

# La Universidad

Revista Bimestral de la Universidad de El Salvador

enero  
febrero

1970



© 2001, DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento,  
sin la autorización escrita de la Universidad de El Salvador

SISTEMA BIBLIOTECARIO, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

# la universidad

PUBLICACION BIMESTRAL DE LA  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**6** números anuales

DIRECTOR  
ITALO LOPEZ VALLECILLOS

Más de 150 páginas  
en cada número.

## Información General

La Universidad, es una publicación de la Universidad de El Salvador. Se edita bimestralmente los meses de: Febrero, Abril, Junio, Agosto, Octubre y Diciembre; los seis números constituyen un volumen.

Toda correspondencia relacionada con el envío de colaboraciones, manuscritos, orden de separatas, comentarios de libros, etc. debe dirigirse a: **La Universidad**, Publicación Bimestral de la Universidad de El Salvador, 5ª Calle Oriente N° 220, San Salvador, El Salvador, C. A.

## Instrucciones para los autores

La Universidad, publica números monográficos dedicados a estudiar especialmente los problemas económicos, sociales, políticos y literarios de El Salvador, Centroamérica y América Latina. También publica números con trabajos relacionados con las ciencias sociales, la economía y las humanidades.

Las colaboraciones deben enviarse por correo certificado, escritos a máquina, en español, una cara y doble espacio en papel tamaño carta. Los ensayos para números monográficos son solicitados a los autores por la Dirección de la revista. Los cuadros estadísticos, fotografías, dibujos y gráficas que se acompañen a las colaboraciones, deben ser claros y nítidos, numerarse ordenadamente y llevar al pie la descripción necesaria para su mejor interpretación; las descripciones pueden ir escritas en una hoja separada. Deberá evitarse, hasta donde sea posible, la cantidad excesiva de ilustraciones. El autor remitirá con su trabajo la correspondiente ficha biobibliográfica. El pago por colaboración publicada es de ₡ 50.00 colones salvadoreños (\$ 20.00 dólares).

## Suscripciones

El valor de suscripción anual en el país es de ₡ 7.50 colones salvadoreños; \$ 4.00 Centroamérica, México y Estados Unidos; \$ 5.00 otros países de América y España; \$ 6.00 Europa y otros continentes. Para recibir la suscripción, es necesario enviar al Departamento de Ventas, Suscripciones y Anuncios, cheque o giro bancario a nombre de la Tesorería de la Universidad de El Salvador. Dicha correspondencia debe dirigirse a Editorial Universitaria, 5ª Calle Oriente N° 220 — San Salvador, El Salvador, C. A.

## Canje de publicaciones

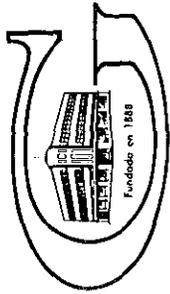
Las bibliotecas públicas o privadas de otros países que deseen sostener intercambio, deberán escribir al Departamento de Canje y Publicaciones de la Biblioteca Central Universitaria, Ciudad Universitaria, San Salvador, El Salvador, C. A., a efectos de obtener el envío regular de la Revista.

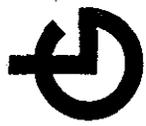
BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

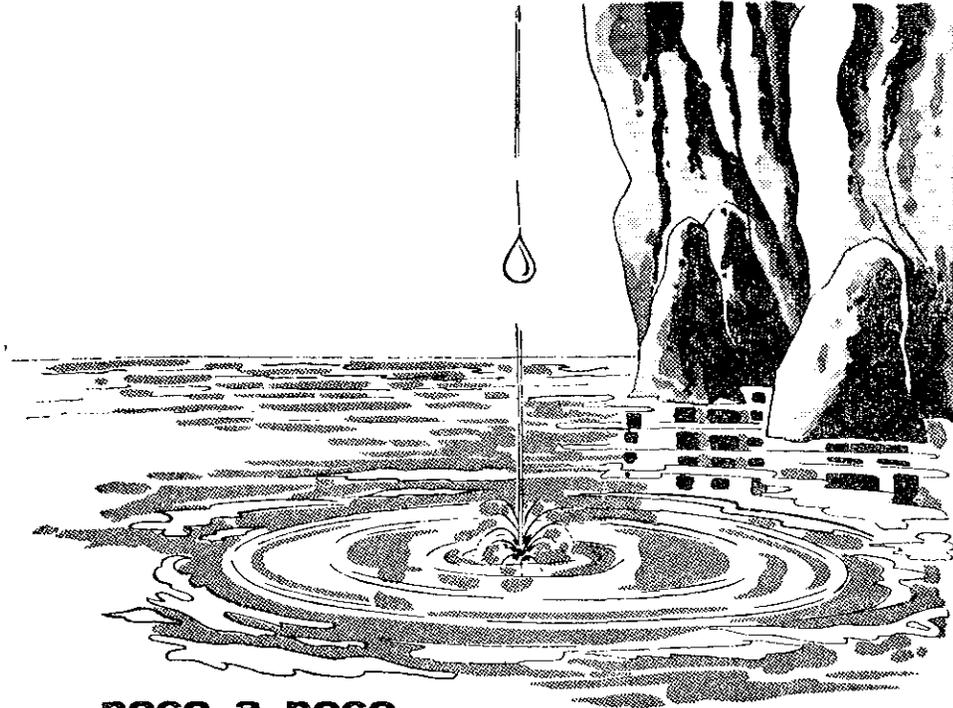
# FUNDADA EN 1888

Compradores y  
Exportadores de Café,  
con Agencias en todas  
las zonas cafetaleras  
de la República

Almacenes Generales  
Departamentos  
Especializados  
Mayoreo y Detalle  
Distribución Nacional



 **GOLDTREE LIEBES, S.A.** SI ES ELECTRICO,  
LO TENEMOS.  
Sucursal Goldtree Electric 2a. Calle Ote. 216 Teléfono 23-5000.



**poco a poco  
las gotas de agua  
forman un lago**

**Y poco a poco  
se ahorra mucho en  
EL BANCO HIPOTECARIO!**



Gota tras gota se forma un lago  
y Colón sobre Colón se reúne una fortuna.  
Abra una Cuenta de Ahorros en el Banco  
Hipotecario y recoja una fortuna para  
asegurar su futuro. Su capital ganará  
además el 4% de interés anual calculado  
sobre cualquier saldo diario en máquinas  
electrónicas.

**¡POCO A POCO SE AHORRA MUCHO EN EL BANCO HIPOTECARIO!**

**BANCO HIPOTECARIO**  
DE EL SALVADOR

**para  
los que  
saben  
comprar  
todo  
a la medida**



**¡Calidad uniforme! ¡Calidad de siempre!**

**Las fuerzas que producen el éxito son  
el hombre y su inteligencia**

THOMAS J. WATSON,

**IBM**

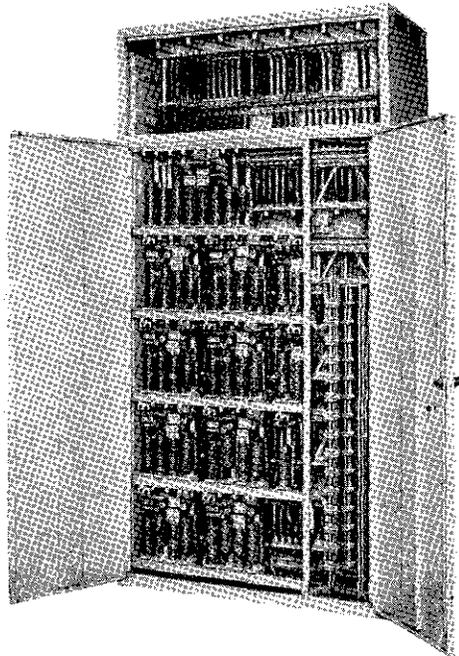
**IBM World Trade Corporation**

Dario No. 930 - Apertado 205 - Tel. 218200  
San Salvador, El Salvador, C. A.





## NUEVA PABX



Totalmente normalizada

Capacidad máxima

de 200 líneas

Manejo universal

y rápido

de llamadas externas

Armarios a prueba

de polvo

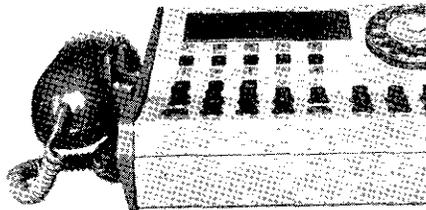
Dimensiones reducidas

Bajo nivel de ruido

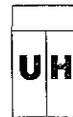
Puede instalarse

en cualquier sitio

Facilísima instalación

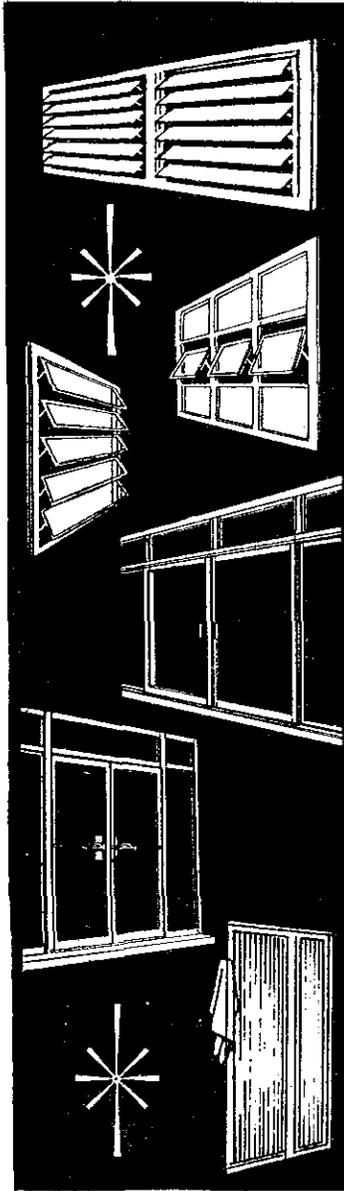


**PHILIPS UH**



# PHILIPS DE EL SALVADOR, S. A.

DEPARTAMENTO PROFESIONAL  
CALLE RUBEN DARIO Y 13A. AVENIDA SUR  
TELEFONOS 217441 - 217442 - 217443



PRODUCTOS

# Solaire

Eficiente servicio de entrega  
en todos los países  
de Centro América

**ALUMINIO ANODIZADO**

vidrios finos y resistentes.

Fabricados con los mejores  
materiales y  
el más moderno acabado



**PROCESOS INDUSTRIALES S. A.**

23 Avenida Sur y 12 Calle Poniente  
San Salvador, El Salvador, C. A.  
Tel. 21-7830 Telex 3010220

Cable: SOLAIRE

**Sólo Anunciamos Instituciones  
de reconocido prestigio.**

**Anunciarse en La Universidad  
es productivo porque el anun-  
cio se conserva por muchos  
años en la Revista.**

**El anuncio es permanente y  
llega a sectores con suficiente  
poder adquisitivo.**

**Más de 5.000 lectores colec-  
cionan la Revista. Se encuentra  
además en universidades y  
bibliotecas nacionales e inter-  
nacionales como texto de con-  
sulta, en reconocimiento al  
valor científico y literario de  
los trabajos que en ella se  
publican.**

La Universidad de El Salvador realiza actualmente esfuerzos para divulgar la cultura entre nuestro pueblo. Los programas editoriales de la Universidad tienen una sola finalidad: ofrecer libros y revistas de calidad y buen gusto, a precios al alcance de usted.

La Universidad de El Salvador quiere que cada salvadoreño haga su propia biblioteca.

Lea, aprenda y depure su gusto estético.



## *de autores salvadoreños*

*Adquiéralos en*

5a. Calle Oriente 220, San Salvador C. A.

- pídalos al teléfono 21-3547 (gustosamente le haremos una visita)
- solicítelos por vía postal (le enviaremos su pedido por correo certificado)

**PUBLICACION BIMESTRAL DE LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

*números anuales  
más de 150 páginas  
en cada volumen*

**Este año los números monográficos versarán sobre:**

**REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR** (Ponencias, Resoluciones y Recomendaciones del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria).

**LITERATURA LATINOAMERICANA ACTUAL.**

**REFORMA TRIBUTARIA EN EL SALVADOR.**

**LA EXPLOSION DEMOGRAFICA EN EL SALVADOR.**

**POESIA DE RUPTURA EN EL SALVADOR.**

**SOBRE LA REFORMA BANCARIA EN EL SALVADOR.**

₡ 7.50 en El Salvador.

\$ 4.00 Centroamérica, México y EE.UU.

\$ 5.00 Otros países de América y España.

\$ 6.00 Europa y otros continentes.

**Solicite información a Editorial Universitaria Tel. 21-3547, 5a. C. O. 220 - San Salvador. C. A.**

# la universidad

---

Revista Bimestral de la Universidad de El Salvador

número

1

enero - febrero 1970 - Año 95 de la Revista

---

Rector:  
DR. JOSE MARIA MENDEZ

Vice-Rector:  
GONZALO YANES DIAZ

Secretario General:  
DR. RICARDO MARTINEZ



Enviar todo Canje a Biblioteca Central  
Universitaria. Ciudad Universitaria, San  
Salvador, El Salvador.

Para colaboraciones, suscripciones y anun-  
cios dirigir la correspondencia a Revista  
«LA UNIVERSIDAD», 5ª C. O. 220,  
tel. 21-3547. San Salvador, El Salv., C. A.

