

## criterios para evaluar los objetivos de una reforma agraria

“En materia agraria la ideología encuentra su terreno predilecto en la manera como se evalúa el éxito o el fracaso de una reforma agraria. La cuestión de saber lo que debe ser una “buena” estructura agraria o lo que es una reforma agraria “con éxito” es el prototipo mismo de la cuestión ideológica”.

(Michel Gutelman)

El objeto de este trabajo es aportar criterios para poder discutir racionalmente la afirmación de que “toda reforma agraria habida y por haber es un fracaso”. Es, por lo tanto, un intento de proporcionar criterios racionales para evaluar una reforma agraria.

Para ir despejando la cuestión, tan fácil de plantear, pero tan difícil de resolver, sobre el éxito o fracaso de una reforma agraria, notemos una circunstancia en que la tajante condena de “toda reforma agraria habida y por haber” es correcta. Desde el punto de vista, subjetivo y a corto plazo, de los terratenientes expropiados toda reforma agraria es, por definición, un fracaso, porque les priva contra su voluntad de un activo o serie de activos que en ese momento se considera como la mejor alternativa para obtener ingresos. Esto no implica que de hecho sea

así; bien pudiera ser que esas personas tengan a su disposición otras alternativas, fuera del sector agrícola, en que el mismo valor de riqueza que hoy tienen en la agricultura pudiera producir un flujo mayor y más seguro de ingresos. El caso es que, o por no percibir otras alternativas o no percibirlas como más ventajosas, la propiedad agrícola es en el momento de la expropiación la fuente preferida de ingresos, porque para unos es la única y representa para otros el equilibrio óptimo entre una diversidad de activos.

En ambos casos la expropiación va contra la valoración subjetiva y del momento de las alternativas que perciben. En esas circunstancias toda reforma agraria que comience con una expropiación es para los expropiados —o expropiables— un fracaso.

Todos aquellos que adoptan, por la razón que sea, la perspectiva de los terratenientes expropiados verán las cosas de la misma manera y dirán, aunque no sean terratenientes, que toda reforma agraria es un fracaso.

Peró en la sociedad hay más puntos de vista que el de los terratenientes expropiados, y en la historia plazos más largos que el momento presente. Esto hace que para juzgar del éxito o fracaso de una reforma agraria, es crucial el punto de vista que se tenga y el plazo que se tome para definir la dimensión temporal de la reforma.



## ¿Todas las reformas agrarias habidas y por haber?

Se podría uno preguntar qué juicio merece a los terratenientes expropiados —y quiénes adoptan sus puntos de vista— la reforma en la tenencia y propiedad de la tierra que llevó a la situación estructural que hoy se pretende cambiar. Sin prejuzgar la cuestión de qué se entiende o se debe entender por reforma (o transformación) agraria, creemos que las leyes que se dieron en El Salvador entre 1879 y 1881 para legislar el uso de las tierras comunales y los ejidos y que “causaron la abolición de todos los sistemas de tenencia de la tierra comunal”,<sup>1</sup> constituirían una verdadera reforma o transformación agraria. El decreto del 10. de marzo de 1879 “hizo posible a toda persona que cultivaba tierra en un ejido o tierra comunal recibir, sin pagar, el título individual de propiedad de la tierra que ocupaba, si plantaba una cierta área de él con determinados cultivos”.<sup>2</sup>

¿Aplican a estas reformas agrarias la afirmación de que todas las reformas agrarias habidas y por haber son un fracaso?



**La reforma agraria burguesa siempre es un fracaso para algunos revolucionarios.**

Pero no solamente la adopción incondicional del punto de vista del terrateniente expropiado lleva a la conclusión de que “toda reforma agraria es un fracaso”; también la adopción de un punto de vista diametralmente opuesto, el del ultra revolucionario, lleva a la afirmación dogmática de que toda reforma agraria burguesa es un fracaso.

Distingamos previamente qué es una reforma agraria burguesa y una socialista. El economista francés Michel Gutelman lo ha expresado claramente:<sup>3</sup>

“Una reforma agraria, por naturaleza, afecta la tierra y la transfiere de una clase social a otra, o de unas clases sociales a otras. Pero, por muy importante que sea esta transferencia, mientras



el modo de producción dominante, el modo de producción capitalista, no sea afectado, una reforma tal no puede calificarse como “socialista”. Lo que en definitiva puede dar el carácter socialista a una reforma agraria, no es ni la amplitud de la misma ni la forma de propiedad establecida después de la adquisición de tierras sino la presencia o no de un modo de producción socialista dominante en una formación social”.

El autor define el socialismo por unas relaciones de producción basadas en la planificación social y su enfoque es, obviamente, marxista. Según este enfoque, toda reforma agraria que no venga acompañada o suceda dentro de un cambio socialista más allá del sector agrario es una forma agraria burguesa.

Esta afirmación no es más que una definición abstracta dentro de un marco de análisis marxista. De suyo no niega que el proceso así caracterizado sea una verdadera reforma agraria sino meramente afirma el contenido de clase del mismo. Ante una reforma agraria burguesa las fuerzas progresistas o revolucionarias suelen tomar dos posiciones ideológicas y adoptar, consecuentemente, dos estrategias distintas: o bien rechazarla en teoría, y en la práctica como una reforma condenada al fracaso o bien considerarla como el planteamiento de nuevas contradicciones, que ofrecen nuevas oportunidades de trabajo para establecer un orden social más capaz de satisfacer las necesidades verdaderas del pueblo.<sup>4</sup>

1— BROWNING, David. *El Salvador. Landscape and Society*. Clarendon Press, Oxford, 1971, p. 181.

2— BROWNING, David. *Opus cit.*, p. 184.

3— GUTELMAN, Michel. *Structures et réformes agraires*. F. Maspero, París, 1974, p. 151.

4— GUTELMAN, Michel. *Capitalismo y reforma agraria en México*. Ediciones Era, México, 1974, p. 24.

En la primera posición toda reforma agraria burguesa es un fracaso, no solamente en el sentido formal-doctrinario de que no llena las condiciones de una reforma socialista, sino también en el sentido más concreto de que no puede hacer bien, ningún tipo y medida de bien, al campesinado y al proletariado, porque no trae la revolución total socialista, antes bien puede retardarla o posponerla indefinidamente.

Desde esta perspectiva la discusión que nos ocupa es una discusión zanjada dogmáticamente. Sin embargo hay otros puntos de vista, aun dentro de la tradición marxista, desde los cuales sí tiene sentido la discusión que nos ocupa.



### La "reforma agraria" de Stalin.

Para continuar con la delimitación del problema y separar los distintos planos de la discusión, vamos a analizar brevemente un caso de reforma agraria que tuvo resonancia mundial y un gran impacto en la historia contemporánea: la reforma de Stalin en los años 1929-1934, que consistió, fundamentalmente, en la colectivización de la agricultura rusa, eliminando la propiedad y la clase de agricultores medianos y prósperos conocidos como "Kulaks" (de kulak = puño, por sus supuestas actividades de extorsión, usura y opresión a los agricultores pobres).

En estos últimos años, Rusia ha estado importando grano de Estados Unidos. Para muchos esto es prueba irrefutable del fallo de la política agraria —reforma agraria— de Stalin. En primer lugar, el hecho de la compra de trigo a Estados Unidos no es necesariamente un síntoma de fracaso económico, si se tiene en cuenta el hecho de la división internacional de trabajo, las ventajas comparativas, y que la Unión Soviética compra, no recibe en caridad, el trigo que no produce. Pero este punto ahora no interesa para nuestro argumento. Consideramos que la dependencia del exterior para el abastecimiento de alimentos es un fracaso económico de la Unión Soviética.

Supongamos también, para ir a lo esencial, que está establecido el nexo histórico objetivo entre las importaciones de trigo y la colectivización de la agricultura, lo cual no es tan evidente.

En realidad tenemos que examinar más en detalle qué es lo que pretendió Stalin con su reforma, porque pudiera ser que no pretendiera la autosuficiencia de Rusia en el abastecimiento de granos, sino otros fines distintos, que bien pudieran haberse cumplido a pesar —o precisamente a causa— del sacrificio de la agricultura y la clase de los kulaks.

Según el historiador Alec Nove, la colectivización se puede explicar por los siguientes factores:<sup>5</sup>

1) Stalin quiso eliminar a los agricultores individuales porque este grupo "produce capitalistas de su seno y no puede impedir que surjan constante y continuamente".

2) Stalin optó por una industrialización basada en la industria pesada, rechazando expresamente "una agricultura en gran escala implantando el capitalismo en la agricultura".

