

Editorial

Parcelación o colectivización: Dilema de la reforma agraria en El Salvador

En Marzo de 1980 se inició el proceso de reforma agraria, la cual se desarrollaría en tres etapas: la primera fase, impulsada a través de los decretos 153 y 154, posibilitó la afectación de propiedades mayores a las 500 hectáreas y la conformación de las cooperativas de producción: la segunda, que suponía afectar propiedades de 150 hectáreas y más, se modificó a partir de la Constitución Política de 1983 y en su esencia fué eliminada; y la tercera, la cual mediante el decreto 207 permitió el acceso a la tierra a pequeños productores arrendatarios, se desarrolló hasta 1983.

Si bien el proceso de reforma agraria implementado hace ocho años tiene componentes políticos en cuanto respuesta al desarrollo del movimiento revolucionario, no se puede obviar su importancia en cuanto a ciertos objetivos esperados que son trascendentes en el agro, como por ejemplo: el acceso del campesino a la tierra, la transformación de las relaciones de producción en el campo, la mejora de las condiciones de vida del campesinado, el aumento de los niveles de producción, la transformación de los sistemas de circulación y orientación de la producción según las necesidades de la sociedad. Ciertamente, estos objetivos son ambiciosos, complejos de lograr y requieren de grandes esfuerzos para alcanzarlos.

No pretendemos evaluar todo el conjunto de aspectos positivos y/o negativos de la actual reforma agraria, sino analizar sólo algunos problemas y tendencias que se presentan actualmente y las implicaciones que pueden tener en el futuro desarrollo de la reforma. En este sentido

nos concentraremos en tres aspectos: el primero a considerar se refiere a los alcances de la reforma agraria en cuanto a la reestructuración de la propiedad de la tierra y el número de beneficiarios; el segundo, las tendencias que presentan el uso del suelo en las cooperativas del sector reformado y las actitudes de los cooperativistas con respecto al proceso; y el tercero, que se deriva de los dos anteriores y pretende interpretar las propuestas de los distintos partidos políticos en relación a la reforma agraria, así como las implicaciones que estas tendrán en el futuro avance o retroceso de dicho proceso.

Con respecto a los alcances de la reforma agraria en relación a la reestructuración de la propiedad de la tierra, podemos señalar que el área agrícola incorporada efectivamente a este proceso representa una proporción pequeña del área agrícola nacional. Es precisamente este nivel limitado de afectación de la tierra, el que nos muestra la debilidad de la reforma agraria en relación al mantenimiento del poder económico tradicional en el agro y a los limitados efectos redistributivos de la propiedad y del ingreso en el sector rural.

Para evidenciar lo anterior es suficiente señalar que el área reformada (Decretos 154, 842 y 207) es de 334, 895.7 ha, que representa el 15% del área agrícola nacional. Para 1986/87 las propiedades incorporadas por medio del decreto 154 constituían un área de 234,779.7 ha, de las cuales los beneficiarios sólo habían tenido acceso al 87.9% (206,394.3 Ha), debido a la aplicación de los derechos de reserva de los antiguos propietarios y al establecimiento de áreas de reserva nacional.

De esta forma las cooperativas del sector reformado se han desarrollado en un 11% de total del área agrícola nacional, pero constituyen el 61.6% del total del área de la reforma agraria. Las pequeñas propiedades parcelarias del decreto 207 constituyen solamente el 3% del área agrícola nacional y se desarrollan en 71,600.4 ha. que representan el 21.4% del área del sector reformado. Por otro lado, las unidades que administradas por el ISTA antes del proceso, las cuales se incorporaron al área reformada por medio del decreto 842, ocupan un área de 56,901 ha.

En la actualidad hay un total de 322 cooperativas que están funcionando, la mayoría (94.7%) corresponden a las creadas por el decreto 154, pero también existen 28 cooperativas que han dejado de operar en un área de 14,309.3 ha, lo cual representa casi el 7% del total del área de las cooperativas activas. La causa fundamental de que estas cooperativas estén abandonadas es el conflicto armado. También a los antiguos propietarios de las tierras afectadas por el decreto 154, se les ha devuelto un total de 12,545.7 ha. por concepto de Derecho de Reserva.