# Sumario

Director de la Revista  
ITALO LOPEZ VALLECILLOS

|   |          |
|---|----------|
| INTRODUCCION .....  | 1        |
| <b>Tema I</b>   |          |
| <b>LA SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR</b>  | <b>5</b> |
| Situación Agraria en El Salvador.<br>Ponencia presentada por la Universidad de El Salvador .....  | 7        |
| Acerca de la injusticia de la actual forma de tenencia de la tierra.<br>Ponencia presentada por la Curia Metropolitana.<br>Delegados: Mons. Dr. Ricardo Urioste, Pbro. José Romeo Maeda, Pbro. Lic. Juan Ramón Vega, Pbro. Lic. José I. Alas, Lic. David Alvarado (Asesor Técnico).<br>Autores: Mons. Dr. Ricardo Urioste y Lic. David Alvarado ..... | 17       |
| Situación Agraria en El Salvador.<br>Ponencia presentada por el Movimiento Sindical Nacional .....  | 27       |
| Situación Agraria en El Salvador.<br>Ponencia presentada por el Instituto de Colonización Rural.<br>Ponentes: Ing. Mauricio Pineda Velásquez, Jefe del Depto. de Vivienda Rural. Asesor: Ing. Héctor A. Quiroa, Jefe Sec. Ing. Saneamiento Jurídico .....   | 37       |
| El Problema Agrario en El Salvador.<br>Ponencia presentada por el Partido Revolucionario 9 de Mayo (en Organización) .....  | 41       |
| Lineamientos Generales sobre una Reforma Agraria en El Salvador.<br>Ponencia presentada por el Partido Demócrata Cristiano .....  | 47       |

|   |           |
|---|-----------|
| Dictamen sobre el tema I: Situación Agraria en El Salvador .....  | 49        |
| <b>Tema II</b>  |           |
| <b>CONCEPTOS DE REFORMA AGRARIA .....</b>   | <b>67</b> |
| Concepto de Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Universidad de El Salvador .....   | 69        |
| Hacia un concepto de Reforma Agraria en función del hombre y de todo el hombre.<br>Ponencia presentada por la Curia Metropolitana.<br>Delegados: Mons. Dr. Ricardo Urioste, Pbro. José Romeo Maeda, Pbro. Lic. Juan Ramón Vega, Pbro. Lic. José I. Alas, Lic. David Alvarado (Asesor Técnico).<br>Autor: Pbro. Lic. Juan Ramón Vega ..... | 75        |
| Algunas Consideraciones Básicas para la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños .....   | 83        |
| Concepto de Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Confederación General de Sindicatos, (C.G.S.) .....  | 85        |
| Conceptos de Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por el Movimiento Sindical Nacional .....  | 87        |
| Dictamen sobre el tema II: Conceptos de Reforma Agraria .....   | 89        |
| <b>Tema III</b>   |           |
| <b>LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA .....</b>   | <b>91</b> |
| Legislación de Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Universidad de El Salvador .....  | 93        |
| De los problemas del agua en lagos, lagunas, ríos y los sistemas de riego.  |           |

|  |     |
|--|-----|
| Ponencia presentada por la Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños .....  | 117 |
| Sobre la Tenencia de la Tierra de Propiedad Pública y de Propiedad Privada.<br>Ponencia presentada por la Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños ..... | 119 |
| Legislación de Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por el Movimiento Sindical Nacional .....   | 121 |
| Dictamen sobre el tema III: Legislación de Reforma Agraria .....   | 125 |
| Dictamen Nº 2 sobre el tema Específico: Legislación de Reforma Agraria .....   | 127 |

#### Tema IV

|  |     |
|--|-----|
| <b>ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA</b> .....   | 131 |
| Aspecto Institucional de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Universidad de El Salvador .....  | 133 |
| Aspecto Institucional de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Confederación General de Sindicatos, (C.G.S.) .....                     | 151 |
| Aspecto Institucional de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por el Movimiento Sindical Nacional .....                                      | 153 |
| Proposición de organismos para control de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños ..... | 157 |
| Dictamen sobre el tema IV: Aspectos Institucionales de la Reforma Agraria .....  | 159 |

#### Tema V

|   |     |
|---|-----|
| <b>LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA</b> ..... | 161 |
| La organización y participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.             |     |

|  |     |
|--|-----|
| Ponencia presentada por la Universidad de El Salvador .....  | 163 |
| La organización y participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por el Partido Revolucionario 9 de Mayo (en Organización) ..... | 171 |
| La organización y participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por el Movimiento Sindical Nacional .....                       | 173 |
| Reforma Agraria y Seguridad Social.<br>Ponencia presentada por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social .....  | 175 |
| Organización y participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por la Confederación General de Sindicatos .....                   | 179 |
| Dictamen sobre el tema V: Organización y participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.   | 183 |

#### Tema VI

|  |     |
|--|-----|
| <b>EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR</b> .....   | 187 |
| El problema del financiamiento de la Reforma Agraria en El Salvador.<br>Ponencia presentada por el Ministerio de Economía .....  | 189 |
| Un sistema coadyuvante del financiamiento para facilitar la transferencia de la propiedad de tierras.<br>Ponencia presentada por Alfredo Chedraui Siede (particular) ..... | 193 |
| Financiamiento de la Reforma Agraria.<br>Ponencia presentada por el Movimiento Sindical Nacional .....   | 195 |
| Dictamen sobre el tema VI: Financiamiento de la Reforma Agraria en El Salvador .....   | 199 |

## INTRODUCCION

LA UNIVERSIDAD recoge en este número las ponencias y resoluciones del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, celebrado del 5 al 10 de enero de 1970, por acuerdo especial de la Asamblea Legislativa.

El Congreso se inició con amplia representación del sector gubernamental, de la empresa privada, de los sindicatos de trabajadores, de la Curia Metropolitana, de los partidos políticos, de la Universidad Centroamericana "José Simón Cañas" y de la Universidad de El Salvador. La lista completa de entidades y organizaciones inscritas es la siguiente:

### Sector Laboral

- 1.—Confederación General de Sindicatos.
- 2.—Federación de Sindicatos de Trabajadores de Alimentos, Bebidas y Similares.
- 3.—Federación de Sindicatos de Trabajadores de Servicios Varios, Similares y Conexos.
- 4.—Federación de Sindicatos Textiles, Similares y Conexos.
- 5.—Federación Unitaria Sindical de El Salvador.
- 6.—Federación de Sindicatos de Trabajadores de la Industria del Alimento, el Vestido, Textiles y Conexos de El Salvador.
- 7.—Central de Trabajadores Organizados de El Salvador.
- 8.—Federación Sindical de Trabajadores Salvadoreños.
- 9.—Federación de Sindicatos de la Industria de la Construcción, Similares y Transporte.
- 10.—Unión Nacional de Obreros Cristianos.
- 11.—Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

### Sector Gubernamental

- 1.—Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 2.—Administración de Bienestar Campesino (ABC).
- 3.—Instituto de Colonización Rural (ICR).
- 4.—Federación de Cajas de Crédito.
- 5.—Banco Hipotecario de El Salvador.
- 6.—Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).
- 7.—Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN).
- 8.—Centro Nacional de Productividad.

### Sector Empresarial

- 1.—Asociación Nacional de Agricultores (ANA).\*

- 2.--Asociación Nacional de Empresas Privadas (ANEP).\*
- 3.--Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.\*
- 4.--Asociación Salvadoreña de Industriales.\*
- 5.--Asociación Cafetalera de El Salvador.\*
- 6.--Compañía Salvadoreña de Café, S.A.\*
- 7.--Asociación de Amigos de la Tierra.\*
- 8.--Cooperativa Algodonera Salvadoreña Ltda.\*
- 9.--Cooperativa Azucarera Salvadoreña.\*
- 10.--Sociedad de Comerciantes e Industriales.\*
- 11.--Asociación de Ganaderos de El Salvador.\*
- 12.--Asociación Azucarera Salvadoreña.\*
- 13.--Asociación Salvadoreña Agropecuaria.\*
- 14.--Parcelaciones, S.A.\*

#### Sector No Gubernamental

- 1.--Partido de Conciliación Nacional (PCN).
- 2.--Partido Demócrata Cristiano (PDC).
- 3.--Partido Popular Salvadoreño (PPS).
- 4.--Movimiento Nacional Revolucionario (MNR).
- 5.--Unión Democrática Nacionalista (UDN).
- 6.--Asociación de Periodistas de El Salvador.
- 7.--Universidad Católica "José Simcón Cañas".
- 8.--Universidad de El Salvador.
- 9.--Instituto Salvadoreño de Estudios Sociales Económicos.\*
- 10.--Federación de Abogados.
- 11.--Centro de Estudios Jurídicos.
- 12.--Curia Metropolitana.
- 13.--Facultad de Ciencias Económicas.
- 14.--Facultad de Ciencias Agronómicas.
- 15.--Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales.
- 16.--Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias y Humanidades.
- 17.--Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador FEDECACES.
- 18.--Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas.
- 19.--Asociación de Agrónomos.
- 20.--Asociación de Abogados de Oriente.
- 21.--Asociación de Abogados de Occidente.

Desgraciadamente, y tal como se indica al pie de esta nota, algunas de dichas entidades se retiraron el primer día del Congreso, cuando apenas se

---

\* Se retiró del Congreso Agrario.

discutía el reglamento de debates. La discusión, aunque se presentó en el plano jurídico, dejó claramente establecido que la empresa privada, en su totalidad, no quería que del Congreso Nacional Agrario saliesen resoluciones o recomendaciones. Menos aún, que las conclusiones sobre el tema fuesen votadas por los diputados que, en su mayoría, reclamaban la calidad de participantes con ese derecho. El problema trascendió el salón de sesiones de la Asamblea Legislativa, y fue llevado a los periódicos y a la televisión. El pueblo conoció, sorprendido, la polémica; el sólo hecho de hablar de reforma agraria en otros tiempos fue motivo de persecución política, destierro y cárcel para muchísimos ciudadanos.

No obstante la ausencia de los altos personeros del sector empresarial, y de otros delegados, el Congreso realizó con éxito sus labores.

La mesa directiva del Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria quedó integrada así: Presidente: Dr. Juan Gregorio Guardado, por su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa; y como Vice-Presidente delegado de los sectores participantes el Dr. Antonio Rodríguez Porth, por el sector empresarial; el señor Carlos Hidalgo, por el sector trabajador; el señor José Humberto Girón, por el sector gubernamental y el Dr. Guillermo Manuel Ungo, del MNR, por el sector no gubernamental. Vocales de la Mesa Directiva del Congreso fueron electos los diputados designados por cada fracción política de la Asamblea Legislativa, así: señor Rafael Rodríguez González, por el PCN; Lic. Adolfo Rey Prendes, por el PDC; señor Benjamín Wilfrido Navarrete, por el PPS y Br. Rodrigo Antonio Gamero, por el MNR. Desempeñaron los cargos de Secretario General y de Relator, respectivamente, Dr. Mauricio Rosales y señor Ernesto Mauricio Magaña.

Las comisiones de trabajo se dividieron en seis temas, así: Tema I.—SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR. Presidente: Ricardo Urioste; Secretario: Miguel Angel Araujo; Relator: Julio César Castro Belloso; Mauricio Pineda Velásquez; Mauricio Salinas, Jorge Cáceres Prendes, Carlos A. Rodríguez, Jorge Sol Castellanos, Vicente Sol Bang, Francisco Roberto Lima, Alexander Vásquez, Carlos Díaz Barrera, Antonio García Barrera, Pedro Pérez Cruz.

Tema II.—CONCEPTOS DE REFORMA AGRARIA. Presidente: Rafael Glower Valdivieso; Secretario: Nicolás Rigoberto Monge López; Relator: Juan Ramón Vega, Francisco De Sola, Jorge Montesinos, Obdulio Nunfio, Rubén Zamora, Luis de Sebastián, Ignacio Ellacuría, Ricardo Fuentes Castellanos. Julio Ernesto Contreras, José Alberto Gómez, Carlos Enríquez, Carlos Morán.

Tema III.—LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA. Presidente: Mario Castrillo Zeledón; Secretario: Roberto Escobar García; Relator: Raúl Eduardo Matamoros, Hernán Rosas, Rubén Mejía Peña, Félix Castillo Mayorga, José Enrique Silva, Ricardo Guillermo Castaneda, Roberto Alvergue Vides, Francisco Abraham Escobar, Fidel Chávez Mena, Rafael Tobar Astorga, Guillermo Manuel Ungo, Rafael Hasbún, Fidel Angel Sánchez, Carlos Alberto Hidalgo, Adalberto de J. Baires, José Tito Benítez.

Tema IV.—ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA. Presidente: Rafael Menjivar; Secretario: Jaime Chacón; Relator: Atilio

Viéytez, German Cáceres Martínez, Iván Mauricio Tobar, Hernán Tenorio, Ricardo Mata, José Rutilio Aguilera, Pedro Benjamín Mancía, Gonzalo Ernesto Martínez, José Napoleón Bonilla, Miguel Angel Mejía, Carlos Solórzano, Fabio Castillo Figueroa, Alonso Rivas Mira, Javier Ibisate, Roberto Molina Castro, Juan Manuel Menjivar, Matilde Elena López, Carlos Alonso Texin, Teodoro Cortez, José Dimas Alas, Francisco Peña Caminos.

**Tema V.—LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA.** Presidente: Hipólito Calles Chicas; Secretario: José Inocente Alas; Relator: Eduardo Colindres, Doroteo Eleazar González, Francisco Mendoza, Mario Miranda Canizález, Federico Baires, Mario Zamora, Ricardo S. Ayala K., Gerardo Godoy, Jorge Alberto Escobar, José Romco Maeda, Enrique Altamirano Madriz, Fernando Figueroa Magaña, Salvador Jiménez Molina, Julio César Aguirre, Mario Humberto Estrada, René Barrios Amaya, Rigoberto Menéndez Hernández, Pompilio Martínez Larín.

**Tema VI.—EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR.** Presidente: Alfredo Chedraui; Secretario: José Roberto Bracamonte; Relator: Roberto Francisco Amaya Díaz, Tomás Alfaro Medina, Luis Montenegro, Tomás Enrique Cabrera, Héctor A. Medrano, Julio Francisco Melgar Jule, Angel Ovidio Interiano, Rafael Alfaro Castillo, Luis Mejía Vides, Héctor Torres Avalos, Reynaldo Rosales, Baltazar Prado, Mario Dalponte, Rafael Sol Izaguirre, Abraham Alfonso Gómez, José Alfredo Reyes Rivas, Jorge Alberto Quijano, Carlos Ernesto Campos, José Camilo Rodríguez, Juan José Murcia Rodríguez.

LA UNIVERSIDAD publica, en forma íntegra, los trabajos sometidos a consideración de las seis comisiones y da cabida igualmente a los dictámenes aprobados por el pleno del Congreso, en relación a cada tema.