3) Para implantar una política de precios que sirviera para transferir el excedente de la agricultura a la industria: (la acumulación socialista originaria), como se llamaba en la Nueva Política Económica<sup>6</sup> y que fracasó con un sector agrícola privado e independiente en más del 90 o/o.<sup>7</sup>

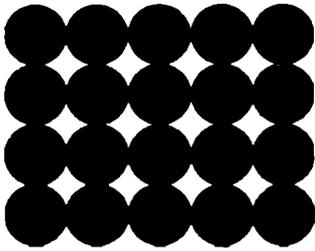
5— NOVE, Alec. *An Economic History of the URSS*. Penguin Books, 1972, p. 158-159.

6— "Calificamos de acumulación socialista originaria la acumulación en manos del Estado de recursos materiales sacados principal y simultáneamente de fuentes situadas fuera del complejo de la economía estatal". PREOBRAZHENSKI, Eugen. *La nueva economía*. Ediciones Ariel, 1970, p. 116.  
(Este libro apareció en 1926 y se publicó en español por primera vez en 1968 en Cuba).

7— La situación en 1927 era la siguiente:

	Area sembrada
1. Granjas estatales	1,1 o/o
2. Granjas colectivas de todo tipo	0,6 o/o
3. Agricultores individuales	98,3 o/o

citado por:  
NOVE, Alec, opus cit., pág. 106.



4) La atmósfera política, caracterizada por la subida de Stalin al poder y el monolitismo del partido, etc.

Si aceptamos, como no podemos menos de aceptar, que estos eran los objetivos de Stalin para colectivizar la economía, ¿qué sentido lógico tiene la afirmación de que esta política o reforma agraria fue un fracaso? ¿Cumplió o no los objetivos que se propuso? Conocidas son las deportaciones y matanzas de kulaks que afectaron, según se estima, a 4 ó 5 millones de personas y los liquidaron como grupo social. Por otra parte es un hecho que en un período entre 30 y 40 años la Unión Soviética se ha convertido en la segunda potencia industrial del mundo y específicamente en industria pesada.

Los demás objetivos parece que también se cumplieron. En palabras de dos expertos norteamericanos: <sup>8</sup> "La agricultura rusa producía un considerable excedente de exportación en la época en que se implantó la política de colectivización; por lo tanto una necesidad clave era librar mano de obra en los trabajos agrícolas para atender las nuevas fábricas. Además el Estado tenía que "exprimir" algo de los excedentes de producción del sector agrícola para proporcionar alimentos relativamente baratos para la creciente población del sector industrial. Y por supuesto, la colectivización de la agricultura tal vez fué necesaria para asegurar el control del partido sobre el sistema económico y evitar desarrollos políticos descentralizados. El sistema colectivo funcionó para lograr estos fines".

En general, se puede decir que la reforma agraria de Stalin, la colectivización, cumplió sus objetivos. A pesar de todo nos queda el convencimiento que algo falló, que hubo aspectos de aquella reforma que no pueden considerarse de ninguna manera como un éxito. Lo que sucede en realidad es que no estamos de acuerdo con los objetivos, por lo menos con algunos de ellos, que se pusieron a esa reforma. Por eso precisamente la consideramos un fallo y no porque esos objetivos, que no debieran haberse puesto, no se hayan cumplido.

## Los dos planos de la discusión.

Esta discusión de un caso conocido y extremo no tiene por objeto defender la política agraria de la Unión Soviética, sino mostrar que hay dos planos distintos, y que conviene mantener separados, en la discusión y evaluación de una reforma agraria. Por una parte está la determinación de los objetivos y por otra el cumplimiento o no de esos objetivos.

Por consiguiente, una reforma agraria puede juzgarse como un fallo porque se juzga que sus objetivos están mal determinados: no se aceptan los objetivos, o porque se juzga que los objetivos no se han cumplido: no se aceptan los resultados. Cabe, naturalmente, la posibilidad que no se acepten como satisfactorios ni los objetivos ni los resultados.

En nuestra discusión de la Transformación Agraria, es especialmente importante esta distinción, porque los dos aspectos se dan efectivamente separados: ya se han fijado objetivos, pero no tenemos todavía resultados.

La discusión de los objetivos requiere una metodología distinta que la discusión de los resultados. En efecto, los objetivos fijados en el conjunto de leyes y declaraciones oficiales para la Transformación Agraria tienen que ser examinados a la luz de unos criterios normativos, deducidos de la realidad histórico-social de la sociedad salvadoreña actual iluminada por principios filosóficos, aceptados, por lo menos a nivel verbal, por la mayoría de la sociedad salvadoreña.

Por otra parte, dado que la evaluación de los resultados no puede hacerse, debemos contentarnos con un análisis teórico de las medidas que mejor pueden servir, en nuestra situación concreta, a los objetivos fijados. Este análisis debe proceder comparativamente refiriendo las medidas ya contempladas en el decreto de Transformación Agraria y en la Ley de Creación del ISTA a las conclusiones teóricas. En este trabajo nos limitamos al primer plano, es decir, a una discusión de los objetivos y la forma de determinarlos.

<sup>8</sup> DORNER, Peter y KANEL, Don. "El caso económico de la reforma agraria; empleo, distribución de ingreso y productividad", En DORNER, Peter (Recopilador): **La reforma agraria en América Latina: Problemas y casos concretos**. Editorial Diana, 1974, p. 68.

### Fijación de objetivos.

Lo primero que hace discutible cualquier reforma agraria son sus objetivos: ¿qué pretenden ese conjunto de leyes y reglamentos que se llaman reforma agraria? Lógicamente, para discutir y evaluar los objetivos de una reforma agraria concreta hay que compararlos, explícita o implícitamente, con una norma, con los objetivos que una reforma agraria debiera tener.

El problema está en que cada cual, personas, grupo o clase social tiene una idea distinta, según sus intereses y perspectivas, de los objetivos que una reforma debiera tener.

Nuestro intento aquí es buscar criterios y maneras de determinar tan racionalmente como se pueda, los objetivos que una reforma agraria hoy en El Salvador debiera tener.

Esto no lo podemos hacer simplemente recurriendo a una definición universal o universalmente aceptada de reforma agraria porque la significación de "reforma agraria" varía enormemente en diferentes contextos.

"Cuando hay doctrinas que tienen una aceptación universal, ha llegado el momento de re-examinarlas. Cuando personas que normalmente no están de acuerdo con valores políticos fundamentales coinciden en un problema de importancia, es que, probablemente, están usando los términos claves en sentidos muy distintos. Cuando la retórica radical se pone de moda, puede adquirir implicaciones no radicales. Esto es lo que sucede hoy con la reforma agraria".<sup>9</sup>

Cuando uno considera que sólo en los años 60 se dieron en América Latina 11 leyes de reforma agraria en otros tantos países del continente con regímenes políticos diferentes,<sup>10</sup> se comprenderá lo que se afirmaba en el párrafo anterior. Esto no quie-

9 LEHMAN, David. *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. Faber and Faber, London, 1974, p. 13.

10— Muchas de estas leyes fueron precedidas y completadas o reemplazadas por otras, ver sobre este tema: FEDER, Ernest. *Violencia y despojo del campesinado: el Latifundio en América Latina*. Siglo XXI, México, 1972, p. 183.



re decir que no haya consenso sobre algunos objetivos esenciales, por lo menos de aquellas reformas históricas que, en la clasificación del sociólogo colombiano Antonio García, no hayan sido "reformas agrarias marginales o contrarreformas agrarias".<sup>11</sup> Este consenso, podría encontrarse recogido en multitud de trabajos y recomendaciones de investigadores, asesores privados de los gobiernos y agencias internacionales, que consideran la supresión de los latifundios, la absorción del desempleo y sub-empleo agrícola, el aumento de la producción y la incorporación de técnicas adecuadas a la agricultura como objetivos indispensables de un conjunto de leyes que pretenda el calificativo de reforma agraria.

Aquí, sin embargo, no queremos proceder a partir de este consenso al cual pudiera oponerse un consenso de signo contrario.

No quisiéramos caer en la crítica que una reconocida autoridad en reforma agraria ha hecho a las reformas emprendidas en el pasado en América Latina:<sup>12</sup>

"En América Latina faltan los enfoques nacionales. . . La falta de un enfoque nacional es una debilidad tanto en la concepción como en la ejecución de las políticas de reforma".

Pretendemos más bien partir del análisis de la situación histórica de los hombres del campo y las condiciones objetivas de la agricultura en El Salvador en 1976 para determinar con la ayuda de algunos principios, socialmente aceptados (al menos a nivel verbal), los objetivos que una reforma agraria debiera tener aquí y ahora.