Para completar nuestra apreciación de que los alcances de la reforma agraria son limitados señalaremos que el total de beneficiarios para el

1986/87 era de 77,269 de los cuales 30,268 correspondía a las cooperativas y 41,001 a las pequeñas propiedades parcelarias del decreto 207. Ciertamente el número de socios en las cooperativas ha ido disminuyendo con respecto al período inicial (1980/81) en el cual eran de 31,183. Esta tendencia decreciente de los beneficiarios especialmente en el área colectiva de la reforma agraria se debe al conjunto de problemas de organización, funcionamiento, gestión, etc. que han presentado las cooperativas, propiciando así el abandono por parte de sus beneficiarios. En el último año el ISTA ha implementado un programa deliberado de incorporación de nuevos beneficiarios en las cooperativas, algunos de los cuales es población desplazada.

Para comprender los límites del proceso de reforma agraria en su incidencia en el mundo rural señalaremos que una Misión Interagencial de las Naciones Unidas en un informe sobre "La pobreza rural en El Salvador: Elementos básicos para una política campesina", concluía que después de seis años de la reforma agraria, "a pesar que esta había beneficiado al 22% de la población rural (95,200 familias) la mayor parte de la población rural continúa viviendo en una situación donde la pobreza y la miseria dominan su vida día a día. Este sector que comprendía 200,000 familias sin tierra representa el 51% de las familias rurales, un incremento del 10% respecto al porcentaje en 1975".

La evaluación de esta Misión de las Naciones Unidas indicaba que "no obstante, la reforma agraria sí parecía haber complejizado la estructura social en el campo, pues a la par de las familias sin tierra aparecen 31,500 familias agrupadas en las cooperativas, (formadas al expropiarse las propiedades con extensiones superiores a las 500 ha.), un sector claramente privilegiado en el medio rural."

Ciertamente los alcances del proceso de reforma agraria son aún limitados si tenemos en cuenta que los beneficiarios en el sector cooperativo han ido disminuyendo y que el acceso a la tierra para la mayoría de la población del agro todavía es un mito.

El segundo aspecto que nos interesa analizar es la tendencia que presenta el uso de suelo en las cooperativas del sector reformado, (es decir el uso colectivo o individual de la tierra), tendencia que se caracteriza por el abandono de las reformas colectivas de producción y por la mayor importancia que cobran las formas individuales de producción; a su vez existe una tendencia a aumentar el área agrícola sin cultivar y la tierra dedicada a pastos.

Mientras que el área dedicada a la producción colectiva ha ido disminuyendo en los últimos tres años (de 1984/85 a 1986/87) en una proporción de 8.8%, de 69,094 ha. a 63,049 ha. para los respectivos años, el área dedicada a la producción individual al interior de las cooperativas

ha ido aumentando en un 10% en los últimos dos años (1985/86 a 1986/87), pasando de 22,515 ha a 24,919 ha.

La tendencia hacia la reducción de las formas de producción colectivas en las cooperativas se manifiesta tanto en la producción de granos básicos como en la de cultivos de exportación. En el caso de los primeros decreció de un promedio de 19,087 ha. entre los años 1980-85 a 11,960 ha. en 1986/87 es decir en un 37.3%; el cultivo de frijol, el más afectado, decreció en más de 77% en el mismo período considerado. En el caso de los cultivos de exportación, éstos se redujeron en 17.6% pasando de 49,222 ha. de promedio entre 1980-85 a 40,541 ha. en 1986/87; la producción de algodón es la que más se redujo llegando a presentar una caída de 67.5%.

Esta tendencia que se manifiesta en el proceso de reforma agraria es de suma gravedad ya que de ella se puede derivar políticas tendientes a propiciar la parcelación. No se trata de negar la lógica y racionalidad del campesino para enfrentar su propia reproducción material a través de los cultivos individuales, pero el abandono de formas de producción colectivas que pueden generar una mayor conciencia de ayuda mutua, cooperación y de solidaridad en la población campesina se estaría subordinando a una supuesta y relativa eficiencia de la pequeña producción parcelaria.