La divulgación de estos ensayos tiene por objeto crear conciencia sobre la necesidad de desarrollar, a corto plazo, una verdadera reforma agraria en El Salvador. El grado de injusticia, miseria e ignorancia en las zonas rurales del país, reclama con urgencia cambios fundamentales en la estructura de tenencia de la propiedad rural, mayor productividad agrícola y beneficios directos para los hombres que trabajan la tierra. La reforma agraria es un proceso integral necesario, impostergable, para lograr condiciones humanas y dignas para el pueblo salvadoreño. Sin reforma agraria no hay verdadero progreso económico y social.

Desde luego, y en lo que respecta al Primer Congreso Nacional de Reforma Agraria, nadie en los medios políticos se hizo ilusiones que de tal conclave saldría la solución, el remedio al agudo problema económico-social. La reforma agraria salvadoreña se hará, sin duda alguna, mediante la lucha organizada de los sectores democráticos y populares del país. Medidas de tanta trascendencia histórica no puede darlas un gobierno débil, medroso, complaciente con la oligarquía y con los intereses extranjeros.

En esta revista se dejan recopilados importantes documentos para los estudiosos en materia agraria.

TEMA I

SITUACION AGRARIA  
EN EL SALVADOR



© 2001, DERECHOS RESERVADOS

Prohibida la reproducción total o parcial de este documento,  
sin la autorización escrita de la Universidad de El Salvador

SISTEMA BIBLIOTECARIO, UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR



# SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR

## PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

### Extensión

Según la Oficina Geodésica de los Estados Unidos, la extensión de El Salvador es de 21.158 Km.<sup>2</sup>, según el Instituto Justus Perthes es de 21.160 Km.<sup>2</sup> y según la Dirección General de Cartografía es de 20.877 Km.<sup>2</sup>

Las diferencias operan debido a que no se han precisado los límites con Honduras.

Para hacer análisis y con base a la resolución adoptada por la Segunda Conferencia Nacional de Estadística celebrada en 1953, adoptaremos convencionalmente una superficie de 20.000 Km.<sup>2</sup>

En relación al área utilizable no hay acuerdo entre los diferentes datos pues algunos estiman que son utilizables agrícolasmente 1.750.000 Hás. y otros estiman que ese dato es muy elevado y sitúan en 1.500.000 Hás. el área utilizable desde el punto de vista agrícola.

### Utilización de la Tierra

Según el II Censo Nacional Agropecuario, las tierras en El Salvador se distribuyen de la siguiente manera:

a) **Tierras de labranza.** La constituyen los terrenos ocupados por cultivos abiertos, anuales en su mayoría y que generalmente se cultivan por medio de araduras. Ejemplos: maíz, maicillo, arroz, frijol, etc.

Superficie 697.000 manzanas (31%).\*

b) **Cultivos Permanentes.** Se consideran aquéllos cuyo proceso vegetativo es mayor de un año. Ejemplo, café, cacao, cítricos, etc.

229.000 manzanas (10.3%).

c) **Pastos sembrados.** Es la superficie cultivada con el objeto de alimentar ganado o producir zacate de corte (incluyendo huateras).

144.000 manzanas (6.5%).

d) **Pastos naturales.** Esta superficie incluye los gramales y demás extensiones dedicadas al pastoreo y que no han sido cultivadas.

719.000 manzanas (32.2%).

e) **Montes y bosques.** Incluye arboledas, "charrales" naturales o cultivados; explotables para leña, madera de construcción y ebanistería; excluye árboles de sombra de cafetales, cacaotales, etc.

323.500 manzanas (14.5%).

\* Estos datos son aproximados y presentan alguna duda.

f) **Otras tierras.** La superficie ocupada por edificaciones, instalaciones, caminos, ríos, lagos, pantanos, lavas, etc., o las que por su mala calidad no son cultivables.

116.500 manzanas (5.2%).

### Importancia del Sector Agrícola

No es preciso hacer estudios con la debida profundidad para percatarse de la importancia que tiene el sector agrícola en la economía de nuestro país; por el momento que nos baste con señalar algunos indicadores que demuestran la importancia del sector en nuestra economía.

a) El 61% de la población de El Salvador vive en el medio rural, vale decir que es una población que vive y se desarrolla en el agro.

El 61% de la población es en números redondos 1.960.000 habitantes.

b) El 55.5% de la población económicamente activa, está laborando en el sector agrícola.

c) La participación del Producto Territorial Bruto fue de 25.6% en 1967, hasta 1963 (1) el aporte del sector agrícola al P.T.B. fue superior al 30%.

En 1967 el P.T.B. a precios de 1962 fue de ₡ 2.175 millones de los cuales el sector agrícola aportó 558 millones.

d) Por su gran importancia en la balanza comercial, en 1968 solamente el café y el algodón representaron el 54.2% del valor total de las exportaciones.

### La Declinación del Sector Agropecuario en el Ultimo Quinquenio

De 1955 a 1964 la producción agrícola en El Salvador aumentó a una tasa promedio de 5.0% por año, pero en 1965 y 1966 la producción bajó 11.2% y 9.1% respectivamente, comparada a la cifra más alta de 1964. Para los años de 1967 y 1968 se estimaron producciones iguales aunque menores que la cifra de 1964, probablemente 6% más bajo.

Si la tasa de crecimiento de la producción agrícola de 1955-64 hubiera continuado durante los cuatro años recién pasados, la producción agrícola para 1968 hubiera sido 30% mayor que la obtenida ese año.

En términos del Producto Territorial Bruto, la contribución de la agricultura en 1968 se estima que fue solamente de 588 millones de colones en lugar de 763 millones (2) que hubiese sido de mantenerse el 5% de crecimiento hasta dicho año.

Además, si la tasa de crecimiento del 5% para la agricultura y el comercio agrícola hubiera continuado, el Producto Territorial Bruto para 1968 hu-

(1) A partir de 1964 empieza a estancarse o a declinar.  
(2) Tomando los precios de 1968 = 100.

biera sido de 2.688 millones de colones o sea 15% más alto que el de 2.340 millones estimado en la actualidad.

Esta baja en la producción agrícola está:

- 1) Incrementando la importación de alimentos y reduciendo las exportaciones agrícolas, agravando así los problemas de la Balanza de Pagos;
- 2) Reduciendo las fuentes de ingreso para actividades gubernamentales, y
- 3) Disminuyendo la capacidad del país para sostener los programas de inversión necesarios para continuar el crecimiento y desarrollo.

Esta baja afectó igualmente al sector del comercio agrícola y disminuyó directamente 348 millones de colones al P.T.B. sin tomar en cuenta el efecto multiplicador que esto pudo haber tenido sobre la economía total.

Además, causó una reducción en las exportaciones en 1967, de aproximadamente 60 millones de colones, abajo de lo que podría haber sido si se hubiera mantenido el 5% de incremento en la producción agrícola. Mientras tanto, también la importación de productos alimenticios aumentó en 20 millones de colones sobre lo que debería haber sido si la producción agrícola hubiera continuado aumentando.

Usando una aproximación realista las divisas perdidas por la baja de exportaciones y por el gasto creciente en importaciones agrícolas, podría haber servido para aumentar de un 15% a un 20% el total de inversiones en la economía sobre lo que es al presente.

Esta condición de estancamiento es alarmante; si esto continúa la situación económica de El Salvador será progresivamente peor y una crisis vendría a ser inevitable.

### Causas de la Situación Agraria en El Salvador

#### 1) Económicas

##### a) Concentración de la tierra.

Hay en El Salvador 224.289 explotaciones agrícolas cuya extensión oscila desde explotaciones menores que una manzana hasta explotaciones que tienen más de 5 mil manzanas. Analicemos este pequeño cuadro para ilustrar la alta concentración de la tierra en El Salvador.

| Tamaño de la Explotación<br>(en manzanas) | de 143<br>a 286 | de 286<br>a 715 | de 715<br>a 1430 | de 1430<br>a 3575 | 3575<br>y más |
|---|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|---------------|
| Número de explotaciones                   | 1045            | 700             | 189              | 93                | 31            |
| Superficie en Manzanas                    | 189.305         | 306.133         | 183.247          | 191.239           | 161.809       |

En el cuadro puede verse que hay 2.058 explotaciones mayores de 143 manzanas que representan aproximadamente el 1% del total de explotaciones.

y la superficie ocupada por ese pequeño número de explotaciones es de 1.031.733 manzanas que representan el 46% de la superficie del país.

Esto debería ser suficiente para establecer la alta concentración de la tierra en pocas manos y aceptar la injusticia que hay en relación a tenencia de los factores productivos; pero si fuese necesario se puede hacer un análisis a fondo que demuestre claramente el fenómeno de concentración.

#### b) Sub-utilización de la tierra.

Para poder determinar si una tierra está bien utilizada, tenemos en primer lugar que conocer su potencialidad de producción actual; esto se conoce como la clasificación agrológica de las tierras o clasificación por su capacidad de uso. De tal manera que para conocer racionalmente los recursos naturales de un país es necesario entre otras cosas llevar a cabo una clasificación de sus suelos. Esta etapa en nuestro país está bastante adelantada y es el único país de América que la realiza en un alto grado de especificación —o detalle— de tal modo que contiene valores porcentuales de la clasificación agrológica. Podemos afirmar que tenemos un conocimiento bastante bueno de los recursos agrícolas de nuestro país y, como uno de los objetivos de la Reforma Agraria en El Salvador es terminar con la sub-utilización de la tierra y de la mano de obra, nos podríamos preguntar: según la clasificación de tierras que conocemos, ¿cuáles tierras están siendo explotadas y cuáles están siendo sub-explotadas?

Desde el punto de vista de considerar sub-explotadas una tierra que no se trabaja en su totalidad, o que sus rendimientos están por debajo de su actitud natural de producción actual, podemos afirmar que en El Salvador todas sus tierras están sub-explotadas.

Por otra parte, y de acuerdo con el desarrollo de las fuerzas productivas y de su aplicación racional, se puede asegurar que en nuestro país hay probabilidades concretas de un desarrollo más alto de la productividad agrícola.

## II) Sociales

#### a) Falta de Sindicalización.

Dentro de la sociedad, uno de los grupos de presión más importantes lo constituyen los sindicatos.

Estas organizaciones son conquistas sociales a través de la historia. Como organismos aparecen en un momento determinado y alcanzan una relevancia de primer orden en lo institucional. De esta manera comienzan una serie de reivindicaciones en las relaciones laborales.

En el Salvador, los sindicatos aparecen a principio del presente siglo. Hacia 1924 obreros agrícolas constituían un fuerte sector de los sindicalistas. Hacia 1932 estaban agrupados en movimientos radicales de fuerte influencia. Pero a partir de la masacre de ese mismo año, el movimiento organizativo ha sufrido una merma notable. Por varias vías —persecución, asesinato, movimien-

tos anti-insurreccionales, etc., los trabajadores agrícolas han ido perdiendo la politización que habían alcanzado en aquella época.

Las nuevas generaciones —a través del sistema educativo y formas tradicionales de trabajo— no han sentido la necesidad de luchar por reivindicaciones sociales y económicas. Sus pautas paternalistas en relación con el patrono, su conformismo, le conducen a una sumisión que está muy cercana al servilismo.

Dos fuertes corrientes de trabajadores funcionan en el país. Los de tendencia progresista afiliados alrededor de la FUSS y los de tendencia tradicional afiliados con la CGS. Otros son independientes. En este juego político se espera que una corriente obrera urbana promueva los movimientos reivindicadores del campo. Esta preocupación es relativamente reciente. Pero esto significa un trabajo serio de politización organizada. Esto es una educación sindicalista que despierta la conciencia, en primer lugar de la situación y en segundo lugar de la necesidad de cambiar la situación del agro. Por supuesto esta corriente de pensamiento podrá encontrar obstáculos si afectan intereses de los terratenientes, o será incentivada si no afecta esos intereses. Y en esto se diferencian las dos corrientes antes señaladas. La FUSS es obstaculizada y la CGS es propiciada.

De este modo, si por un lado estructuralmente los trabajadores agrícolas están segregados de los movimientos sindicalistas, por otro, los movimientos auténticos en favor de esta clase de trabajador se ven obstaculizados. Esta obstaculización representa además una forma de mantener los actuales sistemas de producción feudal. Por un lado el tipo de cultivo monocultivista, de producción agrícola extensiva, sobre la base de explotación de la clase trabajadora en calidad de arrendatario, colono con pago en especie, los asalariados agrícolas por otro.

De modo que si concebimos los sindicatos como fuerza, además de progreso en relación con los procesos productivos, caemos en la cuenta de que la ausencia de sindicatos en el agro ha venido a coadyuvar, a mantener un estado de cosas que ahora se trata de reformar.

#### b) Falta de Educación.

En contra de la creencia popular, se puede sostener que educación formal en nuestro sistema educativo no significa necesariamente tecnificación. La escuela salvadoreña no provee al niño de un instrumental técnico para “defenderse en la vida”. Es el hogar, o el taller el que inicia al joven de ciudad en estas actividades. En el campo bien pronto se inician en distintas actividades productivas. Y esta dedicación al trabajo es una de las causas del ausentismo escolar en la zona rural, fundamentalmente. De esta suerte gran parte de la información científica necesaria para el trabajo en el campo no se adquiere, por lo cual la influencia del maestro y la escuela es bien limitada.

Podemos decir que coadyuva el hecho de que los programas y actividades, calendarios y horarios en El Salvador son iguales tanto para la zona rural como para la urbana. De esta manera el tipo de enciclopedismo que tiene la educación primaria apenas si trata algunos aspectos importantes en el sector agro-

pecuario. La orientación conformista o conservadora del maestro salvadoreño, además, no permite una mayor apertura a la discusión y planteamiento de problemas nacionales que les haga más funcional su trabajo en las comunidades.

Por otro lado, la gran mayoría de las escuelas del país apenas alcanzan a cubrir el tercer grado, lo que indica las pocas posibilidades de ser absorbidos los niños en edad escolar (de 6 a 13 años). En 1960, la población en edad escolar primaria era del orden de 527.467 niños: 260.314 varones, 257.153 hembras. Y la matrícula inicial en todos los centros del país fue de 300.079. El número de desertores es de aproximadamente de 60.000 niños, y los promovidos fueron apenas 200.560 (incluyendo niños mayores de 13 años). Esto es, 351.804 niños en edad escolar no fueron absorbidos por la escuela.