El "enfoque nacional" para determinar cuales deben ser los objetivos de la reforma agraria no está exento de serias dificultades. En efecto, la situación objetiva de la agricultura y los hombres del campo está constituida por muchos aspectos y encierra problemas muy variados. Una vez que se determinara cuales son los problemas que primero y necesariamente **deben resolverse**, sería un paso lógico relativamente simple determinar cuales son los objetivos normativos de la reforma agraria. Pero, ¿con qué criterio **elegimos** los aspectos o problemas que necesariamente y prioritariamente se deben atender?

Aquí entra en juego la motivación del Estado al plantearse una acción sobre el sector agrario y sobre la economía toda del país.

11- El autor distingue tres tipos:

- 1) Reformas agrarias estructurales
- 2) Reformas agrarias convencionales
- 3) Reformas agrarias marginales o contra-reformas agrarias

Esta última se caracterizaría así:

"No apuntan hacia la ruptura del monopolio señorial sobre la tierra o hacia la transformación de las estructuras latifundistas o hacia la alteración sustancial de sus reglas de funcionamiento, sino hacia su **preservación histórica**.

GARCÍA, Antonio. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973, ps. 27-28.

12- WARRINER, Doreen. *Land Reform in Principle and Practice*. Clarendon Press, Oxford, 1969, ps. 232-233.



## La motivación de la reforma agraria.

Es muy distinto, por ejemplo, que el Gobierno emprenda una reforma agraria con fines inmediatos demagógico-electoreros, con fines de pacificación social, o para quebrar el monopolio de poder de la oligarquía. Según pesen cada una de estas motivaciones, así será la selección de aquellos aspectos de la situación agraria que deban ser atendidos necesariamente y prioritariamente los objetivos que se fijan a la reforma.

No podemos ni queremos entrar a examinar las posibles motivaciones de todo tipo que impulsan a los gobiernos a emprender reformas agrarias.-

Entre las distintas motivaciones posibles creemos que la correcta es aquella que tienda a conseguir la plenitud del ser de todos y cada uno de los salvadoreños. Esta afirmación es plenamente congruente con los fines declarados de la Constitución Política de El Salvador, las declaraciones del Gobierno y los pronunciamientos de todas las clases sociales. Lo que muestra que a nivel de formulación se aceptan, aunque los intereses particulares de grupos y clases den distinto contenido a similares palabras. Nosotros entendemos "la plenitud del ser de todos los salvadoreños" desde una opción cristiana, que toma de la predicación del Reino de Dios por el Jesús histórico los conceptos de igualdad, dignidad y libertad del hombre.

Esta motivación proporciona un criterio de selección seguro para el acercamiento a la situación concreta de El Salvador. Habrá que ver en qué aspectos de la situación de la agricultura salvadoreña "está en juego y de modo absolutamente radical el ser mismo del hombre salvadoreño".<sup>13</sup> Esos aspectos tendrán que ser atendidos necesaria y prioritariamente, si la motivación del Estado es el conseguir la plenitud del ser de todos los salvadoreños. Estos aspectos son: propiedad privada, el binomio riqueza-pobreza, poder, justicia, libertad, trabajo y la economía en general.

## Aspectos fundamentales de la situación de El Salvador hoy.

La propiedad privada en el sector agrario se manifiesta hoy en El Salvador con la característica distintiva de una gran concentración en pocas familias, que ya es proverbial y está suficientemente documentada.<sup>14</sup> Esta estructura concreta de la propiedad privada es la raíz del binomio riqueza-pobreza, al determinar una distribución de ingresos tal que causa la coexistencia de extremos de riqueza para una minoría de la población con extremos de pobreza para una gran mayoría.

Como consecuencia inmediata de la desigualdad de poder económico, en un contexto en que el poder de tomar decisiones y de influir en la sociedad tiene un condicionante económico, se determina una desigualdad manifiesta de poder social entre la élite económica y las masas populares.

Todo ello genera en el desarrollo concreto y cotidiano de la convivencia social un sinnúmero de injusticias, que no se deben tanto a la voluntad e intención inmediata y actual de miembros individuales de la élite económica, cuanto a la existencia misma de esa élite como pieza pivotal de toda la estructura social. La situación aparece así como una situación injusta, aun cuando se prescindiera de los orígenes históricos de esta situación, y aunque los miembros actuales de la élite económica no hayan causado intencionalmente injusticia a las personas que para ellos trabajan.

Junto a la falta de justicia, aparece la falta de libertad real de la mayoría de la población, como

13- ELLACURIA, Ignacio. "Un marco teórico valorativo de la reforma agraria". *Estudios Centro Americanos (ECA)*, Julio-Agosto, 1973, p. 447.

En los párrafos siguientes aceptamos como válida la argumentación de este autor.

14- Baste citar un estudio reciente: RUIZ, Santiago. "La modernización agrícola en El Salvador". *Estudios Centroamericanos (ECA)*, Abril-1976, p. 154-159.



una característica de la situación actual de El Salvador. La libertad como posibilidad teórica de hacer algo, no llega a convertirse en realidad por falta de los condicionantes materiales para realizar aquello que se es libre de realizar. La inferioridad económica de la mayoría determina también que les sea más difícil hacer uso de sus libertades.

Por último mencionaremos el aspecto del trabajo humano tal como aparece en la situación actual de El Salvador. Junto a una minoría relativamente pequeña que puede encontrar en el trabajo cotidiano un camino hacia su plenitud humana, descubrimos de nuevo una mayoría que realiza un trabajo que le aparta de esa plenitud, por cuanto es la ocasión privilegiada de su explotación, o, todavía peor, que no puede trabajar.

Con estas grandes pinceladas, que han sido suficientemente refinadas en múltiples documentos, se puede reconocer la situación de El Salvador hoy. Esos rasgos dramáticos constituyen los aspectos de nuestra realidad que necesitan, para que el hombre salvadoreño logre la plenitud de su ser, una atención necesaria y prioritaria. Estos aspectos en cuanto caracterizan específicamente, aunque no únicamente, la realidad del campo en El Salvador, tienen que ser atendidos y resueltos por una reforma o transformación agraria que se inserte en un esfuerzo del Estado para conseguir la plenitud del ser de todos los salvadoreños.

### Los objetivos necesarios de la reforma agraria en El Salvador.

A partir de este análisis es ya relativamente fácil determinar que objetivos **debe tener** una reforma agraria hoy en El Salvador:

- a) Tiene que atender al aspecto de la propiedad privada, cambiando la actual estructura de propiedad y tenencia de la tierra.
- b) Cambiar la forma del binomio riqueza-pobreza con una redistribución de activos (tierra) tal que permita una efectiva y permanente distribución de ingresos, que se debe manifestar en una elevación permanente del nivel de vida de todos los trabajadores del campo, resulten propietarios o no. Esta redistribución debe ir acompañada de un aumento del valor total de los ingresos generados en la agricultura. Es pues redistribución de un producto que siempre debe aumentarse.
- c) Redistribuir poder político y social, devolviendo a los trabajadores del campo el poder necesario para configurar las decisiones que afectan su situación económica, dándoles participación real en la conducción de la vida nacional: económica, política y social.

d) Sanar una estructura social injusta, substituyéndola por otra que evite nuevos tipos de injusticia, lo cual no sucede espontánea y naturalmente al eliminarse la estructura actual. Más en concreto, procurando que la distribución de los beneficios de las reformas no se hagan con criterios injustos o con criterios "neutros" en cuanto a la justicia.

e) Restablecer a los trabajadores del campo a un estado de libertad, proporcionándoles los condicionamientos materiales: salud, educación, organización, medios de comunicación, servicios técnicos, etc. . . , que necesitan para ejercer sus derechos y liberarse por sí mismos de opresiones estructurales y culturales.

f) Dar a todos los hombres del campo la oportunidad de un trabajo que no sea ocasión de explotación y degradación, sino que les permita ejercitar con éxito su iniciativa, talento y creatividad; que fomente su amor a la tierra y su cuidado por ella, y cree unas condiciones en que la convivencia haga crecer a todos en solidaridad y respeto mutuo.

Estos objetivos podrían describirse de otra manera y los aceptaríamos siempre que su contenido tuviera en cuenta los problemas más radicales que el hombre salvadoreño tiene que enfrentar en la actual estructura agraria.



**¿Qué sentido tiene hablar de una reforma exclusivamente agraria?**

Las características que presenta la situación del hombre salvadoreño, tanto del campo, como de la ciudad, no tienen su raíz únicamente en el sector agrario. Por eso es irreal pensar que una reforma agraria cerrada en sí misma, que no trascienda el propio sector pueda resolver los problemas de los hombres del campo y mucho menos de la ciudad.

Es, pues, objetivamente necesario que la reforma agraria tenga un objetivo más: el objetivo de trascender el propio sector agrario y se oriente eficazmente a cambiar la estructura económica nacional y aun la posición del país en el concierto económico mundial. La reforma agraria debe tener un claro nexo con el esfuerzo total para eliminar el subdesarrollo.