Los otros problemas que se presentan en las unidades de producción cooperativas del sector reformado son: por un lado, que el área agrícola sin cultivar ha aumentado de 15,977 ha. a 20, 485 ha. entre 1984/85 y 1986/87, es decir un 28.2% lo cual muestra las dificultades de funcionamiento, crédito y ubicación de estas unidades de producción en las zonas conflictivas. Por otro lado, la tierra dedicada a pastos ha aumentado en un 9.9% entre los mismos años, aspecto que el Ministerio de Agricultura y Ganadería califica como injustificado dado que "la población bovina no ha aumentado".

El significado de estas tendencias es preocupante, más si se considera que existe una gran cantidad de población rural sin acceso a la tierra y por otro porque demuestra la ineficiencia que existe en el funcionamiento de las unidades, propiciando así las posibilidades de revertir las formas colectivas de producción en favor de las formas individuales.

Esta tendencia se refuerza con las actitudes de los campesinos asociados en las cooperativas del sector reformado, (segundo perfil de beneficiarios de la primera etapa de la reforma agraria Decreto 154 MAG. 1988), que si bien en un 88.5% se consideran beneficiados por el proceso de reforma agraria por que les permitió seguridad de trabajo, mayor acceso a la tierra, mejores ingresos, etc; el 51.2% del total de beneficiarios preferían trabajar la tierra en forma individual y el 47.9% en forma colectiva. las razones de la preferencia hacia el trabajo individual

están en orden a que este les permite "trabajar en su beneficio propio, puede disponer de la cosecha, se sienten más independientes, puede utilizar mano de obra familiar, etc".

Así pues estas tendencias en el uso de la tierra y las actitudes de los campesinos en el área cooperativa crean un ambiente propicio para fortalecer las concepciones individualistas en la producción y el rechazo o abandono de las formas colectivas de producción.

Abordaremos ahora el tercer punto referente a las propuestas que algunos partidos han hecho con respecto a la reforma agraria. El partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), a través de su candidato presidencial ha expresado que para lograr "la eficiencia de las unidades productivas del sector reformado esta debe basarse en la entrega de títulos que garanticen la propiedad plena e individual"; esta concepción parte del hecho que los campesinos cooperativizados al no sentirse propietarios de una parcela de tierra no tienen los suficientes estímulos para trabajar eficientemente, es importante considerar que si bien existe una lógica de autosubsistencia en los campesinos esto es producto de las condiciones histórico estructurales y de la forma de organización de la producción a la que el campesino a estado sometido.

Para ARENA el problema fundamental se encuentra en las formas colectivas de producción, para lo cual sugieren que mediante la parcelación de estas tierras y su entrega en propiedad a los distintos beneficiarios, se generaría una competitividad individual que sería beneficiosa al crecimiento de la producción agrícola; también señalan la posibilidad de mantener una parte de las cooperativas en forma colectiva pero haciendo socios accionarios a los campesinos de la empresa y otra parte de las tierras entregarlas a título individual.

No es de extrañar la posición de este partido ya que responde a los intereses de los sectores empresariales y a la tradicional burguesía que concentran la propiedad de la tierra. Lo peligroso de este planteamiento, así como de las tendencias que presenta el uso de la tierra en las cooperativas del sector reformado, es que con la entrega de parcelas individuales en propiedad se estaría propiciando que el campesino se enfrente a un medio externo socio-económico adverso en condiciones de debilidad, de tal forma que en el mediano plazo podrían perder sus tierras y ésta volver a concentrarse en aquellos sectores cuyo poder económico y político se pretendía reducir con las medidas reformistas.

