende la real— en un país subdesarrollado? En gran parte va a depender del concepto que se tenga de la democracia y de la expectativas respecto a alcanzar la meta casi utópica, o límite. Pero no hay que dejar de lado la relación estrecha existente entre la demo-

cracia política y la democracia socio-económica. Si no existe, no ya una democracia real en las variables y condiciones socio-económicas, pero ni siquiera unos mínimos vitales indispensables asegurados para las mayorías, no es pensable que rijan sus destinos, sean sujetos de su historia ni puedan escoger a los que mejor los representen y dirijan (Montes, 1979b). Para finales del milenio, por lo menos dos terceras partes de los salvadoreños —previsiblemente 6 millones, lo que es un número superior a la población total actual oficialmente reconocida— se encontrarán en situación de "extrema pobreza," y del resto otras dos terceras partes —unos dos millones de salvadoreños más— en situación de "pobreza" (*Proceso*, 1986, 235, 2-3). Al menos como hipótesis bastante consistente, habrá que plantear si en los países subdesarrollados es posible la democracia, en confluencia con las demás variables, mientras se mantenga una institución militar que, por un lado, es una fuerza política de hecho que puede desbalancear el precario equilibrio de las demás fuerzas sociales y, por otro consume unos recursos indispensables para ir alcanzando niveles superiores de democracia socio-económica.

Ahora bien, si se acepta la tesis de la democracia como sistema de gobierno, pareciera incomprensible que no se imponga la voluntad abrumadoramente mayoritaria en algunas decisiones de máximo interés social —como puede ser el caso del diálogo como solución a la guerra en El Salvador, según lo muestran repetidamente las diversas encuestas de opinión. Un principio de explicación —parcial, indudablemente— podría encontrarse en la concretización histórica de la democracia, así como en la correlación de fuerzas sociales y sus intereses en un momento determinado.

La democracia, como poder del pueblo y voluntad de las mayorías respecto a un proyecto político concreto, en primer lugar, se ve restringida por la limitada oferta de alternativas tanto más cuanto menor sea la gama ideológico-política en contienda, forzando al electorado a escoger no ya el proyecto deseado, sino el mejor de los ofrecidos, o el menos malo entre ellos. Pareciera, en segundo lugar, que la democracia se limita a la realización limpia y honesta de elecciones, y que la legitimación del poder se consuma en este acto y se prorroga hasta las siguientes, de modo que cualquier acción de los representantes electos, mecánicamente sería expresión y mandato de la voluntad popular, y por ende legítima; democrática y en favor de los intereses de las mayorías. La realidad histórica, en cambio, confirma que lo anterior no es automático ni está garantizado. El poder —aunque emanado de las urnas y de la voluntad popular, con las limitaciones primeras señaladas— cobra cierta autonomía y distanciamiento de las mayorías, se ve sometido a las presiones de las diversas fuerzas sociales —cuantitativa-

mente menores, pero cualitativamente superiores y más decisivas—, y toma decisiones que, aunque retóricamente se presenten como expresión de los intereses y voluntad de las mayorías, en la práctica pueden ir en contra de las mismas, e incluso de su misma base social que lo otorgó y legitimó —como el caso de la UPD y el "pacto social" suscrito con el PDC. La democracia que actuó para designar a las autoridades a través de las elecciones, carecía de un mecanismo operativo para retirar ese poder confiado cuando ya no respondieran a su voluntad soberana —y por más que la constitución política reconozca el derecho a la insurrección, el Estado alega el derecho de defenderse contra los que atentan contra el mismo, por todos los medios legítimos a su alcance, incluido el represivo. Como consecuencia, el poder soberano reside en el pueblo en el día de las elecciones, pero no se le devuelve durante todo el período de gobierno, sino hasta el día de unas nuevas elecciones. Una democracia, pues, sumamente restringida y deformada.

Una vez obtenido el poder, aunque sea por la vía electoral, éste cobra una dinámica propia y un grado de autonomía en función de las estructuras mismas, así como de las diversas coyunturas, pero sobre todo en función de las distintas fuerzas sociales, su correlación, sus presiones y su poder concreto. Las fuerzas sociales, por mayoritarias que sean, pero sin base económico-político-militar sustentante— tanto peor si están poco organizadas y estructuradas o si están divididas internamente—, pasarán a ocupar un lugar secundario y subordinado durante el período de gestión gubernamental, mientras que otras fuerzas minoritarias, pero con mayor poder en su base sustentante, serán las decisorias o las que gozarán de una mayor posibilidad de presión.

Frente a la crisis que atraviesa El Salvador, frente a la guerra, frente a la solución política de la misma, las fuerzas sociales mayoritarias —y la población no organizada— se inclinan abrumadoramente por el diálogo y la negociación —dado que sufren las mayores y peores consecuencias del conflicto y de la crisis— pero carecen de la capacidad de imponer su voluntad mayoritaria a través del mecanismo democrático existente. Pareciera que las fuerzas que gozan de poder mayor o más decisivo durante el período intereleccionario tuvieran como "valor absoluto" la conservación y defensa del sistema —o la implantación de uno nuevo, para el caso de los insurgentes— a través de todos los medios y recursos: económicos, militares, ideológicos; mientras que la solución de los problemas de las mayorías, e incluso el proceso democrático mismo, el diálogo y la negociación para encontrar soluciones reales, estructurales y durables, sería un "valor relativo" y, por consiguiente, secundario y subordinado (Montes, 1985a: 404-416).

El poder soberano reside en el pueblo el día de las elecciones, pero no se le devuelve sino hasta el día de las nuevas elecciones.