Desde muchos puntos de vista ésta es la justificación principal, u objetivo económico englobante de todos los demás, de toda reforma agraria. Para algunos la reforma agraria crea las condiciones de una economía socialista, como acumulación socialista originaria: su trascendencia sería revolucionaria; para otros la reforma agraria crea las condiciones para un desarrollo verdaderamente capitalista o capitalista moderno: su trascendencia sería reformista. En ambos casos la reforma agraria se justifica, desde el punto de vista de la evolución social, en cuanto se trasciende a sí misma y se orienta a la economía nacional. La situación global de El Salvador exige que la reforma agraria se oriente a y se inserte en la lucha contra el sub-desarrollo.

Los múltiples objetivos que creemos deben fijarse a una reforma agraria en El Salvador deben coordinarse en un equilibrio tanto más difícil cuanto que son objetivos alcanzables, por su misma naturaleza, en plazos de distinta duración. En cada fase del proceso de reforma la atención de quienes los dirijan se concentrará en uno y otro objetivo, pero no se debe nunca perder de vista ninguno de ellos, para no dañar sus posibilidades futuras, cuando le llegue el plazo. Por eso, la reforma debe concebirse y manejarse como un proceso histórico y no como una mera yuxtaposición de eventos y medidas, lo cual requiere un sentido de la historia en quienes lo dirijan.



## “La existencia digna del ser humano”

El paso siguiente que debemos dar, siempre en el plano de la fijación de objetivos, es ver si en los documentos que definen los objetivos de la Transformación Agraria encontramos los objetivos normativos, que deben estar presentes en una reforma agraria en El Salvador. No hace falta que aparezcan las mismas formulaciones, pero sí los contenidos.

Las referencias a “la existencia digna del ser humano” en la Ley de Creación del ISTA <sup>15</sup> y a “asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano” en el Decreto de Creación del Primer Proyecto de Transformación Agraria <sup>16</sup> parecen sugerir un fundamento filosófico de esta acción del Gobierno que trata de responder a las exigencias del ser del hombre. Esta referencia al ser humano suena todavía un tanto abstracta y creemos que nuestro enfoque de construir sobre la realidad histórica del ser del hombre salvadoreño es más fuerte y segura y más eficaz para iluminar la acción concreta.

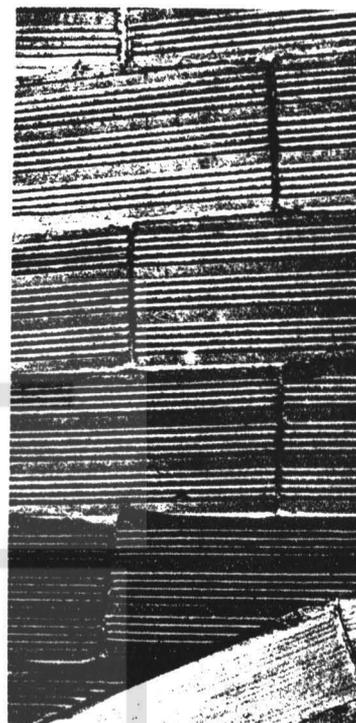
En todo caso no hay, a nivel de formulación ninguna contradicción entre los dos fundamentos filosóficos, aunque creemos que el nuestro es más firme que el de las leyes mencionadas.

La motivación declarada de las dos leyes tal como se contienen en el considerando primero de ambas, parece ir en la dirección de lo que hemos formulado como “conseguir la plenitud del ser del hombre salvadoreño”. No se declaran motivaciones adicionales o subsidiarias y, de haberlas, aparecerán en el análisis ulterior de las leyes y la manera como se implementen.

Estas consideraciones previas son necesarias para justificar la comparación de los objetivos fijados por las leyes con la que hemos hecho nosotros en este trabajo, ya que ambas, por lo menos a nivel de formulación, parecen partir, más o menos, de principios semejantes.

15- Considerando I., Decreto No. 302, Diario Oficial No. 247, p. 7506.

16- Considerando I., Decreto No. 31, Creación del Primer Proyecto de Transformación Agraria, Publicaciones del Ministerio de Justicia, El Salvador, 1976.



## La propiedad privada en los documentos del Gobierno.

Del tenor y el contenido de las leyes y discursos es absolutamente claro que en esta Transformación Agraria no se trata de suprimir la propiedad privada, sino de fortalecerla, y que no se inscribe en un cambio de estructura de tipo socialista. Es, por esta última razón, una reforma agraria burguesa o, si se prefiere, de tipo convencional. <sup>17</sup>

También del tenor y el contenido <sup>18</sup> aparece claramente que la Transformación Agraria tiene como objetivo la supresión de los latifundios y de toda propiedad grande, donde “grande” se define rígidamente, sin duda con respecto a la superficie total cultivable del país; se propone crear una estructura de propiedad bastante igualitaria, en que 32 Ha. sería el margen de diferencia permitido. Esto va más allá de la eliminación del latifundio, como unidad de apropiación, y no se justificaría por los principios arriba expuestos, sino, creemos, por consideraciones específicas de política agraria mucho más discutibles.

17- GARCIA, Antonio. Opus cit., p. 40-48.

18- Decreto No. 31, artículo 3, Loc. cit., p. 3.



### El primer objetivo en la discusión con la reacción.

Este es, sin duda, de todos los objetivos el que más fieramente han adversado los terratenientes implicados y sus aliados de clase. No admiten que la supresión de las propiedades privadas grandes debe y puede constituir un objetivo de la Transformación Agraria hoy en El Salvador. No ven la gran propiedad como causa o condicionante de las otras características de la situación en el campo, que de alguna manera sí reconocen y tratan de aliviar en dimensiones reducidas y con métodos paternalistas.

La defensa de la gran propiedad toma varias formas. Emplean argumentos en favor de la gran finca o hacienda como unidad de apropiación que se aplican en realidad a la misma como unidad de producción. Recurren a la historia de unidades particulares, que nadie duda ni niega, para esgrimirla contra razonamientos que van por vía estructural, que consideran a cada unidad individual como parte integrante de un todo estructural viciado e injusto. Hay que reconocer que no es fácil pensar estructuralmente en circunstancias de conflicto o cuando le expropian a uno. Pero estas circunstancias no cambian la naturaleza del argumento.

Se trata de defender la gran propiedad por su supuesta función de promover la prosperidad y desarrollo económico. Esto pudo haber sido cierto cuando se formó la gran propiedad a finales del siglo pasado y principios del actual, <sup>19</sup> fue posiblemente verdad en la época del movimiento de "enclosure" en Gran Bretaña <sup>20</sup> que preludeó la Revolución Industrial, o de la colonización del Oeste americano <sup>21</sup>. Pero en 1976 en El Salvador no se puede seguir afirmando lo mismo. El país no se está desarrollando: el ingreso per cápita en términos reales está bajando casi ininterrumpidamente desde 1971; el aumento de la inversión privada bruta en términos reales fue de un 9 o/o promedio anual en 1970-75.

A pesar de que en la presente década los términos de intercambio nos son favorables, el desempleo rural y urbano aumenta constantemente, lo cual significa que en términos globales la economía está, por lo menos, estancada.

Contra los teóricos que repiten sin prueba alguna aceptable que la gran propiedad fomenta el desarrollo, está el consenso de muchos economistas y

sociólogos (no marxistas) que ven en la concentración de la propiedad de la tierra, el latifundio y en general una estructura agraria semi-feudal un importante obstáculo para el desarrollo económico de los países pobres.

El Informe Pearson propone la reforma agraria, además de la "revolución verde" como un medio de acelerar el cambio tecnológico, estimular la producción a largo plazo y generar empleo rural. <sup>22</sup>

El premio Nóbel en Economía Gunnar Myrdal dice: <sup>23</sup>

"Un requisito que todo tipo de reforma agraria tendría que cumplir es que debe crear una relación entre hombre y tierra que no trunque sus incentivos para trabajar e invertir, si no otra cosa, invertir su propio trabajo. Intentos de mejorar la tecnología en la agricultura y elevar los rendimientos no tendrán gran éxito si no se establece esa relación entre hombre y tierra. Y dejando la propiedad agraria y la tenencia como ha sido, y es, en casi todos los países subdesarrollados implicará no solamente una gran limitación a la aplicación de mejor tecnología, sino que al mismo tiempo tenderá a aumentar la desigualdad en un país".

Donde aparece que las verdaderas fuerzas que empujan todo desarrollo: la iniciativa a trabajar e invertir están atadas en una estructura agraria como la nuestra. No basta que haya un número minoritario que puedan dar rienda suelta a su capacidad, cuando el potencial de la mayoría no se emplea y las virtudes económicas que se alaban en unos pocos no se les permite ejercitar a los muchos.