El Censo de 1961 consigna que en la población de más de 10 años, el 52.0% carecía de instrucción: 28.4% en las zonas urbanas y 68.1% en la zona rural. El número de centros alfabetizadores adultos ha sido variable, entre 418 en 1952, 608 en 1959 y 393 en 1960. Los matriculados han oscilado entre 28.300 en 1954 hasta unos 16.500 en los últimos años. La eficiencia del sistema en el período de 1952 a 1960 es de 53.5% de la matrícula inicial. A través de los años la matrícula ha sido mayor en el área rural (53.9%) y mayor el número de hombres (71.7%). Esto nos demuestra, otra vez, que el sistema educativo no ha ido paralelamente al aumento de la demanda educativa por lo que muestra un déficit considerable. La alfabetización se imparte con una concepción distinta, ya que se incluye educación de la comunidad, producción de materiales y promoción económica y social. Esto podría significar la superación del problema de la simple enseñanza a leer y escribir. De todos modos los alcances son bajos porque no se logra atender más población como sería la de esperar.

### c) Falta de una Adecuada Investigación Agrícola.

La investigación agrícola en El Salvador comenzó a principios de 1940. Sin embargo el apoyo desde el principio ha sido inadecuado.

La investigación ha tenido que dispensarse superficialmente en una multitud de problemas agrícolas aislados pero al mismo tiempo urgentes. La investigación en El Salvador se ha distinguido por la descoordinada e inestable administración, por presupuestos inadecuados y por proyectos de alcance limitado, con escaso personal y a menudo descontinuado antes de llegar a los resultados finales.

En otras palabras, a los programas de investigación les ha faltado continuidad, organización y planificación de largo alcance.

En la actualidad, El Salvador invierte aproximadamente 1.4 millones de colones anuales en investigación agrícola, que representa el 0.2% del ingreso bruto del sector agrícola, estimado en 662 millones de colones para 1967. La inversión total anual de 1.4 millones de colones, representa aproximadamente ₡ 0.93 por hectárea de tierra cultivada. Los países desarrollados, Estados Unidos; por ejemplo, invierten el 3.1% del ingreso bruto del sector agrícola, lo

que representa una inversión de ₡ 7.50 por hectárea cultivada o sea más de ocho veces lo invertido en El Salvador.

La cantidad de dinero asignada para investigación en El Salvador, no solamente es inadecuada sino que se usa ineficientemente. El personal tiene que repartir sus esfuerzos sobre tantos proyectos, que no está en condiciones de concentrarse suficientemente en un solo problema. Algunos jefes de sección y miembros principales del personal de la D.G.I.E.N. e I.S.T.C., las dos instituciones que realizan más del 95% de la investigación nacional, tienen que trabajar en 20 ó 30 proyectos simultáneamente.

El Salvador tiene actualmente un técnico en investigación agrícola por cada 5.000 agricultores que representa una relación seis veces menor que la recomendada por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que es de un técnico por cada 800 agricultores.

La investigación actual es insuficiente y se distribuye en forma muy limitada entre algunos cultivos. Además, muchos productos que ofrecen posibilidades para la diversificación no son objeto de ninguna investigación (con excepción de algunas especies).

El algodón que es un producto vital para El Salvador nunca había sido objeto de investigación por parte del Gobierno, hasta recientemente como consecuencia de los problemas de producción.

La investigación animal en El Salvador (como el cruce, la alimentación y el control de enfermedades) nunca ha tenido ningún apoyo oficial o de otra clase. La investigación sobre forrajes ha sido mínima y la investigación sobre utilización de pastos ha sido nula.

Actualmente las pérdidas derivadas de los insectos en la producción y el almacenamiento de productos alimenticios tales como maíz, arroz, frijol y maicillo, reducen las disponibilidades para consumo de 40% a un 50%.

Casi ninguna investigación se ha hecho en cuanto a la utilización y procesamiento de los productos agrícolas y se ha hecho muy poco sobre el mercado de los mismos.

Por otra parte, muy poca investigación se ha hecho (si es que ha habido alguna) en años recientes, sobre administración agrícola.

En el sector agrícola diariamente se tienen que tomar decisiones importantes con muy escasa información analítica y antecedentes necesarios para fundamentar tales decisiones.

Sin el deseo de hacer una crítica destructiva sobre el trabajo de investigación agrícola del pasado y el presente y a la luz de la total perspectiva de las necesidades futuras de investigación en El Salvador, debe decirse que lo que se ha hecho en el pasado ha sido bastante deficiente, en otras palabras menor que el mínimo.

## Consecuencias

### 1) En lo Económico.

a) El efecto económico más importante que se origina de la alta concentración de la tierra en pocas manos es la desigual distribución del ingreso.

Si el ingreso nacional se mide por las rentas percibidas por los diferentes factores de la producción, el primer efecto notable en la mala distribución del ingreso se ve cuando la remuneración del factor tierra se distribuye entre "unos cuantos", es decir entre los pocos que detentan la propiedad de la tierra.

b) Si existe el latifundio y paralelamente no hay leyes (hasta hace pocos años se dieron algunas) que regulen las relaciones de trabajo en el campo, es lógico suponer (y así ha sido) que los salarios que se han pagado al trabajador han sido muy bajos. El latifundista tiene poder para influir en los precios de los factores productivos —principalmente en el precio de la mano de obra— y ese poder lo ha utilizado "muy bien" en lo que respecta al factor trabajo.

c) En la obtención de un producto concurren los diferentes factores productivos y la remuneración de cada factor debe estar acorde con su participación en la elaboración y obtención de un producto. En la remuneración del obrero agrícola no se sigue este principio, en consecuencia es objeto de una injusta explotación.

d) El alto grado de concentración de la tierra ha hecho posible la acumulación de capitales, lo cual ha generado una clase especial (el latifundista que simultáneamente es banquero, comerciante, industrial, político, etc.) Esto contribuye a hacer más grave la mala distribución del ingreso (el 8% de la población recibe el 50% del ingreso).

e) La mala distribución del ingreso genera por sí mismo un bajo poder de compra para el 61% de la población, esto hace que el mercado interno se reduzca y que las inversiones en la industria sean inestables. La industria y su desarrollo exige un mercado adecuado para sus productos de no ser así tienen que presentarse estancamientos en el sistema económico que contribuyen al subdesarrollo.

### 2) En lo Social.

El concepto que más comprensión tiene a este respecto es la marginalidad social, en el sentido de que grandes masas de la población, en la medida en que son más pobres, reciben menos beneficios sociales, tales como educación, salud, vivienda. Las formas manifiestas son, en lo rural, las condiciones en que viven los campesinos: en chozas de usos múltiples, pequeñas, con hacinamiento y aun promiscuidad. Con baja alimentación, ingresos paupérrimos, ropa avejentada, y con costumbres tan arraigadas que difícilmente pueden ser modificadas, y además contraproducentes para el sistema de producción: quemadas anuales en tierras poco feraces, cultivos poco tecnificados, o actitudes también tradicionales tales como la sumisión, el paternalismo, el

*conformismo. Es decir un deseo tan limitado de que las cosas cambien para mejorar y un temor tan grande que se les quiera utilizar para algo que no pueden entender. Prácticamente se puede decir que hay una politización casi nula. El aislamiento social a que están sometidos no les hace ver los progresos de la técnica y de la ciencia en dirección de la producción agrícola: semillas, fertilizantes, maquinaria, independientemente de que por sus propias condiciones económicas tienen poca capacidad de consumo.*

Con base en el panorama agrícola expuesto proponemos la realización de una Reforma Agraria que contemple lo siguiente:

1. Eliminación del latifundio.
2. Dar suficiente asistencia económica a la investigación agrícola.
3. Propiciar la educación con la visión de integrar al campesino a la sociedad.
4. Propiciar las agrupaciones sindicales en el agro.

(Ponencia elaborada por el Ing. Miguel Angel Araujo C., Dr. Carlos Alberto Rodríguez y Br. Ricardo Ayala Kreuz de la Universidad de El Salvador).



# ACERCA DE LA INJUSTICIA DE LA ACTUAL FORMA DE TENENCIA DE LA TIERRA

## PONENCIA PRESENTADA POR LA CURIA METROPOLITANA

### DELEGADOS

- Monseñor Dr. Ricardo Urioste
- Pbro. José Romeo Maeda
- Pbro. Lic. Juan Ramón Vega
- Pbro. Lic. José I. Alas
- Lic. David Alvarado (Asesor Técnico)

AUTORES: Monseñor Dr. Ricardo Urioste y Lic. David Alvarado.

### I.—La Estructura de la Propiedad Agrícola

Es del conocimiento general que la estructura agraria de nuestro país presenta una gran concentración en la posesión de la tierra. Esta situación actual es el resultado de la Reforma Agraria Liberal realizada a fines del siglo pasado, basada fundamentalmente en la Ley de Extinción de Ejidos promulgada en 1881, y en la Ley de Extinción de Comunidades Indígenas promulgada en 1882. Tal reforma devino a la vez que en la concentración de la propiedad agrícola, en la constitución de un gran número de personas sin medios materiales para procurarse su sustento, las cuales con el correr del tiempo han ido tomando conciencia de su situación de miseria, frustración e injusticia. Esta concientización motivó en el año de 1932, uno de los más importantes levantamientos armados campesinos que hayan tenido lugar en lo que corre del siglo actual y en todo el panorama Latinoamericano. Sin embargo, pese a esta experiencia trágica para la comunidad Salvadoreña en general, las sensaciones de frustración y de injusticia en el campesino Salvadoreño todavía siguen teniendo lugar, y es que la propiedad agrícola permanece hoy al igual que en 1932 en poder de unos pocos y por consiguiente restando a la gran masa de población del campo las posibilidades no sólo de procurarse un nivel de vida decoroso, sino las de ser sujetos en el hacer de toda la Comunidad. Por consiguiente, mientras no se eliminen esta estructura agraria, sustituyéndola por una más acorde a las necesidades y a la esencia del hombre, las posibilidades de tensiones y de frustración en la masa rural Salvadoreña seguirán siendo una plena realidad.

En los párrafos siguientes hacemos una breve descripción de la tenencia y de la magnitud de las explotaciones agrícolas para que se palpe hasta qué grado constituye una necesidad el efectuar una reforma que modifique sustancialmente el esquema de posesión de la tierra en el agro salvadoreño.

#### 1.—Formas de Tenencia.

Las formas de tenencia que más se presentan en nuestro país son la propiedad privada cultivada o administrada directamente o indirectamente por

su propietario, la propiedad en arrendamiento, y las tierras en colonia o en aparcería.

Al verificarse el 2º Censo Agropecuario en 1961, el 56% del total de explotaciones agrícolas estaban poseídas a título de propiedad; el 19% en arrendamiento simple; y el 25% restante bajo la forma de colonia o aparcería u otras formas de tenencia. Estas cifras consignan que casi la mitad de las unidades agropecuarias estaban en la fecha en que se realizó el Censo siendo cultivadas por personas que no eran propietarias de tales explotaciones, de donde es consecuente deducir que existe un regular número de propietarios ausentistas, es decir propietarios que residen en las ciudades y que se relacionan con su propiedad únicamente a través de la percepción del arrendamiento ya sea éste en efectivo o en especie.

El fenómeno del ausentismo en la explotaciones de las propiedades agropecuarias se confirma con las superficies de tierras poseídas en arrendamiento simple, colonia u otras formas de tenencia. Según el Censo Agropecuario de 1961, el 77.5% de la superficie trabajada se encontraba en ese año en posesión de sus propietarios, el 5% en poder de arrendatarios simples, y el 17.5% bajo otras formas (Colonia y Aparcería principalmente). Es de notar que estas últimas formas de posesión de la tierra son en algunas circunstancias modalidades que implican una mayor traslación del ingreso de los que las cultivan hacia los propietarios de las tierras.

Las cifras últimamente citadas son de un orden inferior a las que se refieren al análisis de la posesión según explotaciones, sin embargo confirman —como se dijo anteriormente que una regular extensión de tierra es cultivada por personas que no la poseen en propiedad. Tal circunstancia incide directamente en toda nuestra economía, pues careciendo como se carece de una Legislación sobre arrendamientos, los arrendatarios cultivan las tierras poseídas con la única finalidad de obtener un ingreso sin reparar en aspectos de conservación, fertilización y demás mejoras de carácter permanente que el suelo necesita. De ahí deviene una erosión y esterilización de las tierras, factores que redundan en una pérdida de la riqueza nacional.

## 2.—Magnitud de las explotaciones

En lo que se refiere a la magnitud de las explotaciones agropecuarias no se necesita realizar mayores trabajos para conocer que dos modalidades dominan el esquema general agrario salvadoreño. Tales modalidades son el Latifundio y el Minifundio.

### a.—El Latifundio.

No obstante la pequeñez del territorio nacional cultivable (dos millones de Hectáreas) y la fuerte presión demográfica sobre el recurso tierra, 1.013 propiedades con superficies superiores a las 200 hectáreas por propiedad, ocupaban al momento de levantarse el 2º Censo Agropecuario el 38% de la tierra cultivada. Lo anterior nos indica que menos del 1% del total de explotaciones censadas, el 0.4% para ser más exactos, ocupan más de la tercera

parte de tierras trabajadas, negando de esta manera a un considerable número de campesinos —jefes de familia y conocedores del campo— la oportunidad no sólo de procurarse un mayor nivel de vida mediante su acceso a la posesión de la tierra, sino también la posibilidad de contribuir en forma directa a la activación de la economía.

#### b.—El Minifundio.

Contrastando con el reducido número de grandes propiedades, nuestra estructura agraria presenta una impresionante cifra de pequeñas fincas o predios rústicos con dimensiones escasas y constituidas en su generalidad por tierras de baja calidad, y sin buenas vías de acceso a los mercados. Según el Censo Agropecuario de 1961, el número de estas propiedades (Menores de 3 Hectáreas) ascendía a 175.615 unidades, equivalentes al 78.3% del total, y las que únicamente cubrían el 11% de la tierra trabajada.

### II.—Males que Ocasiona la Actual Estructura Agraria

La estructura agraria descrita en el numeral anterior, repercute en todo el conglomerado nacional causando determinados males que impiden la realización del hombre del campo y el progreso de toda la comunidad nacional. A continuación se incluye una breve descripción de los principales males que tal estructura está causando a todo el país.