Otro de los partidos políticos que se ha manifestado en torno a la reforma agraria es la Democracia Cristiana, que si bien no lo ha expresado en una plataforma programática, los distintos funcionarios del gobierno y las asociaciones campesinas que lo apoyan, han declarado no estar dispuestos a la parcelación de las cooperativas sino a consolidar lo hasta ahora

ha ido aumentando en un 10% en los últimos dos años (1985/86 a 1986/87), pasando de 22,515 ha a 24,919 ha.

La tendencia hacia la reducción de las formas de producción colectivas en las cooperativas se manifiesta tanto en la producción de granos básicos como en la de cultivos de exportación. En el caso de los primeros decreció de un promedio de 19,087 ha. entre los años 1980-85 a 11,960 ha. en 1986/87 es decir en un 37.3%; el cultivo de frijol, el más afectado, decreció en más de 77% en el mismo período considerado. En el caso de los cultivos de exportación, éstos se redujeron en 17.6% pasando de 49,222 ha. de promedio entre 1980-85 a 40,541 ha. en 1986/87; la producción de algodón es la que más se redujo llegando a presentar una caída de 67.5%.

Esta tendencia que se manifiesta en el proceso de reforma agraria es de suma gravedad ya que de ella se puede derivar políticas tendientes a propiciar la parcelación. No se trata de negar la lógica y racionalidad del campesino para enfrentar su propia reproducción material a través de los cultivos individuales, pero el abandono de formas de producción colectivas que pueden generar una mayor conciencia de ayuda mutua, cooperación y de solidaridad en la población campesina se estaría subordinando a una supuesta y relativa eficiencia de la pequeña producción parcelaria.

Los otros problemas que se presentan en las unidades de producción cooperativas del sector reformado son: por un lado, que el área agrícola sin cultivar ha aumentado de 15,977 ha. a 20, 485 ha. entre 1984/85 y 1986/87, es decir un 28.2% lo cual muestra las dificultades de funcionamiento, crédito y ubicación de estas unidades de producción en las zonas conflictivas. Por otro lado, la tierra dedicada a pastos ha aumentado en un 9.9% entre los mismos años, aspecto que el Ministerio de Agricultura y Ganadería califica como injustificado dado que "la población bovina no ha aumentado".

El significado de estas tendencias es preocupante, más si se considera que existe una gran cantidad de población rural sin acceso a la tierra y por otro porque demuestra la ineficiencia que existe en el funcionamiento de las unidades, propiciando así las posibilidades de revertir las formas colectivas de producción en favor de las formas individuales.

Esta tendencia se refuerza con las actitudes de los campesinos asociados en las cooperativas del sector reformado, (segundo perfil de beneficiarios de la primera etapa de la reforma agraria Decreto 154 MAG. 1988), que si bien en un 88.5% se consideran beneficiados por el proceso de reforma agraria por que les permitió seguridad de trabajo, mayor acceso a la tierra, mejores ingresos, etc; el 51.2% del total de beneficiarios preferían trabajar la tierra en forma individual y el 47.9% en forma colectiva. las razones de la preferencia hacia el trabajo individual

están en orden a que este les permite "trabajar en su beneficio propio, puede disponer de la cosecha, se sienten más independientes, puede utilizar mano de obra familiar, etc".

Así pues estas tendencias en el uso de la tierra y las actitudes de los campesinos en el área cooperativa crean un ambiente propicio para fortalecer las concepciones individualistas en la producción y el rechazo o abandono de las formas colectivas de producción.

Abordaremos ahora el tercer punto referente a las propuestas que algunos partidos han hecho con respecto a la reforma agraria. El partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), a través de su candidato presidencial ha expresado que para lograr "la eficiencia de las unidades productivas del sector reformado esta debe basarse en la entrega de títulos que garanticen la propiedad plena e individual"; esta concepción parte del hecho que los campesinos cooperativizados al no sentirse propietarios de una parcela de tierra no tienen los suficientes estímulos para trabajar eficientemente, es importante considerar que si bien existe una lógica de autosubsistencia en los campesinos esto es producto de las condiciones histórico estructurales y de la forma de organización de la producción a la que el campesino a estado sometido.