Dado que en El Salvador el único recurso natural consistente es la tierra, y que más del 60 por ciento de la población todavía se considera como "rural" en el último censo, la democracia necesariamente tiene que pasar por el agro. Esto explica, por un lado, el que la tierra pueda ser considerada como "epicentro de las crisis," es decir, que las crisis y conflictos sociales han estado íntimamente relacionados con el agro, la tenencia de la tierra y las relaciones sociales de ahí derivadas (Montes, 1986: 37-43; 1986c); y, por otro lado, el hecho de que hasta en la actualidad no se haya permitido de hecho la sindicalización campesina. Si bien las últimas constituciones políticas del país autorizan la libre sindicalización de todo tipo de trabajadores, sin exclusión (1950, art. 192; 1962, art. 191; 1983, art. 47), en la realidad sólo se ha implementado la legislación secundaria pertinente para la legalización de sindicatos urbanos y agroindustriales. Hasta la fecha el Ministerio de Trabajo y Previsión Social únicamente ha reconocido como legales tres huelgas de trabajadores. Pero para los sindicatos agrarios —o "asociaciones profesionales agropecuarias"— no se ha avanzado más allá de anunciar que se elaborará un reglamento y que se integrará una comisión mixta para elaborar el proyecto de dicho reglamento (Código de Trabajo, arts. 265-266).

El último período y ciclo productivo arrancó del levantamiento campesino de 1932 y la subsiguiente represión (Montes, 1979: 177-200), con tímidos intentos de organización cooperativa y gremial (Montes, 1986: 213-227), para ir cobrando niveles crecientes de conciencia colectiva, de organización campesina y de lucha reivindicativa, los cuales encontraron el cierre sistemático de toda salida económico-reivindicativa, política alternativa, más la represión creciente (Cabarrús, 1983: 141 y ss.; Montes, 1986: 147-174, 175-212, 255-266).

Para poder entender el proceso salvadoreño es preciso un enmarque histórico que, de acuerdo con las categorías gramscianas, se lo podría calificar de "crisis orgánica" (Portelli, 1978). El origen de tal crisis, como ya se ha indicado, se remonta a tiempos pasados y a las estructuras vigentes durante décadas, pero que se agudizó aceleradamente en los años 70, hasta desmoronarse la sociedad civil y la sociedad política. El intento del 15 de octubre de 1979, a través de un golpe de Estado, para reconstruir el bloque histórico con algunas modificaciones, fracasó ante el surgimiento de un nuevo proyecto del bloque histórico contrario, impulsado por los frentes revolucionarios, polarizando la crisis en dos bloques de fuerzas que luchan por conquistar al del centro para construir un bloque histórico antagó-

nico del otro, a partir de 1980 (Montes, 1984: 28-57). Ambos proyectos buscan la hegemonía a nivel nacional a través de la reconstrucción de la sociedad política subsecuente a una victoria militar sobre el contrario. La dinámica del proceso salvadoreño, a lo largo de los siguientes años, ha mostrado que esa vía está cerrada, y que ni el triunfo militar se produce ni se vislumbra en un plazo de tiempo previsible. Como alternativa, y complemento a la vez, se pretende solucionar la crisis orgánica a través de la reconstrucción de la sociedad civil, de un nuevo consenso nacional (solución política): el gobierno, y las fuerzas que lo sustentan, lo intenta a través de una reforma agraria que responda a la problemática del agro y quite banderas y base social a los movimientos revolucionarios, y a través de una serie de elecciones, o un proceso de "democratización," que legitimen su proyecto y deslegitimen el contrario, mientras que los frentes revolucionarios proponen un "diálogo-negociación;" pero ninguna de las partes contendientes acepta ni legitima la opción de la contraria, con lo que también por esta vía se mantiene la crisis orgánica, al no lograrse un consenso nacional, que dé paso a la sociedad civil y a la reconstrucción de la hegemonía.

2. Tratamiento histórico analítico

Dentro del anterior encuadre teórico pretendo analizar las dos medidas principales adoptadas por el gobierno —la reforma agraria y las elecciones—, como mecanismos fundamentalmente ideológico-políticos en la lucha de contrainsurgencia para lograr un consenso y reconstruir la sociedad civil; en dicho proceso el campesinado juega un papel determinante, y se pueden percibir las posibilidades y límites de la participación política.

2.1. Las reformas agrarias

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 1881-1882, también a favor de sus intereses. En ambas la población indígena fue la expoliada.

La conquista y colonia española introdujeron elementos revolucionarios en la relación con la tierra. Primero 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 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, 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, 1979: 79-121). Como consecuencia de lo anterior no sólo se debilitó y disminuyó la población indígena, sino que se inició un mestizaje étnico y un incipiente proceso de ladinización cultural social, al mismo tiempo que se introdujo una nueva relación socio-económica: la "semiproletarización forzada," por la cual los indígenas reproducían su fuerza de trabajo con los productos de subsistencia obtenidos en las tierras comunales, y eran forzados a un sobretrabajo 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, 1958).

La segunda reforma agraria en la historia salvadoreña, de características "revolucionarias," es la llamada "reforma agraria liberal de 1881-1882," por la cual se suprimieron las tierras comunales de las comunidades indígenas y las tierras ejidales de las poblaciones ladinas. El régimen de tenencia colectiva de la tierra, el cual 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. Por un lado, el sector sociopolítico denominado ideológicamente "liberal" deseaba tener acceso a la tierra, pues no había podido obtenerlo después de la independencia, por estar en manos de los antiguos criollos terratenientes ("conservadores") y carecer de poder suficiente para arrebatarla u obligarlos a compartirla; pero por otro lado había demanda de nuevas tierras para el incipiente y consolidado cultivo del café: las tierras añileras no eran tan aptas para el nuevo producto como sí lo eran las tierras 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), la cual al no disponer de medios, conocimientos ni recursos para mantener en forma de tenencia privada su tierra, quedó desprovista de

los medios propios de subsistencia y dependió 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 coercitivos, 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, 1986b). 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 cuente 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 cual fueron privadas por tal reforma. Sobrevivieron como grupo étnico, cultural, casi folklórico, pero no como una verdadera comunidad indígena, pues cada familia debió 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 sucesivos. En adelante ya no hubo 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.

La consecuencia derivada de estas reformas "revolucionarias," para la población rural, fue el deterioro creciente de sus condiciones de vida, tal como se percibía en todos los indicadores sociales antes de 1980: empleo, vivienda, educación, salud, tecnología aplicada, acceso a fuentes de financiamiento, etc. (Montes, 1986: 73-120), que en su mayoría eran incluso inferiores a los de la población marginal urbana (Montes, 1979a: 226-312). Pero dadas las condiciones de extensión de la tierra y la 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, 1986: 114-120). Consiguientemente, no sólo como solución de justicia hacia la población expoliada de sus tierras, sino que también como so-

lución 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, 1986a: 51).