#### 1.—En lo Económico

Aunque el 60% de la población económicamente activa se emplea en labores de tipo agropecuario, la producción total de tal sector asciende únicamente al 26.6% del total de Bienes y Servicios producidos. Esto nos está indicando que existe una enorme sub-utilización tanto de los recursos humanos como de los restantes factores de la producción (Tierra, capital y organización). La baja utilización de los recursos productivos es causa fundamental del estancamiento de la producción agropecuaria la cual creció en el quinquenio 1964 a 1968 a una tasa promedio anual del 1.7%, muy inferior a la tasa de crecimiento poblacional. Tal estancamiento como es lógico suponer ocasiona un deterioro en los niveles de subsistencia no sólo de las personas radicadas en las zonas rurales, sino incluso de las que viven en las ciudades.

La baja producción agropecuaria se advierte también al obtener el producto promedio por persona. Según las cifras de las Cuentas Nacionales tal producto escasamente es superior a los ₡ 300.00 por persona. Es decir que alguien residente en el agro únicamente dispone en forma promedio de ₡ 300.00 anuales para su subsistencia. Si agregamos a ello las disparidades en la distribución de la renta ocasionadas por la estructura de posesión, tenemos que tal ingreso es todavía inferior a la cantidad anotada, lo que da lugar a niveles de vida sumamente bajos.

El bajo nivel de ingreso de la masa poblacional rural, además de frenar el desarrollo de la industria ocasiona un deterioro en el nivel de subsistencia

de los sectores urbanos, al tener éstos que adquirir a costos sumamente elevados los bienes que la actual industria nacional procesa, debido principalmente a que la pequeñez del mercado interno incapacita a esta industria para producir en gran escala, haciendo uso de las economías correspondientes a tal tipo de producción.

Finalmente también es importante advertir que la estructura de tenencia de la tierra es causa de un elevado desempleo rural. Estudios recientes han demostrado que más del 30% de la población rural en capacidad de trabajar no encuentra ahí oportunidades de empleo, lo que ocasiona una fuerte migración hacia las ciudades, creando conglomerados marginales con toda una gama de problemas muy difíciles de resolver.

## 2.—En lo Social

Si a nivel estrictamente económico la actual estructura agrícola causa muchos males a la sociedad, en el aspecto puramente social tal situación es más grave. Los males se reflejan en los precarios niveles de salud, educación y vivienda, así como en las condiciones generales en que subsiste la población rural.

### a.—Educativo.

Según estimaciones recientes, en el año que acaba de finalizar únicamente el 63% de las personas en edad escolar (Primaria) fueron atendidas por el sistema educacional establecido. Es decir que a nivel general no se proporciona educación a más de la tercera parte de la población en edad para recibirla. Esta situación es más grave en lo que se refiere al sector rural donde el analfabetismo bordea el 65% de la población total, porcentaje muy superior al de todo el país.

### b.—Salud.

En lo que se refiere a la salud la situación general es también deprimente. Únicamente existen dos camas de hospital por cada mil personas. Este aspecto no revistiera mayor importancia si no fuera porque la población salvadoreña en general se mantiene en un estado de anemia provocado principalmente por un déficit en el consumo mínimo de calorías diarias necesarias para subsistir. Así también, todavía el mayor número de personas fallece a causa de enfermedades diarreicas, y la tasa de mortalidad infantil es 58.9 por mil.

### c.—Vivienda.

Las estimaciones que organismos internacionales han hecho respecto al déficit de vivienda rural es impresionante. Según tales cálculos el país tiene un déficit de esta clase de viviendas del orden de 275.500 unidades. Si suponemos un promedio de cinco personas por unidad habitacional, tenemos que 1.377.000 personas se encuentran en el campo residiendo en viviendas que

no merecen tal nombre. Estas personas están sujetas a toda clase de inclemencias del tiempo y por consiguiente a padecer muchas y diversas enfermedades.

Los anteriores aspectos determinan una comunidad nacional estancada en el proceso de desarrollo, y una población rural al margen totalmente de los beneficios de la civilización actual, y sin ninguna participación en el quehacer político y cultural de su respectivo país; llena de frustraciones y propensa a las tensiones sociales, y que encuentra en los diversos vicios, los grandes evasivos a su situación de miseria y de frustración.

### III.—Acerca de la Injusticia de la Actual Forma de Tenencia de la Tierra

Examinada en la primera parte de esta exposición la forma de posesión de la tierra en El Salvador, y vistos en la segunda, los males que esta forma de posesión ocasiona al hombre y a la comunidad, esta tercera parte tiene por objeto hacer un juicio valorativo moral, no legal, sobre la justicia o injusticia de esta forma de tenencia.

Basados, más que todo en conceptos de derecho natural, en el que debe basarse todo derecho positivo, nuestro objetivo es también demostrar que el derecho positivo no puede contravenir el orden natural y que por lo tanto en la medida en que aquel satisfaga a éste será justo o injusto, con lo cual necesariamente se concluirá que no siempre lo legal es precisamente lo justo.

Las fuentes de nuestra doctrina no son otras que las de la ética y sociología católicas y sus bases descansan en la Sagrada Escritura, los doctores de la Iglesia y el magisterio eclesiástico, y dentro de éste último en numerosas enseñanzas pontificias. Todo ello se haya inmerso en el orden natural y humano de la vida y de la sociedad. De ahí la grande y aún decisiva importancia de los principios de derecho natural. Aplamos igualmente a la ética natural, es decir a la razón humana en cuanto que se abre a la ley natural y a sus preceptos.

Nuestra exposición tendrá el siguiente proceso:

- 1) Los bienes de la tierra son para bien del hombre.
- 2) Por lo tanto todo hombre tiene derecho real al acceso a los bienes de la tierra.
- 3) Este derecho es superior a todos los demás derechos incluyendo también el derecho de propiedad privada.
- 4) De ahí que, en cuanto a la propiedad de la tierra sea, a veces, necesaria la expropiación.
- 5) El asegurar esto es deber urgente de conciencia y de los poderes públicos, rectores del bien común.
- 6) Como conclusión: la actual distribución de la tierra en El Salvador no es justa.

1857

Como explicación necesaria de conceptos queremos decir que entendemos por "Hombre", ante todo no a este o aquel hombre en particular, sino al hombre en general, a todos los hombres, sin excluir a los individuos en particular.

Probaremos entonces que los bienes de la tierra son para bien de todos los hombres y consecuentemente se desprenderá lo contenido en los numerales 2 al 6.

a) Entre cada uno de los hombres por un lado y el resto de la creación visible existe una diferencia que penetra hasta lo más hondo y que no puede ser franqueada.

Decimos que el hombre tiene valor de fin en sí mismo, que nunca puede ser utilizado como puro medio. Las demás cosas visibles son todas y cada una de ellas medios, bienes útiles destinados a ser gastados en servicio del hombre. El valor incorruptible que el hombre posee en cuanto imagen de Dios es el fundamento del derecho y del deber a la propia conservación. Está, pues, autorizado y obligado a recibir, a hacer y a tener lo que sea necesario para ello.

De aquí sigue que todo hombre posee el derecho natural a usar de los bienes terrenos tanto cuanto le sea absolutamente necesario para mantener su vida.

b) Los bienes terrenos están, por lo tanto, ordenados a la utilidad de los hombres, no en virtud de una disposición posterior, que vendría a añadirse a su constitución esencial o de convenios, leyes y costumbres humanas, sino en razón de su naturaleza esencial. Este orden no puede ser suprimido, anulado o alterado, pues para ello sería preciso destruir la esencia de las cosas, el orden básico del universo.

Resulta decisivo que el dominio del mundo y el disfrute de la totalidad de los bienes de la tierra no haya sido atribuido a este o aquel hombre en particular, sino a todos los hombres, es decir, al género humano, a la humanidad como ente colectivo. El mundo abarca dos ámbitos: el de los bienes materiales y del hombre. Existe entre ambos relación de subordinación, de suerte que antes de cualquiera otra reglamentación, antes, por lo tanto, de toda apropiación o repartición en favor de determinadas personas, la totalidad de los bienes está a disposición de la totalidad de los hombres y debe asegurarse a todos ellos el mantenimiento de su vida.

c) El principio primero y fundamental del derecho natural referente a la propiedad es el siguiente: los bienes terrenos deben servir para garantizar a la comunidad humana el fundamento de su existencia. El bien común humano está por delante del bien particular de estos o aquellos hombres, clases, pueblos. Este destino primordial y natural de las cosas no se pierde jamás, ni siquiera cuando legítimamente han pasado a ser propiedad de un hombre o de un grupo particular.

d) Este principio tiene consecuencias de gran alcance que son normas básicas de carácter ético-jurídico. Citemos las siguientes:

- i).—Los hombres están estrictamente obligados a procurar una organización y distribución de la propiedad que no frustre, sino que cumpla su destino originario y que garantice a todos ellos los medios de vida suficientes.
- ii).—En consecuencia, las actuales formas en que se halla organizada la propiedad deben ser de tal índole, modificándolas si es preciso, que alcancen esa finalidad dentro de su campo de acción. La seguridad de la subsistencia para todos debe ser la idea directora de todo el desarrollo económico y jurídico que afecta a la propiedad.
- iii).—Partiendo de esta finalidad primera hacia la cual se ordena el conjunto de los bienes, se ha de deducir el grado en que está justificada la propiedad privada y cuáles son sus límites.

En apoyo de todos estos conceptos se pueden aducir el primer capítulo del Génesis versículos 28 al 31.

“Llenad la tierra y sometedla” (Génesis. 1,28). La Biblia desde sus primeras páginas nos enseña que la creación entera es para el hombre, quien tiene que aplicar sus esfuerzos inteligente para valorizarla, y, mediante su trabajo, perfeccionarla, por decirlo así poniéndola a su servicio. Si la tierra está hecha para procurar a cada uno de los medios de subsistencia y los instrumentos de su progreso, todo hombre tiene el derecho de encontrar en ella lo que necesita (Populorum Prog. 22).

“Si alguno tiene bienes de este mundo y, viendo a su hermano en necesidad, le cierra sus entrañas. ¿cómo es posible que resida en él el amor a Dios?” (Primera Carta de Juan 3,17).

Numerosos textos de la Biblia tanto del Antiguo como del Nuevo Testamento podrían aducirse en prueba de esta universalidad de los bienes, pero su enumeración sería prolija.

E igualmente todos los antiguos padres de la Iglesia, desde los primeros siglos abundan en este mismo sentir; “lo que le das le pertenece. Porque lo que ha sido dado para el uso de todos, tú te lo apropias. La tierra ha sido dada para todo el mundo y no solamente para los ricos” (San Ambrosio, Siglo IV, Patrología Latina, 14,747).

Y traducidos para nuestro tiempo el Concilio Vaticano II ha dicho: “Creyentes y no creyentes están generalmente de acuerdo en este punto: todos los bienes de la tierra deben ordenarse en función del hombre, centro y cima de todos ellos” (Los Gozos y las Esperanzas, N° 12) y en el N° 69 señala “. . . el derecho a poseer una parte de bienes suficientes para sí mismos y para familias es un derecho que a todos corresponde”. Este derecho no debe quedar, naturalmente, en los linderos de una mera posibilidad inalcanzable, sino que la sociedad debe legislar en orden a que sea un derecho real y efectivo.

Sin dejar de reconocer el derecho a la propiedad privada, con las limitaciones necesarias, afirmamos con la doctrina de la Iglesia de todos los tiempos, resumida en la Encíclica Populorum Progressio que: Dios ha des-

tinado la tierra, y todo lo que en ella se contiene, para uso de todos los hombres y de todos los pueblos, de modo que los bienes creados deben llegar a todos en forma justa, según la regla de la justicia inseparable de la caridad. Todos los demás derechos, sean los que fueren, comprendidos en ellos los de propiedad y comercio libre, a ello están subordinados: No deben estorbar, antes al contrario, facilitar su realización, **Y ES UN DEBER SOCIAL GRAVE Y URGENTE VOLVER A SU FINALIDAD PRIMERA.** (Populorum Progressio, N° 22).

Resume con tanta claridad este documento el sentir y pensar de la Iglesia en materia tan trascendental con respecto a los bienes de la tierra que cualquier otra argumentación es superflua ante sus categóricas deducciones. La misma encíclica Populorum Progressio en el N° 23 señala: "...La propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para preservarse en uso exclusivo lo que supera a la propia necesidad, cuando a los demás les falta lo necesario. En una palabra: el derecho de propiedad no debe jamás ejercitarse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los padres de la Iglesia y de los grandes teólogos. Si se llegase al conflicto entre los derechos privados adquiridos y las exigencias comunitarias primordiales, **TOCA A LOS PODERES PUBLICOS procurar una solución,** con la activa participación de las personas y de los grupos sociales". (Populorum Progressio, N° 23).

#### IV.—Conclusión

De todos estos principios se deduce claramente que cuando se defiende la propiedad viendo sólo al yo se comete una injusticia de orden moral, que atenta contra el derecho natural. La concepción individualista de la vida y de los bienes ha hecho ampararse en lo legal, en el derecho de propiedad como un derecho absoluto, para mantener el estado actual de las cosas en nuestro medio, pero si lo legal va en contra del derecho primario que el hombre en general tiene sobre los bienes de la tierra, es necesario una nueva reglamentación y legislación para hacerlos volver a su finalidad primera.

De todo esto igualmente deducimos que la actual distribución de la tierra en manos de unos pocos no es justa porque priva a la gran mayoría, de los bienes indispensables, necesarios para una vida digna de seres humanos, a los que todos los hombres tienen derecho con anterioridad a cualquier otro derecho. Basándose en eso es que nuevamente la Populorum Progressio nos dice: "El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación, si por el hecho de su extensión, de su explotación, deficiente o nula, de la miseria que de ello resulta a la población, del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva" (P. P. N° 24).

Afirmamos categóricamente que en nuestro país no se dan las condiciones necesarias que legitiman poderosamente el derecho del Estado a una expropiación masiva en favor del bien común, dadas las situaciones de injus-

ticia y subhumanas en que vive la gran mayoría de la población. Y esto no es solamente un derecho del Estado sino un deber que de no realizar estaría yendo en contra del bien común, del bien general del pueblo cuyos intereses está obligado a defender. Es al Estado como rector del bien común al que toca impedir que se abuse de la propiedad en contra de ese bien común.