19- BROWNING, David. Opus. cit. p. 172 y 221.

20- HOBBSAWM, Eric J. *Industry and Empire* The Pelican Economic History of Britain. Vol. 3. Penguin Books, 1969, p. 100-103.

21- HACKER, Louis M. *The Triumph of American Capitalism*. Columbia University Press, 1965, p. 199-226.

22- PEARSON, Lester B. *Partnership in Development*. Report of the Commission on International Development. Praeger, New York, 1969, p. 62.

23- MYRDAL, Gunnar. *The Challenge of World Poverty*. (A World Anti-Poverty Programme in Outline) Pelican Books, 1971, p. 124.

Otro economista, también premio Nóbel,<sup>24</sup> resalta las consecuencias que tuvo para el desarrollo de varios países una organización del sector agrícola que permitiera combinar la toma de decisiones cotidianas y a largo plazo con la disponibilidad del producto, lo cual obviamente, sólo puede darse en una estructura en que la propiedad esté más repartida de lo que se da entre nosotros.

El Director del Land Tenure Center de Wisconsin ha sintetizado admirablemente el punto en discusión.<sup>25</sup>

“Por más útil que originariamente fuera ese sistema de tenencia de la tierra para los colonizadores españoles o para sus élites nacionales que ahora tienen el poder, dicho sistema se ha vuelto antiguo y está en conflicto directo con el logro de los objetivos del desarrollo. Necesita cambiar para satisfacer las condiciones cambiantes, del mismo modo que los sistemas de la tierra de las naciones industrializadas han sido modificados y reformados en el proceso de desarrollo. Específicamente, las instituciones básicas de tenencia de la tierra en América Latina deben ser reformadas para crear más empleo, para crear una distribución más equitativa del ingreso y para crear los aumentos necesarios en la productividad”.

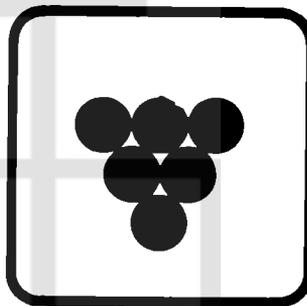
Un estudio reciente, publicado por el Banco Mundial, que está influenciando el pensamiento y la acción de Organismos Internacionales y los países ricos con respecto al desarrollo de los países pobres, se pronuncia en el mismo sentido: 26

“Consideramos que una efectiva reforma agraria es una condición necesaria para el tipo de estrategia que defiende en este estudio. . .

El Objetivo de una reforma agraria en el contexto de América Latina es no solamente aumentar el área de tierra a disposición de pequeños agricultores y colonos sino también romper la estructura semifeudal de trabajo servil que aún persiste en las áreas rurales de muchos países de América Latina”.

Esta selección de testimonios, ninguno de ellos marxista o revolucionario, prueba cuan extendido es el convencimiento de que una tenencia de la tierra como la que tenemos en El Salvador no conduce a, antes impide, el desarrollo económico, lo cual meramente confirma con argumentos de autoridad, que siempre se podrían discutir, lo que nos da la experiencia de los hechos que es indiscutible.

Estos últimos párrafos no debieran entenderse en el sentido de que el solo objetivo o el principal de una reforma agraria tiene que ser el desarrollo económico, porque precisamente en este concepto limitado se basan quienes quieren excluir de la reforma las propiedades bien cultivadas.<sup>27</sup> El cambio de la estructura de la propiedad de la tierra tiene que ser un objetivo en sí mismo, distinto, aunque no independiente del objetivo de conseguir el desarrollo económico en la agricultura y en el país. Los grupos afectados por la expropiación y sus aliados no admiten este objetivo simplemente porque los perjudica, lo cual es un argumento sumamente poderoso; los argumentos pseudo-técnicos con que quiere revestir el único real y válido son racionalizaciones sin ningún peso lógico ni empírico.



24- HICKS, Sir John. *A Theory of Economic History*. Clarendon Press, Oxford, 1969, p. 117.

El conocido economista de Haward J.K. Galbraith, que fue embajador de EE.UU. en India, en su influyente estudio sobre el desarrollo insistía también en la falta de incentivos para el cambio en el sector agrario que se deriva de la estructura de la tenencia:

“Las mejores formas de inversión agrícola o las técnicas más perfectas de extensión agrícola no valen nada si el trabajador sabe por la experiencia de los años que las ganancias no llegan a él”.

GALBRAITH, John K. *Economic Development in Perspective*. Harvard University Press, 1962, p. 9.

Otros autores insisten en el desperdicio de un recurso tan importante para el desarrollo como es el trabajo humano, Ver, por ejemplo:

RAUP, Philip M. “La reforma de tierras y el desarrollo Agrícola”: en: SOUTHWORTH, H.M. y JOHNSTON, B. F. (Recopiladores). *Desarrollo Agrícola y Crecimiento Económico*. UTHEA, México, 1970, p. 298-299.

25- DORNER, Peter y KANEL, Don. Opus cit., p. 70.

26- CHENERY, H., AHLUWALIA, M. S., BELL, C.L.G., DULY, J. H., JOLLY, R. *Redistribution with Growth*. Oxford University Press, 1974, p. 119.

Sobre el cambio de la “sabiduría convencional”, en el entender la relación entre desarrollo y distribución ver: CLINE, W.R. “Distribution and development: A survey of literature”. *Journal of Development Economics*, Feb. 1975, p. 370-372.

27- WARRINER, Doreen. Opus cit., p. 266.



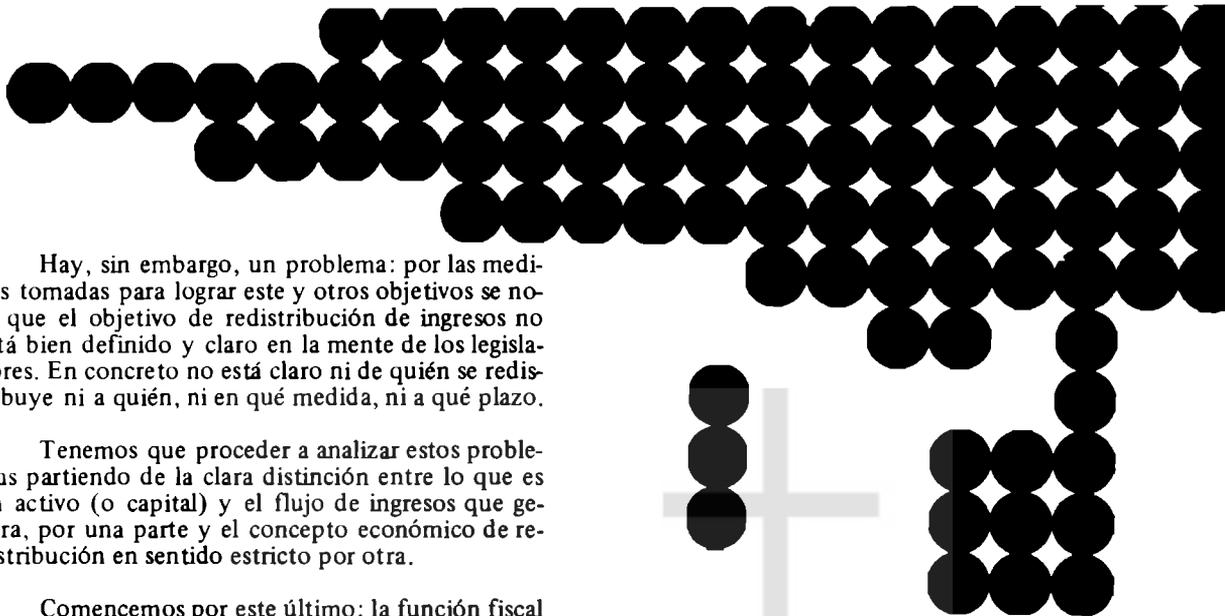
### **Objetivo de equidad; redistribución de ingresos para eliminar el binomio riqueza-pobreza.**

Así como la reforma agraria no debe tener como objetivo principal ni único el desarrollo económico, tampoco la redistribución de tierras puede ser un objetivo encerrado en sí mismo, que agote y subsuma todos los demás objetivos posibles. Creemos que la reforma agraria debe contemplar expresamente la redistribución permanente de ingresos como un objetivo que no se logra automáticamente con la eliminación del latifundio, aunque se base radicalmente en ella, sino que tiene que conseguirse con medidas explícitas.

### **El objetivo de la redistribución en los documentos del Gobierno.**

Un objetivo de distribución está reconocido expresamente en el Decreto 31, considerando III: "... que aseguren una mejor distribución de los ingresos obtenidos en el sector rural..."