2.1.1. 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 3 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 supuestamente entre otras cosas 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. La realidad social, al impedir al gobierno y sus aliados el enfrentar exitosamente a las fuerzas opositoras aunadas, demostró que el análisis había sido un correcto. Pasaron otros 3 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, 1986: 20-23, 147-174, 240-254).

Antes de continuar 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 posibilidad 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



La reforma agraria se mantiene como única posibilidad de tener propiedad privada de la tierra.

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. En este sentido es muy dicente que los cerebros de dicha reforma hayan sido los mismos que los de la aplicada o planificada para Vietnam (Montes, 1986: 240-254).

El hecho de que tal reforma agraria tenga objetivos políticos, y se aplique en un período de inestabilidad y fluctuaciones políticas, la ha condicionado a las vicisitudes políticas. Se inició bajo el mandando de una junta transitoria cívico-militar. Dos años más tarde sobrevivió bajo un gobierno provisional de coalición (1982-1984), en el cual las fuerzas políticas más derechistas y contrarias a las reformas controlaban los ministerios económicos y las instituciones relacionadas con las reformas. Desde junio de 1984 se ha implantado un gobierno constitucional democristiano, cuya cuota de poder en todas sus dimensiones se evidencia como bastante reducida (ECA, 1985, 439-440).

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 des-

tinados 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 hectáreas en 1980-1981, año tras año, hasta 9.780 hectáreas en 1984-1985. 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 1980-1981 fue de 91.361 hectáreas fue decreciendo hasta 71.157 en 1983-1984, para ascender levemente a 72.914 hectáreas en 1984-1985 (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 análisis 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 completo de los que tenemos conocimiento, sino también porque sus datos gozan de una mayor fiabilidad, pues se presume que no habrán sido manipulados para demostrar las deficien-

Cuadro 1
Extensión (en has.) y beneficiarios de la reforma agraria

	Tierra cultivada 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	1,463.839				421.061	28.97	305.402	20.84

Nota: Según el artículo 105 de la constitución, después de 3 años (16 de diciembre de 1986) se aplicaría la Fase II, pero si los propietarios se desprendieron del excedente, ya no habría, Fase II.

	Pobl. rural. (1982)	PEA rural	Beneficiarios			
			directos %		indirectos %	
Fase I		65.134	27.456	42.15	145.411	5.04
Fase III		180.682	63.668	35.24	382.008	13.24
Total	2.885.347 (100%)	245.816 (8.52%)	91.124	37.07	527.419	18.28

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

cias inherentes al proceso de la reforma agraria al tratarse de una instancia gubernamental articulada a la responsabilidad de mejorarla o de buscar su éxito. Abordaremos, pues, siete aspectos a nuestro juicio relevantes de las implicaciones de la reforma agraria.

2.1.1.1. 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 por ciento, según el censo de 1971, si bien la categoría de rural abarcaba a un número considerablemente menor que el de personas y familias cuyo trabajo y medio de subsistencia es el cultivo de la tierra (Montes, 1986: 114-120).

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 dudarlo, serán las mejores tierras—; la primera es la proporcional al proyecto original, que permitiría retener 100-150 hectáreas, de acuerdo a la calidad de las mismas, tomando un promedio de 125 hectáreas. La segunda es la máxima extensión correspondiente al artículo 105 de la constitución política de 1983, que la fija en 245 hectáreas y que se aplicaría a la Fase II si se implementaba, pero que si fuera retroactiva también para la Fase I, incrementaría el derecho de reserva de los expropiarios que la reclamasen.

Hasta el presente la reforma agraria (sin contar con el Decreto 842) habría afectado realmente 294.672 hectáreas —las menos buenas de las afectables— que representan el 20.34 por ciento de la tierra cultivable del país; pero podría reducirse a 269.952 (18.44 por ciento) si el artículo constitu-

cional 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 hectáreas (28.97 por ciento 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 hectáreas (20.84 por ciento) —o hasta un máximo de 22.74 por ciento 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)—, habría sido beneficiado apenas el 37.07 por ciento (en proporción muy desigual entre ambas fases), lo cual representaría un beneficio indirecto para el 18.28 por ciento de la población "rural" (de distinto 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.

2.1.1.2. 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 cultivadores y para los productores de granos básicos, dado que la economía estaba enfocada principalmente a favorecer los productos de exportación (Montes, 1986: 74-89). 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.

A pesar de que la Fase I comprende el 73.6 por ciento de la tierra afectada, y la Fase III el 26.39

Cuadro 2
Créditos financieros: cosecha 1984-1985

	Sembrado con financiamiento	pro-medio	colones por Ha.		otros	créditos mill. ¢	saldos insol. mill. ¢	refinan. mill. ¢	mora mill. ¢
			export.	granos					
Fase I	23.8 %	2.439	2.880	1.287	1.103	179.1	80.1	60.4	19.7
Fase III	28.23 %	761.69	—	—	—	—	(44.7%)	(33.7%)	(11.%)