Nuestra conclusión es, entonces, que el hombre de nuestro país no puede tener acceso a los bienes de la tierra porque están concentrados en manos de unos pocos, en contra de elementales principios de ley natural y de ética social.

Que esa situación es a todas luces injusta porque atenta contra la misma constitución y esencia y desarrollo del ser humano.

Que una expropiación masiva es necesaria, supuesto un estudio sereno, pero valiente equitativo pero firme de toda nuestra situación.

Que el Estado estaría faltando a uno de sus gravísimos deberes si no se llega a soluciones de este tipo, una de cuyas concreciones sería en el país la Reforma Agraria.

Por consiguiente proponemos:

“Que previos los estudios técnicos necesarios, se proceda a la realización de una Reforma Agraria Profunda, que modifique sustancialmente la actual estructura agraria salvadoreña”.



## SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR

### PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO NACIONAL SINDICAL

#### Su importancia con respecto al producto territorial bruto

El Sector Agropecuario de El Salvador, ha sido y continúa siendo el que produce mayor porcentaje en P.T.B. veamos algunos ejemplos.

El Sector Agropecuario ha tenido alguna tendencia creciente desde 1950 alcanzando en ese año 314.4 millones de colones, que al continuar creciendo en esa proporción llegó en 1958 hasta 425.5 millones de colones. Esto en términos relativos significa un aumento anual promedio de 3.9%. Se detectó asimismo un crecimiento mayor en 1960-1962 período en el cual el crecimiento promedio fue de aproximadamente 13.4% anual.

Es importante aclarar que este crecimiento se notó no obstante ninguna ayuda importante y decidida de parte del Sector Gubernamental.

#### CUADRO Nº 1

##### Producto Territorial Bruto y Participación del Sector Agropecuario

(Millones de Colones)

|                     | <i>Producto Territorial Bruto</i> |        |        | <i>Variación Media Anual</i> |      | <i>Participación en el P.T.B. Total</i> |       |       |
|---------------------|-----------------------------------|--------|--------|------------------------------|------|---|-------|-------|
|                     | 1950                              | 1962   | 1964   | 1950-62-1962-64              |      | 1950-62                                 | 64.-  |       |
| Sector Agropecuario | 314.4                             | 533.9  | 559.9  | 4.5.                         | 2.4. | 33.6.                                   | 32.1  | 29.2  |
| Otros Sectores .... | 620.6                             | 1125.9 | 1360.1 | 5.1.                         | 9.9. | 66.4.                                   | 67.9  | 70.8  |
| TOTAL .....         | 935.0                             | 1659.8 | 1920.0 | 4.9.                         | 7.5. | 100.0.                                  | 100.0 | 100.0 |

Fuente de Información: Plan Quinquenal de Inversiones Públicas 1965/69.

#### CUADRO Nº 2

##### Producto Territorial Bruto del Sector Agropecuario por Explotaciones

(1950 y 1961)

|   | 1.950   | 1.961   | <i>Por ciento de Aumento</i> |
|---|---------|---------|------------------------------|
| P.T.B. del Sector Agropecuario en Millones de colones de 1962 | 314.4   | 467.4   | 48.7                         |
| Número de Explotaciones                                       | 174.204 | 224.289 | 28.8                         |
| P.T.B. por explotación  | 1.804   | 2.084   | 15.5                         |

ANEXO AL CUADRO Nº 2

|  | 1968  | 1969  | Por ciento de aumento |
|--|-------|-------|-----------------------|
| P.T.B. del Sector Agropecuario<br>(Plan de desarrollo económico<br>y social 1968-72).<br>Millones de colones | 613.7 | 629.0 | 2.9                   |
| El total de P.T.B. para 1969<br>fue de 2.501.4 y se calcula para<br>1970 que aumentará a 2.651.5             |       |       |                       |

CUADRO Nº 3

Composición del Producto Territorial Bruto, Años Seleccionados  
(Millones de Colones de 1962)

| PRODUCTOS                       | 1950                             |       | 1962                             |       | 1964                             |       |
|---------------------------------|----------------------------------|-------|----------------------------------|-------|----------------------------------|-------|
|                                 | Producto<br>Territorial<br>Bruto | %     | Producto<br>Territorial<br>Bruto | %     | Producto<br>Territorial<br>Bruto | %     |
| Café                            | 115.8                            | 36.8  | 188.5                            | 35.3  | 179.4                            | 32.0  |
| Algodón                         | 8.1                              | 2.6   | 77.1                             | 14.4  | 93.8                             | 16.8  |
| Leche                           | 28.9                             | 9.2   | 39.0                             | 7.3   | 42.4                             | 7.6   |
| Maíz                            | 34.2                             | 10.9  | 40.2                             | 7.5   | 41.8                             | 7.5   |
| Huevos                          | 12.8                             | 4.1   | 23.9                             | 4.5   | 26.2                             | 4.7   |
| Frutas y Verduras               | 27.4                             | 8.7   | 38.8                             | 7.3   | 38.8                             | 6.9   |
| Maicillo                        | 13.4                             | 4.2   | 17.8                             | 3.3   | 19.1                             | 3.4   |
| Gallinas, Pollos, Patos y Pavos | 5.4                              | 1.7   | 7.6                              | 1.4   | 8.7                              | 1.5   |
| Silvicultura                    | 11.9                             | 3.8   | 16.9                             | 3.2   | 16.9                             | 3.0   |
| Semillas de Algodón             | 1.5                              | 0.5   | 14.4                             | 2.7   | 17.2                             | 3.1   |
| Pesquería                       | —                                | —     | 13.3                             | 2.5   | 14.6                             | 2.6   |
| SUB-TOTAL                       | 259.4                            | 82.5  | 477.5                            | 89.4  | 498.9                            | 89.1  |
| OTROS                           | 55.0                             | 17.5  | 56.4                             | 10.6  | 61.0                             | 10.9  |
| TOTAL                           | 314.4                            | 100.0 | 533.9                            | 100.0 | 559.9                            | 100.0 |

Población Rural en El Salvador

El Salvador, tiene una población sin actualizar, actualmente de aproximadamente tres millones cuatrocientos mil, cifra ésta, que debe aumentarse en la proporción en que regresen los salvadoreños que residen en Honduras. La cifra actualizada para el 1º de julio de 1966, última fecha con que contamos era de tres millones diez mil ochocientos ochenta y cinco habitantes. Nuestro territorio nacional cuenta con aproximadamente veinte mil kilómetros cuadrados, cifra inexacta debido a la indefinición de nuestras fronteras. Tiene una densidad demográfica de 150.5 habitantes por kilómetro cuadrado, hasta la fecha de julio de 1966, esta densidad demográfica debe aumentarse en la proporción que registren las próximas encuestas, que determinen la verdadera población de El Salvador. Como puede comprenderse con facilidad, la mayor

densidad poblacional está ubicada en los sectores más productivos del país, el siguiente cuadro nos lo demuestra:

CUADRO Nº 4

| <i>DEPARTAMENTO</i> | <i>POBLACION<br/>Miles de Habitantes</i> | <i>DENSIDAD POR KM.²</i> |
|---------------------|--|--------------------------|
| TOTAL               | 2,511.0                                  | 125                      |
| AHUACHAPAN          | 130.7                                    | 103                      |
| SANTA ANA           | 259.2                                    | 142                      |
| SONSONATE           | 166.9                                    | 139                      |
| CHALATENANGO        | 129.9                                    | 66                       |
| LA LIBERTAD         | 203.5                                    | 97                       |
| SAN SALVADOR        | 463.2                                    | 524                      |
| CUSCATLAN           | 113.0                                    | 146                      |
| LA PAZ              | 130.7                                    | 105                      |
| CABAÑAS             | 94.6                                     | 115                      |
| SAN VICENTE         | 112.9                                    | 94                       |
| USulutAN            | 207.1                                    | 108                      |
| SAN MIGUEL          | 231.8                                    | 104                      |
| MORAZAN             | 119.4                                    | 113                      |
| LA UNION            | 148.1                                    | 92                       |

#### Tercer Censo Poblacional de 1961 D.G.E.C.

Algunos técnicos sostienen que el área no aprovechable debe obtenerse de la suma de las extensiones de pastos permanentes o naturales que consideran tierra inútil, agregando además, montañas y bosques no comerciales además de las áreas no agrícolas, como zonas urbanas, calles, lagos, ríos, etc. De la suma de estas extensiones se ha comprobado que el 59.2% de nuestro territorio corresponde a estas áreas lo que aumenta la densidad poblacional en el área de cultivos, que para los efectos de reforma agraria nos interesan, en aproximadamente 370 habitantes por Km.² además de lo anterior es necesario tomar en cuenta los estudios realizados por Alex A. Alens Z. sobre la situación demográfica, estudios por medio de los cuales demuestra la existencia de un constante aumento en la tasa de natalidad, combinado con la reducción de la tasa de mortalidad total se redujo del 81 x 1.000 en 1950 al 65 x 1.000 en 1964, lo que da como resultado una reducción de la mortalidad en 16%, proporción en la cual también deberá aumentar la densidad poblacional en nuestro país.

De esa manera la proyección de la población para 1970 será de aproximadamente 3.5 millones de habitantes. La población rural salvadoreña tiene la característica de experimentar muy poco cambio relativo, así en 1950 el 65.7% de la población vivía en el campo y en 1961, continuaba viviendo en el campo el 61.5% del total de la población.

En ese año la población joven de El Salvador entre los 10 y los 30 años en un porcentaje del 60% vivía en el campo.

Esta es la realidad de la población del agro salvadoreño. Veamos ahora con la frialdad de los números la realidad económica de esta mayoría de sal-

vadoreños. **Condición Social de la Población Agraria Salvadoreña. Vivienda.** Situación actual (El Crédito Agrícola 1966).

Si se considera que por cada grupo familiar de 5 personas existe una casa, este cálculo matemático arroja un total de 344.400 viviendas (con cifras de la población rural de 1964).

La mayoría de los domicilios rurales son chozas de bahareque o adobe y techos de paja o tejas y pisos de tierra, de una sola habitación, aproximadamente 30 metros cuadrados, sin servicios de agua potable y eliminación de excretas, la insalubridad y hacinamiento son problemas graves.

Si consideramos la estimación de las N.U., de que el 48% de las viviendas rurales necesitan ser sustituidas totalmente y el 32% deben ser reparadas para volverlas habitables, la solución de ese problema requeriría en El Salvador lo menos 300.000.000.00 de colones. Si consideramos que los cálculos son hechos con base a las cifras de población de 1964 y que la tendencia general de la población general es creciente de tal manera que ahora la población es mayor en aproximadamente 800.000 habitantes, que desde aquella fecha no ha existido, ni existe ningún programa que trate de minimizar este grave problema habitacional de la población rural y que en la actualidad es decididamente uno de los factores de mayor injusticia.

#### Educación. El bajo Grado de Alfabetismo y Educación Rural

Fuente: El Crédito Agrícola 1966 — Banco Hipotecario.

En cuanto a la educación, el siguiente cuadro muestra que de la población de 10 y más años solamente el 50.8% eran alfabetos en 1961, y en total de la población rural, solamente un 35.7%, lo que produce:

|                      |       |
|----------------------|-------|
| Analfabetos del País | 49.2% |
| Analfabetos del Agro | 64.3% |

#### CUADRO N° 5

##### Población de 10 Años y más Según Alfabetismo por Area Urbana, Rural y Regiones

| REGION       | TOTAL    |                | URBANA |                |                | RURAL |                |                |      |
|--------------|----------|----------------|--------|----------------|----------------|-------|----------------|----------------|------|
|              | Total    | Alfa-<br>betos | Total  | Alfa-<br>betos | Alfa-<br>betos | Total | Alfa-<br>betos | Alfa-<br>betos |      |
| TOTAL        | 1.695.8— | 861.0—         | 50.8   | 680.6—         | 498.1          | 73.2  | 1.015.2—       | 362.9—         | 35.7 |
| Reg. Occ.    | 376.9—   | 173.2          | 46.0   | 139.9          | 97.5           | 69.7  | 237.0          | 75.7           | 31.9 |
| Reg. Cen.    | 546.5—   | 336.3          | 61.5   | 322.6—         | 253.0          | 78.4  | 223.9          | 83.3           | 37.2 |
| Reg. P. Cen. | 302.3—   | 131.4          | 43.5   | 82.3—          | 55.5           | 67.4  | 220.0          | 75.9           | 34.5 |
| Reg. Orien.  | 470.1—   | 220.1          | 46.8   | 135.8—         | 92.1           | 67.8  | 334.3          | 128.0          | 38.3 |

FUENTE Tercer censo nacional de población. Dirección General de Estadística y Censos.

Si se tiene en cuenta que El Salvador es un país con escasos recursos naturales, se hace necesario que cuente con recursos humanos bien preparados, con alta productividad, capaces para aprovechar eficientemente las nuevas técnicas y aplicarlas a las escasas disponibilidades físicas del país. (Crédito Agrícola).

El plan quinquenal de inversiones de 1965 que termina este año estimaba que la educación primaria contaría en 1969 con una matrícula de 484.081 niños, compuesta así: Servicio oficial 464.261 y servicio particular 19,820.

Con el incremento provisto se calculaba cubrir en su totalidad el crecimiento natural de la población escolar y reducir el déficit hasta un diez por ciento.

El mismo plan quinquenal sujetaba dicha actividad a las posibilidades de financiamiento interno y externo. A la fecha y terminado el quinquenio planificado es muy dudoso que se haya logrado cubrir el crecimiento natural de la población escolar, y el déficit se mantiene y hasta se ve aumentado. Esta realidad por cuestiones de organización de nuestros sistemas educativos hace que el crecimiento de ese déficit sea más significativo en el área rural que ya hemos dejado establecido es alarmante.