En su mensaje al pueblo salvadoreño en su cuarto año de Gobierno, el Presidente Molina se refería al binomio riqueza-pobreza "que permite lujos exorbitantes de unos pocos, a la par de la miseria del resto de los habitantes" y por el tenor de todo el discurso aparece como un objetivo de la transformación agraria la eliminación, en cuanto sea posible, de este contraste.



Hay, sin embargo, un problema: por las medidas tomadas para lograr este y otros objetivos se nota que el objetivo de redistribución de ingresos no está bien definido y claro en la mente de los legisladores. En concreto no está claro ni de quién se redistribuye ni a quién, ni en qué medida, ni a qué plazo.

Tenemos que proceder a analizar estos problemas partiendo de la clara distinción entre lo que es un activo (o capital) y el flujo de ingresos que genera, por una parte y el concepto económico de redistribución en sentido estricto por otra.

Comencemos por este último: la función fiscal de la redistribución se expresa, de la manera más simple y clara en el esquema impuesto-donación<sup>28</sup> en que el Estado toma o confisca parte del ingreso de un grupo, por medio de impuestos, para dárselo gratuitamente a otros. Esto es redistribución de ingreso en sentido estricto y comprende dos acciones: confiscación y donación.

Lo mismo que se redistribuye ingresos se pueden redistribuir activos confiscándolos a un grupo y entregándolos a otros.

Ahora bien, si en la operación falta alguna de estas dos acciones o las dos, no hay verdadera redistribución de un grupo a otro. Supongamos, por ejemplo, que al pagar los impuestos el grupo A recibiera bonos del Estado a cambio y luego el Estado transfiriera el monto de los impuestos al grupo B. Aquí ha habido una redistribución de ingresos del Estado, y no del grupo A, al grupo B. La operación entre el grupo A y el Estado es una operación de préstamo. Otro ejemplo, si el Estado compra un activo al grupo A y luego lo vende al grupo B, aquí no ha habido redistribución sino que el Estado ha actuado como agente en una compra-venta entre los grupos A y B.

Este último ejemplo manifiesta la verdadera naturaleza de la operación que contempla la Ley del ISTA para cambiar la estructura de la propiedad y tenencia de la tierra. No una verdadera redistribución de tierras (un activo) sino una compra-venta. En esta operación sólo habrá verdadera redistribución de activos en la medida en que el Estado no pague todo su valor de mercado a los terratenientes y en la medida en que, a la vez, los beneficiarios no devuelvan al ISTA el precio de la tierra, es decir, en la medida que haya confiscación y donación.

La Ley del ISTA no pretende explícitamente confiscar nada, como aparece por la forma de valorar las tierras (artículo 44), ni regalar nada (Art. 54 b) aunque bien pudiera suceder que, debido a la forma de pago<sup>29</sup> la inflación se encargará de confiscar en favor del Estado parte del valor de las tierras y de condonar parte de la deuda de los beneficiarios. En la forma de pago, pues, puede estar la intención de redistribuir tierra y no meramente de transar con ella.

En cuanto a la redistribución del ingreso que se deriva del activo tierra la operación es aún más dudosa. A largo plazo, si el terrateniente expropiado sabe hacer uso de las oportunidades que le concede el decreto 33,<sup>30</sup> no verá disminuido el flujo de ingresos que hoy deriva de la agricultura: no se pretende, pues, formalmente que disminuya el ingreso del grupo terrateniente. Al terrateniente no se le confisca explícita ni directamente, ni activos, ni el flujo de ingresos, sino que se le obliga a cambiar la naturaleza de sus activos, es decir, la fuente de donde deriva sus ingresos. Sólo circunstancialmente, aunque reconocemos que las circunstancias son poderosas, perderá capital e ingreso a manos del Estado. Además es posible que pierda ingresos al transferir sus activos de la agricultura a la industria en el período de ajuste.

28- MUSGRAVE, Richard A. and MUSGRAVE, Peggy B. *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill, 1973, p. 13.

29- Decreto 31, Artículo 18.

30- Decreto 33, Ley de Emisión de Bonos de Transformación Agraria, Art. 2.

Por el lado del beneficiario, no se contempla la donación de activos ni de ingresos, como exigiría una medida verdaderamente redistributiva. La tierra debe pagarla en todo su valor, salvo efectos inflacionarios, y los ingresos netos que de ella deriven no serán en ningún sentido donados por el Estado.

Con esto no queremos minimizar las medidas para la transferencia de la propiedad, sino únicamente resaltar su verdadera naturaleza. No hay verdadera redistribución en cuanto que, al menos en principio, no se confiscan ni activos ni ingresos a los terratenientes, aunque de hecho y circunstancialmente pueda darse una confiscación parcial.

Por otra parte, no todos los campesinos del Primer Distrito van a poder recibir tierra; muchos serán los que continúen percibiendo un salario. Elevar el nivel de vida de estas personas requerirá medidas expresas de carácter redistributivo,<sup>31</sup> del Estado y de los nuevos propietarios a los asalariados, dado que no se contempla confiscación alguna a los terratenientes actuales.

En resumen la Transformación Agraria tiene un objetivo de equidad, de eliminar el binomio riqueza-pobreza en el sector agrario. Esto sin embargo no aparece como un objetivo de redistribución, sino como un objetivo de producir, por la transferencia de activos (cambio de la estructura de la propiedad), un patrón distinto de distribución en el sector agrario, cuyos costos tienen que cargar fundamentalmente en el Estado.



### El objetivo de equidad en la discusión pública.

Nadie niega formalmente que una reforma agraria en El Salvador deba tener como objetivo el elevar el nivel de vida de los trabajadores del campo. Sin embargo, al oponerse a la supresión de la gran propiedad, los terratenientes y sus aliados, se oponen a la solución radical del problema.

Supuesto que la base del nivel de vida es la remuneración por el trabajo, con una estructura de propiedad que ni asegura el trabajo ni la remuneración adecuada, no se puede asegurar un nivel de vida adecuado. Una vez más han manejado una opinión que va contra el consenso de los expertos y la experiencia de los hechos.

El sistema de grandes propiedades, al favorecer la introducción de una tecnología que ahorra

31- CHENERY, H., etc. *Redistribution with Growth*, pág. 134.

trabajo, al no motivar el trabajo y la iniciativa del campesinado, genera menos empleo que un sistema de propiedades más pequeñas. Cuando la propiedad está más difundida se ha comprobado que la tierra se trabaja con métodos más intensivos en trabajo y que ahorran capital.<sup>32</sup> Si la base del nivel de vida es el empleo, la manera radical de elevar el nivel de vida en el campo es a través de una estructura de propiedad que fomente el empleo.

Afirman algunos que con la transformación agraria se van a reducir las posibilidades de empleo, pero no nos han dado argumentos lógicos convincentes y todo se basa en la suposición de un derrumbe total de la agricultura en el Distrito.

Da la impresión de que lo que proponen para aumentar el nivel de vida es o bien un aumento de la productividad, o bien medidas fiscales y asistenciales. En cuanto a lo primero, si por productividad entienden producto por persona, no ven que esta medida de productividad nada dice de las personas disponibles que no trabajan. Esta medida de productividad valdría en el supuesto de pleno empleo, pero no en las actuales condiciones. Hay una medida de productividad previa, que de veras indica cómo están aprovechándose los recursos: la producción por toda la fuerza de trabajo disponible en el Distrito, o, lo que en alguna forma es equivalente, la producción por unidad de tierra.

Con esta medida de productividad se vería que la productividad global del Distrito no es muy alta y que la manera de aumentarla sería aumentando el empleo, lo cual no se consigue suficientemente con la presente estructura, que, por el contrario, genera un desempleo creciente.

Por otra parte el sistema de propiedad privada carece de mecanismos, a menos que intervenga el Estado, para repartir aumentos de productividad (producto por obrero empleado) entre desempleados y sub-empleados. Y, en general, prestaciones sociales no vinculadas con el proceso de producción.

En cuanto a las medidas fiscales y asistenciales, que ahora estarían dispuestos a admitir como un mal menor, vale recordar que no fueron en el pasado eficaces para mejorar los niveles de vida de las mayorías (que no han mejorado), que llegan a pocas personas, trabajadores fijos casi exclusivamente, y que son fáciles de evitar o manipular arbitrariamente.

32- JOHNSTON, Bruce F. and COWNIE J. "The Seed-Fertilizer Revolution and Labor Force Absorption". *American Economic Review*, 1969, p. 569-582. y otros muchos autores, por ejemplo:  
- DORNER, P. y KANÉL, Don. Opus cit., p. 74-77.  
- RAUP, Philip M. Opus cit. p. 299.  
- LIPTON, Michael. "Towards a Theory of Land Reform". en LEHMAN, David. Opus cit., 270-271.  
- MYRDAL, Gunnar. Opus cit., p. 111-112.