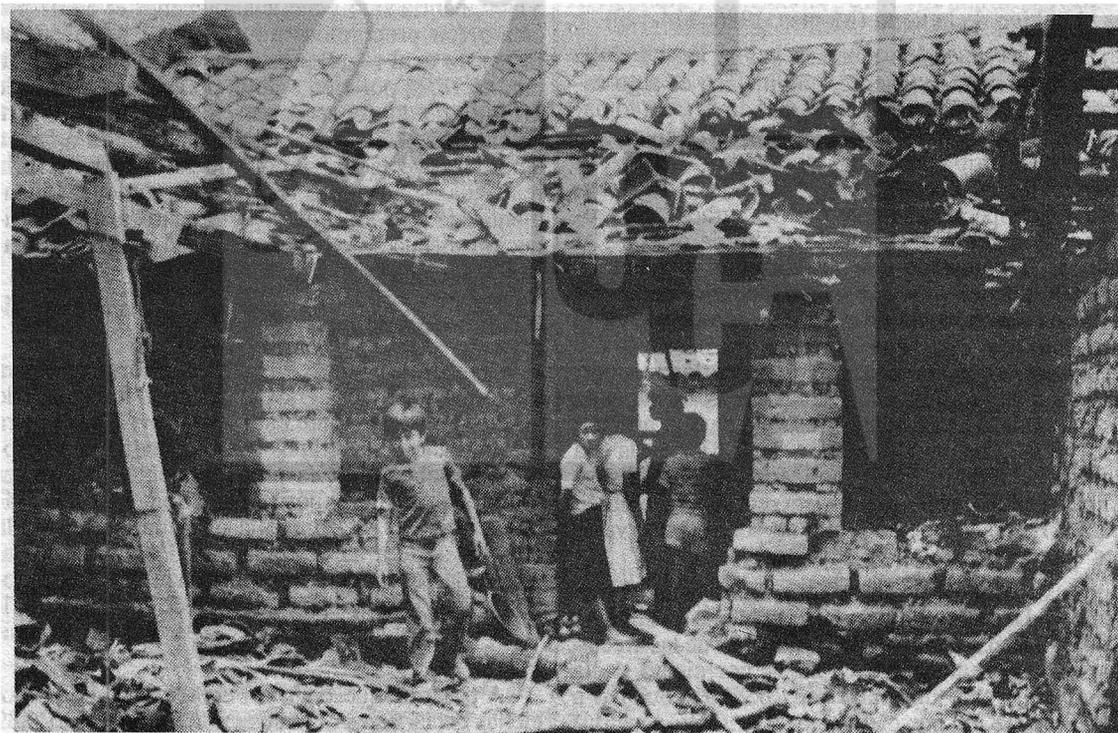
Fuente: PERA, 1985: 85-99.

por ciento (PERA, 1985: 2, Cuadro 1), sin embargo, la primera se llevó el 90.15 por ciento del financiamiento, dejando para la otra apenas el 9.85 por ciento restante, además de que el promedio por hectárea 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 insolutos (44.7 por ciento) sobre los créditos otorgados, de los que el 75.4 por ciento han tenido que ser refinanciados, y el 24.59 por ciento 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 1980-1981 fue de 80.422 hectáreas (29.67 por ciento de las afectadas), en 1983-1984 bajó a 58.345 hectáreas (21.52 por ciento) para elevarse algo en 1984-1985 hasta alcanzar la extensión de 64.521 hectáreas (23.8 por ciento) (PERA, 1985: 92, Cuadro 45).

2.1.1.3. 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 por ciento de la PEA rural durante todo el año (Montes, 1986: 113-4). Uno de los supuestos objetivos de la reforma agraria era el de intensificar



Cuadro 3
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.

la utilización de la masiva mano de obra y lograr una tasa mayor de empleo.

Los datos del cuadro que precede son alarmante 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 por ciento, mientras que la de la Fase III, para la que el empleo es tan deficiente, representa el 73.5 por ciento 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 cual les obligará a completar sus ingresos en otras ocupaciones, en destinar su tiempo a otro tipo de trabajos. 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).

2.1.1.4. 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 Instituto Regulador de Abastecimientos

(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 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 por ciento de la tierra nacional destinada al cultivo de granos básicos, sólo produce el 27.7 por ciento del total. Sin embargo, el IRA le compra el 33.3 por ciento del total que adquiere al conjunto de productores, y eso representa nada más el 21.96 por ciento de lo que producen los del sector reformado; de modo que el resto lo tienen que guardar para el consumo familiar, o venderlo a comerciantes que les pagan precios considerablemente inferiores. Los esfuerzos del IRA por ampliar su cobertura no han sido hasta el momento suficientes para los intereses de los agricultores.

2.1.1.5. 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 30 años de plazo. A esto es a lo que se llama la "deuda agraria" contraída

Cuadro 4
Comercialización de los granos básicos a través del IRA, 1984-1985

	% superficie nacional cultivada	% producción nacional	% comercio nacional	% de lo producido en sectores reformados
Sector reformado	30.9	27.7	33.3	21.96

Fuente: PERA, 1985: 30, 59.

Cuadros 5
La deuda agraria (en millones de colones)

	origi- nal	al 31-5-85	inre- mento	interés anual	pa- gos	para 2010 incremento		Para 2030 incremento	
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.

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.

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 en 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 1984-1985. De todos modos, no representa más que el 12.05 por ciento 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.

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 por ciento 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 (MAG, 1986, 64). Por esta razón hemos proyectado la deuda hasta el año 2.030, con los corres-

pondientes 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.

2.1.1.6. 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 ella 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, en esa zona tradicionalmente ha predominado el minifundio, la producción de granos básicos, la estructura socio-económica de tipo "campesina." La guerra y el desplazamiento subsiguiente, no sólo han producido una despoblación masiva de la zona, sino que, además, han generado y acelerado violentamente un proceso de descampesinización en los escasos reducidos donde todavía se daban tales condiciones. La población emigrante de allí se ha descampesinizado,

Cada reforma agraria implica una decisión política, pero en el caso salvadoreño es sobre todo una prioridad de política contrainsurgente

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 un desadaptado urbano: proletario potencial sin oportunidades de empleo, o candidato a engrosar el lumpen proletariado.

Simultáneamente con el desdoblamiento de esas zonas se ha producido un masivo abandono, deterioro y destrucción de cultivos y tierras dedicadas 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 las divisas.

Estos fenómenos serán 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 criado fuera del agro y del trabajo en él. El 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: 68-107; Montes, 1986a: 50-51; *Idem*, 1986c).

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, las viviendas de las poblaciones grandes abandonadas por migrantes a núcleos mayores han sido ocupadas por desplazados de poblaciones menores, y a las de éstos, a su vez han llegado 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 o está sometida a una exportación colectiva regulada (Instituto, 1986: 128-9).

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. Esto puede derivar hacia una concentración de las tierras agrícolaemente marginales, destinadas principalmente 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.