Para ARENA el problema fundamental se encuentra en las formas colectivas de producción, para lo cual sugieren que mediante la parcelación de estas tierras y su entrega en propiedad a los distintos beneficiarios, se generaría una competitividad individual que sería beneficiosa al crecimiento de la producción agrícola; también señalan la posibilidad de mantener una parte de las cooperativas en forma colectiva pero haciendo socios accionarios a los campesinos de la empresa y otra parte de las tierras entregarlas a título individual.

No es de extrañar la posición de este partido ya que responde a los intereses de los sectores empresariales y a la tradicional burguesía que concentro la propiedad de la tierra. Lo peligroso de este planteamiento, así como de las tendencias que presenta el uso de la tierra en las cooperativas del sector reformado, es que con la entrega de parcelas individuales en propiedad se estaría propiciando que el campesino se enfrente a un medio externo socio-económico adverso en condiciones de debilidad, de tal forma que en el mediano plazo podrían perder sus tierra y ésta volver a concentrarse en aquellos sectores cuyo poder económico y político se pretendía reducir con las medidas reformistas.

Otro de los partidos políticos que se ha manifestado en torno a la reforma agraria es la Democracia Cristiana, que si bien no lo ha expresado en una plataforma programática, los distintos funcionarios del gobierno y las asociaciones campesinas que lo apoyan, han declarado no estar dispuestos a la parcelación de las cooperativas sino a consolidar lo hasta ahora

logrado. Sus propuestas van en la línea de declarar autogestionables las empresas cooperativas relegando así el papel de las instituciones del gobierno como apoyo al desarrollo de estas empresas, lo cual es el resultado de la evidencia de que la acción del Estado en la gestión técnico-administrativa de las cooperativas ha presentado serias deficiencias.

El acceso a la tierra para la mayoría de los campesinos que en la actualidad no la poseen se resolvería según este partido a través de la creación de un banco de tierras la cual se encargaría de comprar y vender voluntariamente, en este sentido se daría por finalizada la reforma agraria y lo único que quedaría sería fortalecerla y modernizarla.

Por último, otra fuerza política como es la Convergencia Democrática que reúne al Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), al Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC) y al Partido Social Demócrata (PSD), se han manifestado por la profundización de la reforma agraria, especialmente considerando que se debe desarrollar la segunda fase de esta, tal como estaba concebida en sus inicios, es decir afectando las propiedades hasta las 150 ha; lo cual significa que los límites que impone la Constitución Política a la propiedad de la tierra (245 ha.) deberían modificarse. También están en contra de la parcelación de la tierra de las cooperativas, pero consideran la necesidad de buscar formas creativas de organización de la producción que beneficien a los campesinos. Es también necesario señalar que esta fuerza política no precisa la forma en que enfrentará el conjunto de problemas que actualmente constituye un freno para el desarrollo más efectivo de la reforma agraria.

En general existen diferentes concepciones para enfrentar los problemas actuales del agro y del sector reformado, lo que la realidad nos muestra es que este sector se encuentra con serios problemas, los alcances de la reforma agraria no parecen haber beneficiado a la mayoría de la población del agro y las tendencias al abandono de las formas colectivas de producción en el área reformada, parecen poner en peligro el desarrollo de formas de organización que pueden potenciar la solidaridad y el apoyo mutuo de los campesinos para enfrentar en mejores condiciones los factores externos adversos a las unidades productivas.

Los problemas de la reforma agraria son diversos, sus aspectos de mala gestión técnico-administrativa, la falta de organización de los campesinos, poca conciencia cooperativa de trabajo, inadecuadas formas de empleo generadas en las cooperativas, relaciones desiguales con los campesinos sin tierras, insuficiente crédito, ineficiente apoyo institucional, deficiente asistencia técnica, poco apoyo a la comercialización, etc. Son algunos de los problemas que hacen necesario establecer una política más integral de desarrollo para potenciar la reforma agraria y avanzar sobre un mayor acceso a la tierra a la mayoría de los campesinos.