## Nivel de vida y empleo.

Resulta, pues, que podemos unir estrechamente el objeto de elevar el nivel de vida con el de aumentar el empleo aunque no son iguales. El empleo previo, es una condición necesaria para un buen nivel de vida, pero no suficiente. El trabajo debe estar bien remunerado y para ello debe ser productivo; es necesario para empezar a eliminar la pobreza que haya más trabajo y este trabajo produzca siempre más. Así el objetivo de eliminar el bimonio pobreza-riqueza en el sector agrario aparece íntimamente vinculado no sólo a la distribución de tierras, sino a la creación de empleo y aumento del producto del sector. Pero no es suficiente.

La elevación del nivel de vida a un nivel justo, donde justo se va a definir con relación a las consideraciones que enseguida vamos a hacer, requiere la intervención vigorosa del Estado para compensar las condiciones actuales, netamente desfavorables, de los trabajadores del campo en cuanto a salud, higiene, educación e infraestructura social en general, todo lo cual parece estar incluido en el concepto de "zona de desarrollo integral"<sup>33</sup>. Supuesto que dotar a los más necesitados de estos servicios no es incumbencia de la empresa privada capitalista, ¿cómo podría llevarlo a cabo el Estado sin las atribuciones integrales que le dan las leyes de Transformación Agraria? Los empresarios privados, aun cuando tratan de elevar el nivel de vida de sus trabajadores, no tienen ni motivación, ni posibilidad, ni atribuciones para mejorar la suerte de los que o no trabajan para ellos o sólo trabajan temporalmente. Y cada vez son más numerosos estos últimos. . .

## Objetivos relacionados con el poder, la justicia y la libertad: la participación de los campesinos en el proceso de reforma agraria.

Creemos que los objetivos, arriba descritos, que se relacionan con el poder social y político, la justicia y la libertad, pueden ser tratados conjuntamente bajo el concepto de la participación del campesinado en las decisiones políticas que directa o indirectamente configuran su suerte material y su status en la sociedad.

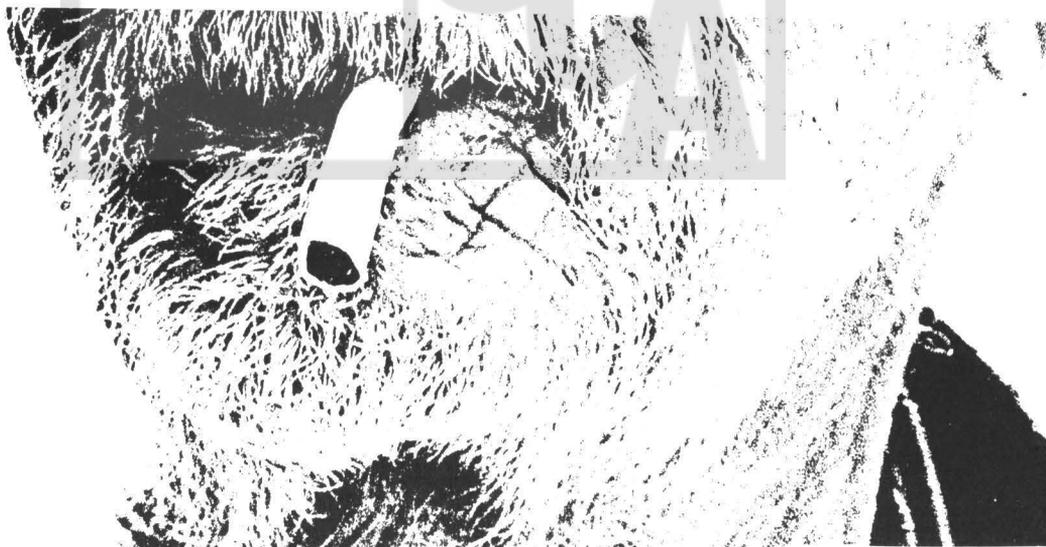
Sobre estos objetivos las leyes de Transformación Agraria son muy poco explícitas y por el análisis de contenidos relacionados con el tema se ve un esquema de participación un tanto defectuoso.

En la Ley de Creación del ISTA, entre las actividades del ISTA se menciona: <sup>34</sup> "Capacitar, promover y organizar a los campesinos de manera que puedan incorporarse como elementos activos y positivos al proceso de transformación agraria". Los términos son condescendientes y paternalistas y no resaltan el papel absolutamente esencial y prioritario que la organización campesina libre tiene que jugar en el proceso, como actor protagonista de la transformación. En el Decreto <sup>35</sup> la organización de asociaciones campesinas aparece con fines técnico-económicos y éste parece ser el sentido que se da a "la capacitación y organización campesinas" del considerando III. La función del campesinado se oscurece todavía más que en la Ley anterior.

33- Decreto 31, Artículo 1.

34- Ley de Creación del ISTA, Art. 3, e).

35- Decreto 31, Art. 21



En el discurso del 10 de julio el Presidente Molina dijo: 1°. "Democracia no significa permitir que el poder político se ponga al servicio de unos cuantos privilegiados, en detrimento del pan, el agua y el trabajo de las mayorías".

El gobierno parece preparado a quitar el poder político a la oligarquía, pero, ¿a quién se lo quiere transferir? No aparece en los documentos de la Transformación Agraria que esta transferencia sea a los campesinos. No se anuncia tal transferencia y parece, más bien que el ISTA administrará el poder político, controlando las asociaciones cooperativas, (Art. 57, 58 y 59) las asociaciones comunitarias campesinas (Art. 63) y a los beneficiarios familiares (Art. 54, d). En el capítulo VII "de la capacitación, promoción y organización campesina" se establece el monopolio del ISTA en las actividades de promoción y organización: "además le competará regular y coordinar todas las demás funciones de promoción, organización y capacitación campesina que se desarrollen en el país, tanto por instituciones oficiales como por organizaciones privadas, cuando tengan que relacionarse con el proceso de Transformación Agraria".

Estas frases son suficientemente generales como para interpretarse en la práctica de muchas maneras, pero sería un error el que se interpretaran, como parecen sugerir, en una forma rigurosamente vertical de corte fascista con menoscabo de la justicia y la libertad, aunque fuera en nombre de la eficiencia.

Es obvio que al ISTA le compete y debe competir una función ordenadora y coordinadora de iniciativas locales y regionales movimientos, asociaciones y grupos con puntos de vista diferentes, e intereses distintos, porque de otra manera en los distritos de Transformación Agraria reinaría el caos, con una riqueza de asociaciones y una ruina económica. Pero tiene que respetar la espontaneidad y racionalidad de asociaciones diversas. En primer lugar, ni los intereses del campesinado son los mismos para todos y en todos los lugares, ni los medios de lograrlos coinciden siempre. El caso más claro es la división fundamental, que no se va a poder eliminar en los distritos de Transformación Agraria, entre propietarios y asalariados; ¿se va a integrarlos a todos en un mismo tipo de organización? Lo más justo parece que los asalariados agrícolas que queden tengan la libertad, concedida a otros, de asociarse libremente en sindicatos para reforzar su poder de contratación frente a los propietarios individuales y colectivos, y para que sus intereses pesen y sus voces se oigan tanto en el ISTA como en el Gobierno Central. Sin una organización fuerte los asalariados no disfrutarán mucho de la Transformación Agraria.<sup>36</sup>

36- CHENERY, H. etc. *Redistribution with Growth*, pág. 134.

## La movilización campesina.

La redistribución del poder social, la substitución de una estructura injusta por otra distinta que sea justa o más justa, la liberación en fin de los campesinos, que hemos establecido anteriormente como objetivos que deben entrar en la definición normativa de la reforma agraria hoy en El Salvador, no pueden lograrse sin una organización espontánea y racional de los campesinos. Es más, sin ellos no podrá tener lugar una reforma agraria que cumpla los demás objetivos, porque son los campesinos, más que las clases urbanas, o grupos "mesiánicos" burgueses o pequeño burgueses, quienes más intereses objetivos tienen en el cambio de la estructura agraria y la elevación de sus niveles de vida. Si ellos no garantizan la realización del proceso, éste degenerará en una componenda con los grupos expropiados.

La participación libre y justa de los campesinos en la política nacional es no solamente un requisito filosófico para una definición correcta, sino que es también una condición, demostrada históricamente como necesaria, para que se cumplan los otros objetivos. Ronald J. Clark del Land Tenure Center de Wisconsin, afirmaba a propósito de Bolivia<sup>37</sup> "Para llevar a cabo una reforma agraria masiva se requieren organizaciones campesinas con acceso directo al gobierno. Sin tales organizaciones a niveles locales, regionales y nacionales, aún un gobierno totalmente comprometido con la reforma encontrará difícil llegar a las masas y comprometerlas en el proceso". El ejemplo reciente de Perú nos podría enseñar lo mismo.