2.1.1.7. Perspectivas

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 la crisis. El desarrollo de los puntos anteriores 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 sus alcances y dimensiones a través del artículo 105 de la constitución de 1983, y luego actuando pasivamente en la implementación de su exiguo y simbólico contenido el plazo se cumplió en diciembre de 1986. Como si fuera poco, la crisis y la guerra civil se mantienen, con insignificantes o nulas perspectiva 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 o 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.

La reforma agraria no ha podido crear una base de consenso en la población rural, que ayude a reconstruir la sociedad civil, ni tampoco ha resuelto el problema fundamental en el agro salvadoreño, por lo que no ha quitado banderas a los grupos insurgentes, ni los ha debilitado, como tampoco ha creado una base social campesina consistente, participativa y suficientemente amplia para consolidar el régimen.

Sólo queda 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 la 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 nualmente, 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 alcanzando 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 como hipótesis de trabajo, tanto más cuanto que otras soluciones intentadas o propuestas han mostrado su incapacidad fáctica para resolver los problemas fundamentales del país.

2.2. Los procesos electorales

Tal como se ha planteado en el enmarque teórico, las elecciones constituían una parte importante en el intento de reconstrucción de la sociedad civil a través de un consenso, al tiempo que pretendían deslegitimar los movimientos insurgentes tanto al interior de la sociedad salvadoreña como, sobre



todo, ante la opinión pública internacional. El ejercicio de una auténtica democracia real, o la solución por esa vía de los problemas radicales del país, no se planteaba. Incluso las personas y partidos que ejercerían el poder eran algo secundario, con tal que no cayera en manos de quienes podían inviabilizar el proyecto o agudizar la problemática, impidiendo la solución contrainsurgente.

Se pretendía dar un paso cualitativo del período anterior, caracterizado como de "democracia aparente," en el cual las elecciones eran la excusa o justificación para mantenerse en el poder, sin que los fraudes más descarados —o el formalismo de publicar los resultados oficiales de 1974 y 1976 antes de la toma de posesión de los cargos en las asambleas o en las municipalidades— fueron obstáculos infranqueables (Hernández Pico y otros, 1973). El primer paso, por consiguiente, sería llegar a una "democracia formal," pero enmarcada en un objetivo ideológico-político de contrainsurgencia, para justificar un gobierno, un sistema, así como la ayuda militar y económica es para hacerlo triunfar. Los mecanismos adecuados para demostrar que el pueblo estaba con el proyecto, y que, por lo tanto, el FMLN-FDR no tenía legitimidad ni justificación por carecer de base social, serían, por un lado, unas elecciones formalmente limpias —sin fraude—, pero, al mismo tiempo multitudinarias, para lo que había que dar la imagen de gran afluencia —concentrando los lugares de votación y utilizando al máximo los medios visuales de comunicación— y de un elevadísimo número de votos. Sin embargo, parece que ambas cosas eran al menos parcialmente incompatibles, pues la desconfianza de la gente todavía era grande, las imperfecciones en los listados y demás instrumentos indispensables eran notables, la

concentración provocó entorpecimiento y retardo en votar, mientras que la exigencia de cifras elevadas de votos era un requisito indispensable.

2.2.1. Las tres fases electorales

La primera fase electoral se implementó en marzo de 1982, con la elección de diputados para la asamblea constituyente, una de cuyas primeras decisiones sería la elección de un presidente provisional. La democracia cristiana obtuvo más diputados que cualquier otro partido, pero los demás se unieron para constituir una clara mayoría y controlar la asamblea. Así propusieron como candidato al mayor Roberto D'Aubuisson, quien fue vetado por el alto mando militar bajo la presión del embajador itinerante del presidente Reagan, general Vernon Walter.

En esta primera elección fue donde se pretendió con más ahínco lograr el efecto antes indicado, para lo cual se optó por un respeto a las proporciones de los votos obtenidos por los diferentes partidos, pero si inflaron las cifras proporcionalmente (*Boletín*, 1982, 46-47; *ECA*, 1982, 402, 233-258; 1982, 403-404, 573-596). El Consejo Central de Elecciones desmintió reiteradamente las acusaciones de "inflación o fraude;" sin embargo, la realidad se impuso, y poco a poco se fue reconociendo en forma más o menos pública que las cifras de 1982 habían sido manipuladas e infladas (*ECA*, 1984, 426-427, 365).

Las elecciones presidenciales de 1984 se proponían democratizar más el sistema político salvadoreño, en base a una constitución aprobada a finales de 1983 y a la elección directa del presidente y vicepresidente del ejecutivo. Pero todo ello se enmarca en un planteamiento ideológico-político, como una solución política alternativa a la guerra declarada por el FMLN y a sus repetidas ofertas de diálogo. Con un gobierno libremente elegido, sobre todo si era presidido por Duarte —y no por el acusado de vinculaciones terroristas del partido ARENA—, el gobierno norteamericano ya no tendría oposición interna consistente para mantener e incrementar la ayuda solicitada por un "gobierno democrático." Para asegurar, por un lado, el triunfo de Duarte y, por otro, la imagen de una participación masiva de los sectores populares y campesinos, se firmó un "pacto social" entre la democracia cristiana y la Unidad Popular Democrática (UPD) —nacida bajo la tutela de la AID y la AFL-CIO—, para constituir la en base social de dicho partido (Montes, 1984: 39-40; *ECA*, 1984, 434, 924-927; Casper, 1986: 205-229).