### Empleo

El rápido crecimiento de la población, que ha sido aumentado por los expulsados de Honduras, genera en mayor número de trabajadores; el exceso de la mano de obra disponible en el sector rural es grande, se calcula que en los cinco años anteriores 30.000 personas en cada año buscarán empleo, las que deben ser sumadas a la cifra de los trabajadores agropecuarios que no encuentran ocupación, que dará como resultado, que desde 1965 se han agregado a la población trabajadora salvadoreña aproximadamente 150.000 personas, si se tiene a la mano el déficit ocupacional agrario, puede obtenerse una idea exacta de lo que significa este problema. En todo caso se ha calculado que si las familias rurales están integradas por seis personas como promedio, de las cuales uno y medio están disponibles para el trabajo, y que no existe en ese sector otra alternativa de empleo, puede calcularse un desempleo del 32.6% de desempleo permanente. La revista del CIDA establece que el 60% de nuestra población agropecuaria trabajadora, a partir de los diez años, se encuentra trabajando y establece un déficit ocupacional agrario del 30%.

### Salubridad

La población salvadoreña agraria, especialmente los niños, están afectados en su salud, la insalubridad del medio, las violencias, los accidentes, producen los mayores daños. La población es sumamente susceptible debido a sus bajos niveles nutricionales entre otros. La insalubridad del medio se produce por el bajo nivel de ingresos económicos, deficiencias culturales, además por la insuficiencia de transformación del medio físico que no permite a los seres humanos mantener un nivel de aseo compatibles con su salud. Influye grandemente además, las elevadas proporciones de población, que se encuentran prácticamente aisladas de los centros de atención hospitalaria.

La susceptibilidad de la población, y los demás factores tienen relación con la producción de las diarreas y gastroenteritis u otras enfermedades infecciosas y parasitarias. Este bosquejo somero da una idea de las enormes dificultades que los trabajadores del agro salvadoreño tienen que confrontar. Sería largo enumerar las dificultades que convergen.

Las regiones occidental y central muestran que las 52 y 53% de las muertes ocurren en niños menores de cinco años, las regiones para Central y Oriental bajan el 47 y 44% respectivamente. En 1962, la tasa de mortalidad era de 11.6 x 1.000.

Se ha comprobado también que únicamente el 22% de las muertes tienen certificado médico y las enfermedades crónicas tienen el mayor porcentaje.

### **Situación Económica del Trabajador del Campo**

En la actualidad el salario mínimo para los trabajadores agropecuarios está fijado en 2.25 y es efectivamente, y a veces menos, lo que recibe el trabajador del campo por su trabajo no especializado. Para 1970 se ha calculado que P.T.B. producirá 2.655.5 millones de colones que da como resultado que el producto per cápita puede crecer anualmente en 2.8 por ciento y el P.T.B. en un 6.0%.

Esta relación, sobre el producto per cápita resulta ser cierta si se divide el resultado de la producción interna de bienes y servicios (P.T.B.) entre los habitantes del país; pero es conocido y está calculado, que del total del P.T.B. es una cantidad sumamente pequeña la que corresponde a los trabajadores y la mayor cantidad está repartida entre los industriales y los grandes terratenientes. Esta enormidad de diferencia puede notarse con relativa facilidad, si se toma, para el caso de los trabajadores del campo, que por su salario en trabajo no especializado, y son muy pocos los especializados, normalmente no sube de 350.00 colones anuales dado el caso de que únicamente trabajan un promedio de cinco meses en el año. La diferencia que no reciben de su porcentaje per cápita los trabajadores agropecuarios, que son la mayoría de los salvadoreños, en las proporciones ya señaladas, aumenta al porcentaje de las minorías de propietarios de grandes extensiones agrícolas y de los industriales, en lo que respecta a la división del P.T.B. siendo señalado el hecho de que el costo de la vida se ha elevado como lo indican las últimas estadísticas, teóricamente es imposible para los trabajadores agropecuarios lograr vivir con dignidad; esta situación económica únicamente les permite subsistir muy penosamente.

### **Distribución de la Tierra**

#### **Uso y tenencia de la tierra**

FUENTE: Plan quinquenal de inversiones 1965-1969.

El país tiene recursos limitados de tierra pues su extensión total sólo alcanza aproximadamente a dos millones de hectáreas, de las cuales según el censo agropecuario de 1961, el 30.2% estaba dedicado a pastos, el 24.4% a

cosechas anuales, el 12.8% a bosques, el 7.1% a cosechas permanentes y el 24.1% estaba constituido por tierras de uso no agrícola. Ello limita la disponibilidad de tierras aprovechables para agricultura y ganadería a 1.3 millones de hectáreas.

En esta distribución han jugado papel importante tres factores principales: el físico, que debido a la poca extensión territorial del país, constituye un factor limitante al uso de la tierra; el económico, que es determinante al conjugarse alrededor de cada productor los costos, los precios internos y externos, la disponibilidad de recursos y las condiciones de mercado, así como las condiciones de vida y capacitación de la mano de obra y que, por consecuencia, ha contribuido a orientar el uso de la tierra preferentemente hacia aquellas líneas de producción cuyo conjunto de factores traduce en una mayor utilidad para el agricultor; y, finalmente, el institucional, que ejerce influencia a través de la legislación, las costumbres y hábitos, organizaciones, moldes culturales y tendencias de la tierra y contribuye a determinar en forma bastante rígida las relaciones humanas entre propietarios y trabajadores y algunas normas para el uso de la tierra.

### Tamaño de las Explotaciones

Como se ha dicho antes, el número de las explotaciones aumentó de 174.204 en 1950 a 224.289 en 1961; como consecuencia, el promedio de la extensión por unidad descendió de 7.6 a 5.9 hectáreas en el mismo período. Sin embargo dicho promedio no refleja si el cambio efectuado es favorable o desfavorable para la economía pues esconde la realidad de la estructura. Se comprenderá mejor tal circunstancia si se observa que el cambio de mayor significación ha ocurrido en las propiedades cuya extensión máxima es de 3 hectáreas. El aumento de 50.000 unidades en esta escala representa el 100% del aumento neto en el total de explotaciones pudiendo considerarse los movimientos entre los otros grupos como de mera compensación entre sí.

Por lo dicho antes a rendimiento de las explotaciones según su tamaño, podrá deducirse que los cambios efectuados entre 1950 y 1961 no han favorecido el mejoramiento del sector, antes bien, puede pensarse en que han contrarrestado algunos mejoramientos que se hayan introducido en los grupos intermedios.

Otro hecho digno de apreciarse es que en 1961 el 78.2% de las explotaciones, que comprende las no mayores de 3 hectáreas, correspondió al 11% de la superficie total del país, y que el 1% que comprende las mayores de 100 hectáreas, correspondió al 46.2% de dicha superficie, lo que demuestra que existe una marcada concentración de la tierra en pocas manos al mismo tiempo que un número considerable de minifundios, lo cual reclama una política vigorosa de reforma agraria para mejorar la tenencia de la tierra y la productividad media en el país.

Véase la distribución por Fincas y Departamentos en el Cuadro siguiente tomado de las publicaciones — CIDA/CAIS.

CUADRO Nº 6

El Salvador: Superficie total y en Fincas, según Departamentos – 1961

| DEPARTAMENTOS | HECTAREAS        |            |            |
|---------------|------------------|------------|------------|
|               | Superficie Total | En Fincas  | Por ciento |
| TOTAL         | 2.037.510        | 1581.428.4 | 77.6       |
| AHUACHAPAN    | 117.670          | 110.361.5  | 93.8       |
| SANTA ANA     | 181.890          | 179.489.4  | 98.7       |
| SONSONATE     | 120.420          | 102.505.8  | 85.1       |
| CHALATENANGO  | 161.130          | 152.271.5  | 94.5       |
| LA LIBERTAD   | 167.150          | 155.925.3  | 93.3       |
| SAN SALVADOR  | 88.380           | 79.652.3   | 90.1       |
| CUSCATLAN     | 77.400           | 58.552.9   | 75.6       |
| LA PAZ        | 123.900          | 93.325.9   | 75.3       |
| CABAÑAS       | 108.910          | 57.765.9   | 53.0       |
| SAN VICENTE   | 123.580          | 70.120.4   | 56.7       |
| USulután      | 214.750          | 135.504.0  | 63.1       |

Cuadros Anexos, al tema "Distribución de la Tierra" Distribución de las Tierras según Cultivo y Extensión de las Explotaciones

| Detalle                    | Hasta 5 Há |      | De 5 a 100 Há. |      | De más de 100 Há. |      | Totales Há. |
|----------------------------|------------|------|----------------|------|-------------------|------|-------------|
|                            | Há.        | %    | Há.            | %    | Há.               | %    |             |
| Superficie total           | 247.378.2  | 100  | 579.550.0      | 100  | 754.500.2         | 100  | 1581.428.4  |
| Café                       | 13.000.0   | 5.2  | 62.682.3       | 10.8 | 63.337.4          | 8.4  | 139.019.7   |
| Otros cultivos permanentes | 7.457.9    |      | 7.817.0        |      | 5.367.6           |      | 20.642.5    |
| Maíz híbrido               | 870.4      | 0.3  | 2.983.4        | 0.3  | 12.797.6          | 1.7  | 16.651.4    |
| Maíz Nacional              | 42.709.2   | 17.2 | 19.089.8       | 3.3  | 7.080.7           | 0.9  | 68.879.7    |
| Frijol                     | 8.689.2    | 3.5  | 5.142.6        | 0.9  | 1.520.5           | 0.2  | 15.352.3    |
| Otros cultivos solos       | 16.616.6   | 6.7  | 25.144.9       | 4.3  | 47.355.6          | 6.3  | 89.117.1    |
| Cultivos asociados         | 83.084.4   | 33.6 | 33.111.7       | 5.7  | 7.328.9           | 1.0  | 123.525.0   |
| Otros cultivos de labranza | 1.887.2    |      | 2.273.5        |      | 2.030.2           |      | 6.190.9     |
| Tierras en descanso        | 19.343.4   | 7.8  | 89.976.1       | 15.5 | 64.459.1          | 8.5  | 173.778.6   |
| Pastos naturales           | 23.011.0   | 9.3  | 200.611.3      | 34.6 | 274.785.8         | 36.4 | 498.408.1   |
| Pastos sembrados           | 2.403.3    | 1.0  | 33.347.0       | 5.7  | 68.683.4          | 9.1  | 104.433.7   |
| Montes y bosques           | 10.587.3   | 4.3  | 74.328.7       | 12.8 | 144.271.1         | 19.1 | 229.187.1   |
| Otras tierras              | 17.718.4   | 7.2  | 23.041.7       | 7.0  | 55.482.3          | 7.4  | 96.242.4    |

Distribución de la Tierra según tamaño de la Explotación

| La Universidad | Tamaño de la Explotación en Hectáreas | Número de Explotaciones               | Superficie Total | Propietarios | Por ciento |
|----------------|---------------------------------------|---------------------------------------|------------------|--------------|------------|
|                |                                       | Menos de 1 Hectárea hasta 5 Hectáreas | 193.298          | 247.378.2    | 62.759     |
|                | De 5 Hectáreas a 100 Hectáreas        | 31.450                                | 579.550.0        | 25.335       | 28 %       |

|                                 |         |           |       |     |
|---------------------------------|---------|-----------|-------|-----|
| De 100 Hectáreas<br>en adelante | 2.148   | 754.500.2 | 1.824 | 2 % |
| SAN MIGUEL                      | 200.250 | 162.332.8 | 81.1  |     |
| MORAZAN                         | 134.400 | 89.011.3  | 66.2  |     |
| LA UNION                        | 217.680 | 134.609.4 | 61.8  |     |

FUENTE: La superficie total, información provisional elaborada por el Departamento de Cartografía; la superficie en fincas. Dirección General de Estadística y Censos cifras preliminares del Censo Agropecuario, 1961.

### Servicios Conexos a la Producción Agropecuaria. Crédito Agrícola

El Crédito agrícola, además de la falta de una debida organización, tiene necesariamente que encontrar dificultades que algunas veces, no permiten la organización de los créditos de las instituciones encargadas del mismo, tales dificultades son entre otras el latifundio; el minifundio; desconocimiento, por falta de educación de las fuentes crediticias; además de lo anterior la falta de tecnificación y racionalización de los cultivos ha provocado grandes problemas crediticios.

En el informe del Grupo de Estudios del Banco Hipotecario de El Salvador señalan también que son límites para la canalización de los recursos financieros y su distribución en El Salvador, los riesgos característicos de la agricultura, la velocidad de rotación del capital agrícola, las tasas de interés, los plazos y las garantías. Señala el grupo de técnicos ya mencionados que dentro del sistema capitalista, un empresario, por el hecho de dedicarse a cualquiera actividad económica asume el riesgo de incurrir en pérdidas monetarias en sus ingresos o su capital. Estos riesgos se deben a factores ambientales, humanos y económicos. Señalan también que en la agricultura su incidencia es mayor que en otras actividades; por esta razón las instituciones financieras prefieren canalizar sus recursos a otros sectores.

### Asistencia Técnica y Educativa

En el plan quinquenal de inversiones 1965-1969 de El Salvador se hacía notar la necesidad entonces de mejorar la asistencia técnica para el sector agropecuario y destacaba que la utilización de dichas técnicas por los agricultores tenía trascendental importancia para el mejoramiento de la producción agropecuaria. Señaló también que las técnicas empleadas entonces eran de carácter tradicional y se propuso introducir inicialmente pequeños mejoramientos para obtener rendimiento unitario mayores; señalaba que se intensificaría este uso de innovaciones sencillas que pudieran ser captadas con un mínimo esfuerzo intelectual y que permitiera en breve plazo el aumento de la productividad y de los ingresos.

De esta manera desde 1965 se viene pensando en la necesidad del mejoramiento de las técnicas de producción agropecuarias, posiblemente se hayan hecho algunos progresos desde entonces, pero la falta de los datos necesarios difícilmente se puede decir con exactitud cuál es el grado de tecnificación logrado en la actualidad; pero se puede asegurar que los pequeños

agricultores (minifundistas) no han logrado la tecnificación necesaria por las razones señaladas al principio. De esta manera únicamente puede preverse sin mayor riesgo de equivocaciones, que únicamente los propietarios de grandes extensiones de tierra han logrado una relativa tecnificación, y sólo muy pocos han tecnificado completamente su producción.