En efecto, para movilizar y comprometer a los campesinos no bastan arengas patrióticas, particularmente a nuestros campesinos, que son tan frecuentemente manipulados y que saben defenderse en una actitud de resistencia pasiva ante proyectos que no consideran como propios.<sup>38</sup>

37- CLARK, Ronald J. "Reforma Agraria: Bolivia". en DORNER, Peter, *Opus cit.*, p. 209.

38- HUIZER, Gerrit. *Peasant Rebellion in Latin America* Penguin Books, 1973, p. 13-21. Interesantes comentarios de un extranjero que vivió con los campesinos en El Salvador. Ver también: HUIZER, Gerrit. "Community Development, Land Reform and Political Participation". En SHANIN, Teodor. (Edit.) *Peasants and Peasants Societies*. Penguin Books, 1971, p. 389-411.

Las Leyes de Transformación Agraria contemplan una organización campesina, pero no aparece en ellas cómo esa organización va a resultar un vehículo para redistribuir poder y crear una estructura agraria más libre y justa. ¿Tendremos que esperar a su realización?

Hay que evitar a toda costa que "la masa campesina sea manipulada desde arriba por medio de una política paternalista de transferencia negociada de recursos de crédito y tecnología, que sustituya las antiguas formas de la dominación rural y que organice un modernizado sistema de clientelas. Si la masa campesina queda atrapada en esa nueva estructura de relaciones y de poder habrá enajenado de nuevo su capacidad de decisión y desaparecerá por mucho tiempo del escenario de las luchas sociales y políticas".<sup>39</sup>



#### La participación campesina en el debate nacional.

En la actual discusión sobre reforma agraria, al menos en la que se da entre el Gobierno y la empresa privada, el problema ni se considera seriamente. Los terratenientes y sus aliados se contentan con repetir que los campesinos no tienen educación, ni capacidad empresarial ni otras cualidades que ellos se arrojan en exclusiva.

"Como la desconfianza, la sumisión y la torpeza son la mejor defensa del campesino, la élite terrateniente está convencida de que los campesinos son tontos, perezosos, desobedientes, incompetentes y deshonestos. . . Entre ellos hay, al igual que entre los hacendados, individuos indolentes y ambiciosos. Su actitud sólo sigue "la línea de menor resistencia" para sobrevivir a las continuas agresiones. Por lo tanto, las opiniones de la élite terrateniente sobre las habilidades y potenciales de los campesinos están equivocadas".<sup>40</sup>

El problema de la participación campesina no se discute tan acaloradamente como objetivo de la reforma agraria, probablemente porque el Gobierno no lo juzga muy importante y la ANEP no llega tan lejos en sus planteamientos, que se concentran obstinadamente en la cuestión de la tenencia de la tierra. Si pierden su hegemonía en el sector agrícola, la manera como éste queda organizado después les trae realmente sin cuidado.

#### Una reforma que se trascienda así misma: el modelo global de desarrollo.

Veámos que el ser del hombre salvadoreño no está comprometido solamente en el sector agrario, sino en otros sectores de donde le vienen también los condicionamientos económicos. La reforma agraria tiene que trascenderse así misma y orientarse, como a un objetivo propio, a eliminar el sub-desarrollo de El Salvador.

En las leyes de la Transformación Agraria no encontramos estos objetivos explícitamente, aunque sí se trasluce parcialmente en la Ley de emisión de bonos de Transformación Agraria, Art. 2.

"Podrán aceptarse como garantía hasta un 80 o/o de su valor nominal para la obtención de financiamiento en las instituciones financieras oficiales, destinado a las actividades agroindustriales y agroquímicas previa aprobación de la Junta Monetaria".

El discurso del 1o. de Julio lo formula más explícitamente:

"Porque la Transformación Agraria asigna al sector agropecuario la tarea de ser uno de los motores para acelerar el desarrollo del sector industrial y de las demás actividades económicas".

39- GARCIA, Antonio, Opus cit., p. 47.

40- FEDER, Ernest. Opus cit. p. 276-277.

La forma de pago es una forma de canalizar la renta de la tierra a la industria<sup>41</sup> impidiendo que se gaste en consumo suntuario o se vaya a incrementar el ahorro de otros países. Hay pues una clara intención de emplear al sector agrario, más eficazmente que hasta ahora, como fuente de acumulación de la industria, transfiriendo los excedentes allá creados, vía inversión y vía consumo. La alusión a dos tipos de actividades industriales en el Decreto 33 parece sugerir, aunque la mención de la siderurgia en el Discurso suena a lo contrario, que se piensa más en un modelo "chino" de relación agricultura-industria que un modelo "soviético",<sup>42</sup> en que la agricultura sirva insumos a la industria (agroindustria) y ésta a su vez produzca los insumos de la agricultura (agroquímicas). Creamos que esta concepción es sumamente adaptada a nuestras condiciones y tiene más probabilidades de éxito que la industrialización a lo grande, como sería la siderurgia, que puede encarecer enormemente los insumos derivados del hierro, llevando a sus extremos lógicos los vicios de la sustitución de importaciones.

Sobre la configuración futura del sector industrial y el de los servicios no se dice nada concreto, solamente el Discurso anuncia:

"El otro pilar de nuestra política industrial es una participación más activa y directa del Estado en la producción, especialmente en las industrias básicas".

Nada se dice de aplicar los principios ético-filosóficos que inspiran la Transformación Agraria a una transformación de la economía. Por lo que la trascendencia de la reforma agraria resulta limitada en cuanto no parece tener relación con variables económicas y sociales fundamentales que en otros sectores de la economía afectan profundamente el ser del hombre salvadoreño.

En la discusión actual no se niega que la reforma agraria debe servir para el "desarrollo", pero la coincidencia es meramente verbal, pues ya hemos visto qué concepto de reforma y de desarrollo manejan los voceros de la empresa privada. En el fondo obviamente no están de acuerdo, ya que cuando formulan sus fantasías sobre el futuro describen, con un tanto de caricatura, el proceso que debería seguirse a partir de la reforma agraria para que ésta trascendiera el sector agrario y sirviera de impulso a un cambio estructural general. El proceso está en lo fundamental correctamente descrito. Se equivocan, sin embargo, al ver en los documentos de la Transformación Agraria los mecanismos o resortes que pueden desatar ese proceso.



41- GUTELMAN, Michel. *Structures et réformes agraires* p. 170-173.

42- BETTELHEIM, Charles y Otros. *La Construcción del Socialismo en China*. Editorial Era. México, 1966, p. 34-41.

## CONCLUSION

Después de este laborioso recorrido por los objetivos de una reforma agraria hoy en El Salvador, creemos haber conseguido tres cosas:

1. Determinar desde una opción personal, pero con un método racional explicitado, los objetivos que no pueden faltar en una reforma agraria en El Salvador.
2. Determinar la naturaleza de la reforma agraria tal como aparece en el tenor y la substancia de los documentos oficiales de la Transformación Agraria. Nos parece que la Transformación Agraria es una reforma:
  - a) Que tiende a cambiar radicalmente la estructura de propiedad y tenencia de la tierra;
  - b) Que tiende a disminuir la tensión en el binomio riqueza-pobreza no con medidas estrictamente redistributivas, sino haciendo posible una distribución mejor de lo que se produzca en el futuro: por elevación de los pobres más que por despojo de los ricos, cargando sustancialmente el Estado con los costos de tal elevación;
  - c) Que tiende a quitar el poder político y social de que hoy disfruta la oligarquía en el campo, pero permitiendo que lo adquiera en los otros sectores de la economía, sin clara intención de entregárselo a los campesinos en la medida correspondiente;
  - d) Que no contempla suficientemente la necesidad de establecer una estructura agraria libre de clientelas y dependencias restrictivas,
  - e) Que no se trasciende a sí misma, en cuanto que, pudiendo liberar una energía social considerable, se la confina al sector agrario;
  - f) Que no se orienta más que a uno de los aspectos de la lucha contra el sub-desarrollo: el desarrollo económico.
3. Determinar con nueva claridad que, según lo escrito por ANEP y en cuanto ella los representa, los terratenientes actuales no aceptan más reformas que aquellas que consoliden su situación y no están dispuestos a aceptar cualquier otro objetivo que choque con la situación actual. Por lo tanto, su rechazo a la reforma no se sitúa, como dicen, en el plano de la ejecución y cumplimiento de los objetivos, sino en el plano previo de fijación de objetivos. Ahí está radicalmente el fundamento de su afirmación de que toda reforma agraria habida y por haber es un fracaso.