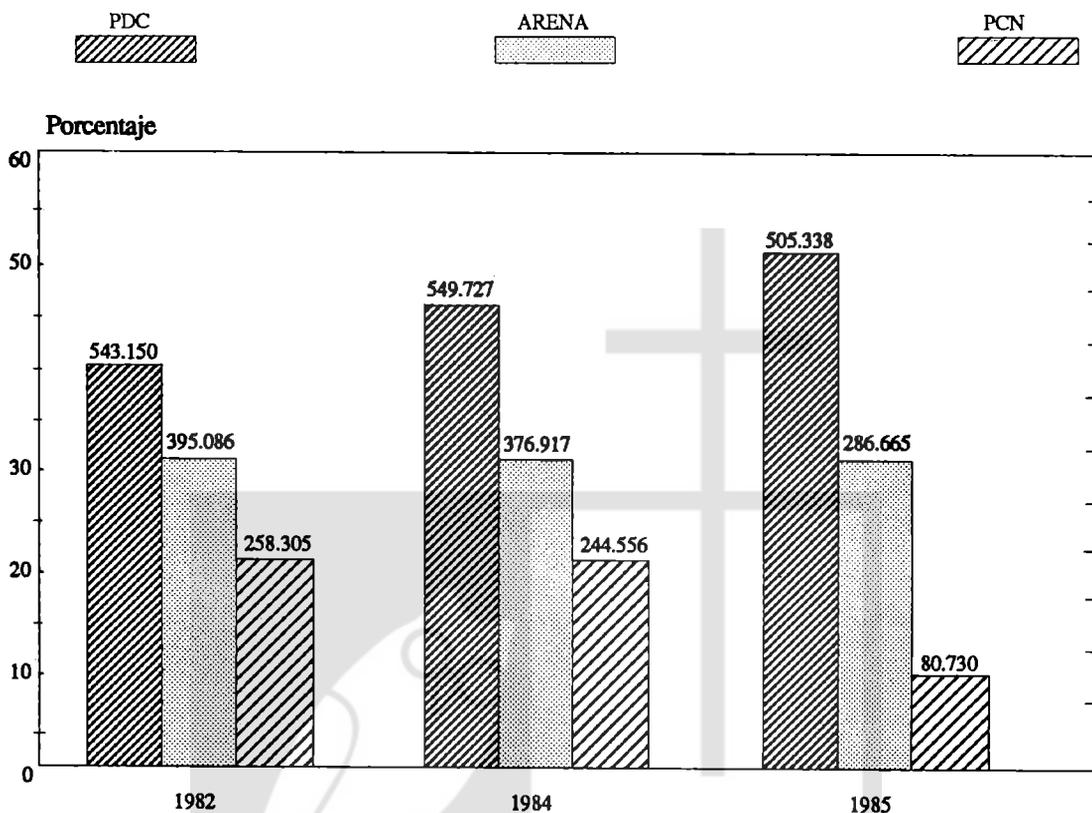
El objetivo fundamental pretendido con esas elecciones, por lo tanto, fue el obtener nuevamente la imagen de una afluencia multitudinaria —recalcando incluso los obstáculos ofrecidos por la gue-

rilla—, y tomar todas las precauciones para evitar un fraude —en beneficio indiscutible del PDC. Para conseguir este objetivo se organizaron campañas y se ejercieron presiones; se facilitó a todos los desplazados el poder votar en urnas sustitutivas (Instituto, 1985: 41-79). Para evitar el fraude se crearon instrumentos sofisticados, además del registro electoral. Sin embargo, la premura del tiempo, la novedad introducida, las limitaciones de todo tipo, si bien parecen descartar una inflación de votos, no excluyen un sinnúmero de irregularidades de toda índole, así como de dificultades operativas (*ECA*, 1984, 426-427). La polarización en esta segunda ronda centró la campaña en la opción por el "comunista" Duarte o por el "reaccionario" D'Aubuisson, dejando de lado los problemas fundamentales del país (*ibidem*).

Con el proceso electoral programado para 1985 se pretendía completar la democratización constitucional de El Salvador. Nuevamente el factor ideológico-político estaba en el fondo del planteamiento y nuevamente se logró renovar el "pacto social" entre el PDC y la UPD, a pesar de las repetidas denuncias de los personeros de la última sobre el incumplimiento del mismo y sobre la desviación del partido en el gobierno respecto al programa trazado, al trato dado a los movimientos laborales y campesinos, a la segunda fase de la reforma agraria y al no avanzar en la solución político-negociada de la guerra.

Sin embargo, la campaña se montó como un enfrentamiento más personal que programático. Mientras la "oposición" decía luchar contra la "dictadura verde," el PDC la planteó en torno a la figura de Duarte, necesitado de apoyo en la asamblea y en los municipios para poder gobernar y solucionar los problemas del país. Para ello utilizó las dos sesiones previas de diálogo con el FMLN-FDR, que no sólo fomentaron esperanzas en las mayorías deseosas de paz, sino que atrajeron gran parte de sus votos, a costa sobre todo del PCN, alcanzando unos resultados inesperados incluso para el mismo partido en el gobierno (ver Gráfico 1). Sin embargo, la afluencia de votantes declinó sensiblemente, alcanzando todos los partidos conjuntamente apenas el 41 por ciento de votos emitidos, y poco más del 30 por ciento de válidos, sobre los posibles. Todo ello refleja un decidido apoyo a Duarte, y la esperanza de que con él se solucionen mejor los problemas del país, así como un rechazo a los partidos y propuestas de la derecha; pero al mismo tiempo confirma la desilusión de las mayorías por encontrar a través de votaciones la solución a sus problemas fundamentales y se constata que las elecciones no confieren el poder real para las decisiones trascendentales, que ni siquiera se planteaban en las campañas (*ECA*, 1985, 438, 205-214; Montes, 1985: 215-228).

Gráfico 1
Votos en 1982, 1984 y 1985
 (En porcentajes de votos válidos)



Fuente: Datos del Consejo Central de Elecciones.

2.2.2. Las elecciones como alternativa para un consenso

Las elecciones en El Salvador, y todo el proceso de democratización, responden, prioritariamente, a un objetivo ideológico-político de contrainsurgencia, y al sometimiento y subordinación a las decisiones del gobierno norteamericano que propugna una "democracia de exportación" para contrarrestar los movimientos reivindicativos y revolucionarios, y justificar así la multimillonaria ayuda a los regímenes —y movimientos— favorables a sus intereses a corto plazo, al mismo tiempo que pretende deslegitimar al proceso sandinista de Nicaragua.

En la medida en que el proceso electoral fue programado como alternativa política a la guerra insurreccional y a la oferta de diálogo-negociación, ha demostrado su ineficacia: las sucesivas elecciones no han restado en el pueblo los deseos crecientes de paz y diálogo, ni han aniquilado políticamente al FMLN-FDR, ni mucho menos lo han derrotado militarmente. Pero tampoco han otorgado más que una exigua cuota de poder civil al gobierno, reservándose la mayor parte las instancias y fuerzas que tradicionalmente lo han detestado —más el incremento cualitativo del poder norteamericano—, como se puede comprobar en los infranqueables obstáculos que interponen a una continuación del diálogo.

La guerra ha anulado el módico aporte que pudo haber hecho la reforma agraria.

go-negociación en caso de que el gobierno estuviera sinceramente interesado en el mismo (Montes, 1985a: 404-416).

Por último, cabe preguntarse por qué va a votar el pueblo repetidamente y en forma multitudinaria —aparte de la campaña y los pactos sociales para lograr el objetivo o la imagen de participación masiva. En primer lugar, la emisión del voto en El Salvador es obligatoria y el no hacerlo puede acarrear serias complicaciones, sobre todo a la gente más sencilla, por la exigencia de constancia de votación de parte de las autoridades municipales a todos los ciudadanos (aunque también algunos empleadores y cuerpos militares pueden ejercer coacción si no se ha votado o al menos así lo teme mucha gente); incluso en las dos primeras elecciones se estableció una multa para quien no votara (Leyes electorales, artículos 2 y 145; 2 y 132; 3, respectivamente). Si se agrega la tradición de afluencia masiva a las elecciones, el ambiente casi "festivo" de las mismas, los posibles obsequios de parte de los partidos para sus seguidores, así como el que carezcan de otra distracción alternativa gratuita, y que nada pierden con votar, podemos entender parcialmente la afluencia a las urnas. De todos modos, excluyendo la votación de 1982, cuyas cifras son cuando menos cuestionables, se ha producido un declinar constante en las sucesivas elecciones, que podría indicar un crecimiento en la desilusión del pueblo de que por ese camino se solucionen los verdaderos problemas (Montes, 1985: 214-228).

2.3. Perspectivas de participación política

Ya anteriormente he presentado el proceso de toma de conciencia, de organización y lucha de las diversas fuerzas sociales, campesinas y urbanas, así



como la represión a que se vieron sometidas. Sin embargo, aunque el clímax se puede poner en la manifestación realizada por la Coordinadora Revolucionaria de Masas en las calles de San Salvador el 22 de enero de 1980, que motivó un brusco giro en el proceso salvadoreño, seguido de la guerra y la represión más despiadada a todo movimiento popular, no por eso desaparecieron las diversas fuerzas populares, y sus expresiones orgánicas y estructuradas, sino que se readecuaron para superar la crisis y de alguna manera incidir en el proceso, a iniciativa propia, o en respuesta a las estrategias adoptadas por los dos bloques extremos (Montes, 1984).

Más aún, el mismo proceso político, la implementación de la reforma agraria y de los procesos electorales, con los objetivos propuestos que hemos analizado, generaron diversos tipos de organización y movilización popular. Unión Comunal Salvadoreña (UCS) fue llamada a colaborar en la implementación de la reforma agraria, y su secretario general, Rodolfo Viera, fue nombrado presidente del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y asesinado junto con dos asesores norteamericanos en un hotel (ECA, 1981 387-388, 70). Tanto la legislación pertinente a la reforma agraria, como la instrumentación socio-política de los beneficiarios como base social del partido que la propiciaba, urgían a organizar a los campesinos en cooperativas. Estas trascendieron la organización productiva y las demandas reivindicativas para ocupar un lugar importante en el ámbito político. Poco después surgió la Unión Popular Democrática (UPD), en la que el sector campesino era mayoritario y desempeñó un importante papel político por medio del "pacto social" con el PDC. A comienzos de 1986 la UPD se escindió, una parte —principalmente las cooperativas, en el sector rural— se integró en una nueva organización, la Unidad Nacional de trabajadores Salvadoreños (UNTS), mientras otra parte importante (la UCS con todas sus bases campesinas) se plegó a la nueva organización de la Unidad Nacional Obrero Campesina (UNOC), conformada aceleradamente por el partido en el poder y por los agentes norteamericanos del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL) para contrarrestar a la UNTS, generando así una división en las bases populares, urbanas y rurales, pero suscitando un nuevo apoyo social para el gobierno frente a una grave crisis política (Casper, 1986: 205-229).

Sin embargo, a pesar de las manipulaciones y mecanismos de cooptación utilizados para instrumentalizar a la base popular, principalmente campesina (*ibídem*), la misma formación de las cooperativas, la capacitación de sus dirigentes, la forzada participación en lo político —acentuada por las diversas campañas electorales y los pactos suscritos—, la misma crisis del país, las dificultades en

la operativización de la reforma agraria así como la limitación de sus beneficiarios, más la incidencia mayor del peso de la guerra y de la crisis nacional sobre el pueblo más sencillo (IDHUCA, 1986), introdujeron un factor bipolar o dialéctico. Si por un lado sometieron, instrumentalizaron y subordinaron a los trabajadores al proyecto del régimen; por otro lado, simultáneamente, organizaron, potenciaron y concientizaron a muchos de ellos. Aprendieron a utilizar los mismos instrumentos de que han sido dotados socialmente para distanciarse, adoptar una postura crítica, e incluso entrar en conflicto sistemático con el gobierno y sus inspiradores (Casper, *ibidem*). El prolongado estado de guerra del país, con todas las consecuencias desastrosas que de él se derivan, así como la oposición manifiesta o subrepticia para implementar políticas de solución negociada está uniendo a todas las fuerzas sociales que no tienen vinculaciones orgánicas con las extremas, para demandar insistentemente y en forma creciente el diálogo entre las partes contendientes. En este punto coinciden la UNTS y la UNOC —aunque la segunda en tono menor y asumiendo actitudes de apoyo al gobierno—, y la galopante crisis global del país, acelerada con los desastrosos daños provocados en la capital por el terremoto del 10 de octubre de 1986, pueden ir consolidando la presión de las bases sociales hacia una solución negociada.

No hay duda de que la necesidad de encontrar la paz y la solución estable al conflicto y a las causas que lo originaron —así como a las consecuencias del mismo— es evidente e imperiosa. Si la posibilidad de concretizarlo por medio de soluciones políticas no parece viable, por el momento, dada la correlación imperante de fuerzas y la dicotomización de las mayorías beneficiarias, la misma prolongación del conflicto con todas sus consecuencias para el pueblo puede generar una dinámica contraria: la unificación de las mayorías en el objetivo prioritario de forzar a la solución política, recuperar como "valor absoluto" la paz y el bienestar de las mayorías, rescatar y dar un contenido histórico y auténtico de la democracia, priorizando la voluntad y los intereses de las mayorías.

Bibliografía utilizada

- Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1982, 46-47; número monográfico dedicado a las elecciones de marzo de 1982.
- Cabarrús P., Carlos Rafael; *Génesis de una revolución*, México, Cultura-SEP, ediciones de la Casa Chata, 1983.
- Casper, Norman; "El IADSL y la corrupción del movimiento sindical en El Salvador." *ECA*, 1986, 449, 205-229.
- 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, 120, nota 250, y 207).
- Constitución Política de la República de El Salvador. San Salvador, 1950, 1962, 1983.
- Código de Trabajo*, 1972 (con todas sus reformas). San Salvador. Ahora, 1985.
- ECA*. "Crónica del mes," 1981, 387-388, 70-74.
- ECA*. "Las elecciones y la unidad nacional: diez tesis críticas," 1982, 402, 233-258.
- ECA*. "Las elecciones de 1982. Realidades detrás de las apariencias," 1982, 403-404. 573-596.
- ECA*. Número extraordinario sobre las elecciones de 1984, 426-427.
- ECA*. "La UPD y el pacto social" (S.M.), 1984, 434, 924-7.
- ECA*. "Las elecciones de 1985 ¿un paso adelante en el proceso de democratización?" 1985, 438, 205-214.
- ECA*. Número monográfico, 1985, 439-440.
- Hernández Pico, Juan, y otros; *El Salvador: año político 1971-72*. San Salvador. UCA, 1973.
- IDHUCA (Instituto de Derechos Humanos de la UCA). "La necesidad social del diálogo," *ECA*, 1986, 454-455.
- Instituto de Investigaciones. *El Salvador 1985. Desplazados y refugiados*. San Salvador, UCA, 1985.
- Instituto de Investigaciones e Instituto de Derechos Humanos. *El Salvador 1986. En busca de soluciones para los desplazados*. San Salvador. UCA, 1986.
- Leyes electorales (las dos primeras parciales y transitorias, la última total y definitiva), en *Diario Oficial*, Tomo 273, 18 de diciembre de 1981, Nº 233, Decreto 914 (modificada en Tomo 274, 5 de febrero de 1982, Nº 25, Decreto 966, y Tomo 274, 22 de febrero de 1982, Nº 36, Decreto 994); Tomo 282, 13 de febrero de 1984, Nº 31, Decreto 39; Tomo 286, 4 de enero de 1985, Nº 2, Decreto 276.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), "Políticas y decisiones del gobierno del Presidente José Napoleón Duarte sobre la deuda agraria" (comunicado del Ministerio de Agricultura y Ganadería), *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 5 de mayo de 1986, 64.
- Montes, Segundo. *El compadrazgo. Una estructura de poder en El Salvador*. San Salvador. UCA-Editores, 1979.
- Montes, Segundo. *Estudio sobre estratificación social en El Salvador*. San Salvador. UCA, 1979a.
- Montes, Segundo. "¿Es posible la democracia en un país subdesarrollado?" rev. *ECA*, 1979, 372-373, 971-984. San Salvador, 1979b.
- Montes, Segundo. "Las elecciones y el poder en El Salvador." *ECA*, 1982, 59-66. San Salvador, 1982.
- Montes, Segundo. *El Salvador: las fuerzas sociales en la presente coyuntura (enero 1980 a diciembre 1983)*. San Salvador. UCA, 1984.
- Montes, Segundo. "Las elecciones del 31 de marzo." *ECA*, 1985, 215-228. San Salvador, 1985.
- Montes, Segundo. "Las fuerzas sociales y el diálogo." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1985, 6, 404-416. San Salvador 1985a.
- Montes, Segundo. *El agro salvadoreño (1973-1980)*. San Salvador. UCA-Editores, 1986.
- Montes, Segundo. "El problema de los desplazados y refugiados salvadoreños." *ECA*, 1986, 447-448, 37-53. San Salvador, 1986a.

- Montes, Segundo. "Los indígenas en El Salvador." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1986, 3, 147-154. San Salvador, 1986b.
- Montes, Segundo. "El Salvador: la tierra, epicentro de las crisis." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1986, 4, 240-257. San Salvador, 1986c.
- Olano, Gerardo y Orellana, Mario. "Consideraciones sobre la situación financiera de las cooperativas de la Fase I de la reforma agraria." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1985, 2, 77-94. San Salvador, 1985.
- PERA (MAG-OSPA-PERA). *V evaluación del proceso de la reforma agraria*. Doc. PERA-1-07-85. San Salvador, diciembre de 1985.
- Pérez, R., Guillermo y Chávez C., Naín. *La reforma agraria como mecanismo de redistribución en El Salvador (1980-1984)*. San Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" Facultad de Ciencias Económicas, tesis de Licenciatura en Economía, 1986.
- Pleitez, William. "Elementos para evaluar los efectos de la reforma agraria sobre el nivel de empleo del sector agropecuario salvadoreño." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1983, 3, 174-192. San Salvador, 1983.
- Portelli, Hugues, *Gramsci y el bloque histórico*. México. Siglo XXI, 1978.
- Proceso (Informativo semanal). Centro Universitario de Documentación e Información (CUDI), 1986, 235, 30 de abril.
- 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." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1983, 5, 365-382. San Salvador, 1983.
- Solórzano, Juan José. "Análisis e interpretación de la deuda agraria y el crédito al sector reformado." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1986, 1, 51-58. San Salvador, 1986.
- Strasma, John, y otros. *Agrarian reform in El Salvador* (mimeo); Checchi and Company, Washington D.C., enero de 1983.
- Thome, Joseph R. "Reforma agraria en El Salvador." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1984, 4, 235-253. San Salvador, 1984.