### Educación Agrícola

Con respecto a la educación agrícola se quiso ensayar bajo dos aspectos:

a) Adiestramiento básico para la población agrícola, y con el objeto de mejorar sus conocimientos generales y su capacidad de aprovechar las nuevas técnicas agrícolas, y, b) Educación para los técnicos especializados quienes a su vez llevarían a cabo adiestramiento de agricultores, por medio de los servicios de extensión y de otra instrucción relacionada con estos. Dejando el primer aspecto de educación agrícola en manos del Ministerio de Educación, a través de su programa corriente de educación escolar. La situación de la Escuela Agrícola y general del país va fue tratada

### Comercialización

Ante las necesidades de incremento de la producción agropecuaria se impone la necesidad de reorganizar la comercialización de productos agropecuarios, pues en la actualidad las cosechas no son compradas ni pagadas en su oportunidad, esto produce incertidumbre dentro del gremio de los productores. En el país no existe ningún sistema capaz de resolver el problema de la comercialización de los productos agrarios. El Instituto Regulador de Abastecimiento I.R.A. todavía no cumple con las necesidades que exige la comercialización. Un programa de comercialización, además de asegurarle al productor un mercado, debe también estimularlo para que mejore la calidad de sus productos y la productividad de sus áreas de cultivo.

En la actualidad el desorden de los mercados hace que se cultiven muchas hectáreas de un solo producto, el que más tarde no encuentra consumidores o mercado, debido a la saturación. Este fenómeno se da en todo el área Centroamericana, consecuentemente, cuando hay saturación nacional de un producto, no se puede pensar en hacer uso de los demás mercados Centroamericanos, pues ellos también tienen saturación del mismo producto.

Así se encuentra la situación de los mercados de los productos agrarios en nuestro país.

# SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR

## PONENCIA PRESENTADA POR EL INSTITUTO DE COLONIZACION RURAL

Ponente: *Ing Mauricio Pineda Velásquez,*  
Jefe del Depto de Vivienda Rural  
Asesor: *Ing Héctor A Quiroa,*  
Jefe Sección Ingeniería Saneamiento  
Jurídico del Instituto de Colonización  
Rural

### Introducción

Un gran sector de la población salvadoreña confronta graves problemas económicos y sociales que se derivan de una inadecuada conformación de la estructura agraria nacional, coadyuvando consecuentemente para que el desarrollo económico del país sea desequilibrado e inconveniente. Tal estructura existente condiciona asimismo, que estos grandes sectores sociales —trabajadores agrícolas— estén ubicados fuera de la economía monetaria y de mercado y fuera también de la comunidad social y política.

Una estructura agraria deficiente como la nuestra, se caracteriza por dos fenómenos principales derivados de la concentración y de la excesiva subdivisión de la tierra. La concentración de la tierra origina el latifundio que puede asumir dos formas: latifundio económico, cuando la explotación abarca una gran extensión no utilizada en forma irracional e improductiva y latifundio social, cuando la tierra aún estando bien explotada económicamente hablando, se encuentra concentrada en pocas manos en perjuicio del resto de la población.

La excesiva subdivisión se refiere a subdivisión de la explotación y a subdivisión de la propiedad. La subdivisión de la explotación genera los problemas de arrendamiento, aparcería y colonato etc., y la subdivisión de la propiedad origina el minifundio.

Según las cifras censales para el año de 1950 y 1961 en El Salvador, los fenómenos apuntados anteriormente se hacen presentes al analizar los cuadros estadísticos expuestos a continuación y apreciar que para 1961, 2,058 explotaciones de 100 o más hectáreas, que representan apenas el 1% del total de explotaciones, cubren el 46.2% del terreno agrícola del país. Por otro lado 175,615 parcelas iguales o menores de 3 hectáreas representan un 78.2% del total de explotaciones y cubren apenas el 11% de la superficie de tierra agrícola total del país.

### NUMERO Y PORCENTAJE DE EXPLOTACIONES POR CATEGORIA Y TAMAÑOS

| Tamaño en<br>Hectáreas | 1950                   |                |                                       | 1961                   |            |                         |
|------------------------|------------------------|----------------|---------------------------------------|------------------------|------------|-------------------------|
|                        | Número de<br>Explotac. | % del<br>Total | %s/exten<br>sión de<br>tierras aprov. | Número de<br>Explotac. | %<br>Total | %s/exten<br>sión tierra |
| 0-3                    | 125,487                | 72.0           | 8.6                                   | 175,615                | 78.2       | 11.0                    |
| 3-10                   | 29,050                 | 16.6           | 10.4                                  | 29,106                 | 12.9       | 10.4                    |

|           |         |       |       |         |       |       |
|-----------|---------|-------|-------|---------|-------|-------|
| 10 100    | 17,641  | 10 2  | 31 1  | 17,510  | 7 9   | 32 4  |
| 100 y más | 2,026   | 1 2   | 49 9  | 2,058   | 1 0   | 46 2  |
| Total     | 174 204 | 100 0 | 100.0 | 224 289 | 100 0 | 100 0 |

Comparando las cifras de los censos de 1950 y 1961 vemos que además del alto grado de concentración de la tierra en el país, el número de las explotaciones aumentaron de 174,204 a 224,289 respectivamente. El incremento en el número de explotaciones representa un 28% y equivale a 50 085 nuevas unidades. El cambio de mayor significación ha ocurrido en las propiedades cuya extensión máxima es de 3 hectáreas y los movimientos en los otros grupos pueden considerarse como de mera compensación entre sí. Por lo antes dicho y de acuerdo a criterios del "Plan de la nación para el desarrollo económico y social" respecto a rendimientos de las explotaciones según su tamaño, se considera que los cambios efectuados en el período estudiado no han favorecido el mejoramiento del sector, se ha incrementado el minifundio y puede pensarse en que ha contrarrestado algunos mejoramientos que se hubieran introducido en los intermedios.

Si además de estas consideraciones analizamos el cuadro siguiente, que muestra las relaciones que se establecen en El Salvador por el uso de la tierra, vemos que a pesar de que el número de explotaciones ha aumentado, el número de propietarios ha disminuido un 18.3%

#### Tenencia de la Tierra

| Tenencia     | 1950    | 1961    | Variación % |
|--------------|---------|---------|-------------|
| Propietarios | 107,875 | 88,105  | 18.3        |
| Colonos      | 33,384  | 54,774  | 64.1        |
| Otros        | 32,945  | 81,408  | 147.1       |
| Total        | 174,204 | 224,287 | 28.8        |

Esta disminución del número de explotaciones en propiedad puede interpretarse como un incremento de la concentración de la tierra así como también podemos atribuirlo al ausentismo de los terratenientes quienes posiblemente encuentran mayor beneficio en arrendar sus tierras, prefiriendo una renta segura, en lugar de asumir los riesgos propios de la agricultura.

Estas consideraciones se refuerzan en el hecho de que el número de colonos ha aumentado en un 64.1% y otras formas de explotación también denotan un incremento de 147.1%.

Lo que hasta aquí hemos apreciado ha sido la realidad mostrada por los censos agropecuarios del 50 y 61, esbozando una sucinta consideración alrededor de la estructura agraria del país de acuerdo a nuestro propio criterio y a criterios de personas entendidas y ocupadas en la problemática tratada.

Es de reconocer, que de la fecha del último censo a esta parte, varias instituciones nacionales entre las que cabe mencionar: el Ministerio de Agricultura, la Administración de Bienestar Campesino, las Cajas de Crédito Rural, el Instituto Regulador de Abastecimientos, y particulares el Instituto de Colonización Rural, han orientado sus programas en un esfuerzo por dar al-

guna mejoría al agro salvadoreño. Si bien las parcelaciones y distribuciones de tierra realizadas por el ICR no han beneficiado más allá de unas 6,000 familias campesinas, sus programas aunque modestos han obedecido a la tónica de sus recursos y a su preocupación de instrumentar adecuadamente la distribución del recurso tierra. Tal instrumentación que va desde el auxilio económico, mediante el crédito supervisado, la orientación agro-pecuaria (extensión agrícola y otros adiestramientos para la recuperación y conservación de suelos), hasta las obras de infraestructura como lo son las redes de vialidad tanto interparcelarias como calles de penetración, el drenaje, las obras de riego, el equipamiento comunal, consistente en servicios elementales de escuela, clínica, comercio, etc. quedan complementados con los programas de vivienda rural constituyendo centros poblados, en donde los beneficiarios del programa estabilizan su convivencia familiar disponiendo de un alojamiento higiénico y en donde podrán recibir los servicios de agua potable, desagüe y electrificación rural.

Esta complementación del recurso tierra, con los otros factores que le permiten ser útil en manos de un verdadero agricultor, configuran lo que el ICR denomina Asentamiento Rural, que no es otra cosa que el propósito de establecer normas según las cuales los beneficiarios del plan sean situados como productores.

Para dar fin a nuestra exposición referente a la situación agraria en El Salvador, queremos expresar nuestra adición a las inquietudes de la Asamblea Legislativa y poner al servicio del país la única experiencia acumulada sobre el tema, por medio del Instituto de Colonización Rural en sus 20 años de trabajo, para que de ella pueda sacar alguna utilidad el presente **Congreso Nacional de Reforma Agraria.**



## SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR

### PONENCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO 9 DE MAYO (en Organización)

#### El Problema Agrario en El Salvador

Los rasgos principales que configuran el problema agrario salvadoreño son los siguientes:

a) Extrema concentración de la tierra en propiedad de un pequeño grupo de grandes y poderosos señores. Según las cifras estadísticas oficiales, en sólo 2 058 explotaciones mayores de 143 manzanas (100 hectáreas) se concentran 1 031 735 69 manzanas. En otras palabras, menos del 1% del total de las explotaciones agrícolas del país (el 0.92%) concentran el 46.27% del territorio agrícola nacional; mientras que las 222 231 explotaciones restantes que son el 99.9% de todas las explotaciones, se reparten el 53.73% de la tierra, de las cuales 175 615 explotaciones que representan el 78.30% del total, abarcan únicamente 245 863 87 manzanas (menos de dos manzanas promedio cada explotación), o sea, el 11.03% del territorio agrícola.

Una inmensa mayoría de trabajadores del campo no posee ni una sola pulgada de tierra.

Estando la tierra concentrada en tan pocas manos los frutos del trabajo de la mayor parte de nuestro pueblo, que se encuentra aplicado a la agricultura, son absorbidos injustamente por una ínfima minoría de personas, deparando hambre, atraso cultural, mala salud, en una palabra, miseria, para centenares de miles de compatriotas que son los verdaderos productores de cuanto se cosecha en el campo.

La concentración de la tierra en tan pocas manos perjudica también a los trabajadores de las ciudades porque determina un pobre mercado interno, y en consecuencia, exiguas oportunidades de trabajo, bajos salarios, etc., perjudica asimismo a los empresarios nacionales de la industria y el comercio, particularmente a los medianos y pequeños que no tienen posibilidades de competir en los mercados extranjeros, perjudica también a los agricultores medianos y pequeños que invierten sus capitales en la producción agropecuaria alquilando tierras a los grandes hacendados, quienes sin exponer a riesgos ningún capital, ni contribuir a la producción con ninguna cuota de trabajo personal, perciben rentas que en conjunto suman muchos millones de colones anuales por el solo hecho de poseer un título de propiedad. La nación entera soporta esta carga, tan agobiadora como inútil, de la mantención en la opulencia de un puñado de latifundistas, en desmedro de su desarrollo en todo sentido.

b) Más de la mitad de nuestro territorio agrícola se encuentra sin cultivar o cubierta de pastos, en su mayoría espontáneos, para una ganadería primitiva y raquítica. Los datos del censo agropecuario de 1961 demuestran que el 63% del territorio comprendido en las explotaciones de más de 143 manzanas (100 hectáreas) se encuentran sin cultivar o cubiertas de esta clase de pastos y que, en conjunto, el 52% de todo el territorio agrícola nacional permanece en

similares condiciones. La declinación drástica que ha sufrido el cultivo del algodón y en parte de la caña de azúcar, en los años recientes, ha hecho más grave este aspecto del problema agrario.

Cierto es que una parte importante de las tierras sin cultivar o cubiertas de pastos naturales son de mala calidad pero también es verdad que la ciencia y la técnica modernas han aportado suficiente para la solución de esta clase de problemas. Lo que en realidad mantiene vigente la enorme desventaja de las tierras estériles o poco fértiles, es el hecho de que ellas se encuentran en manos de quienes no tienen el menor interés en hacerlas producir a altos rendimientos y están en cambio interesados en que en nuestro país persista la existencia de una inmensa masa pobre de trabajadores sin tierras y sin trabajo la mayor parte del año que necesitan vender su mano de obra por cualquier precio cuando llegan las temporadas de siembra y cosecha en las plantaciones destinadas a producir para la exportación.

Entre tanto, el país se ve obligado a comprar en el extranjero enormes volúmenes de alimentos por valor de muchas decenas de millones de colones y extensas masas de campesinos carecen de la tierra y desperdician sus hábitos y capacidad productivas que les permitirían producir esos alimentos y contribuir vigorosamente al progreso nacional.

c) Tenemos una agricultura en la que se diferencian con claridad dos sectores de producción contradictorios: uno de ellos está dedicado a producir para la exportación (café, algodón, azúcar y otros) y hace uso de la técnica moderna (mecanización, abonos, insecticidas, aviación agrícola, etc.), acapara casi todo el crédito bancario destinado a la agricultura, dispone de las mejores carreteras del país, etc.; el otro sector se concentra en la producción de cereales y otros productos destinados principalmente al consumo interno, pero en él se reúnen el atraso, los bajos rendimientos, las peores tierras, las peores vías de comunicación, los remanentes de modos de producción, superados ya por la historia en nuestro planeta: el arado de madera, la carreta, el huizute y la estaca, las semillas de mala calidad, la ausencia de fertilizantes o su uso exiguo, los altos alquileres en dinero o en especies por minúsculas parcelas de las peores tierras, la ausencia casi total de créditos en condiciones normales y el dominio de la usura desenfrenada, la rapiña sin límites de moral ni de sentimientos humanos en general de los grandes hacendados sobre las parcelas campesinas, etc., etc.

La existencia de estos dos sectores contradictorios de la agricultura nacional son la huella más profunda del desarrollo deformado que le ha sido impuesto a nuestro país por la dependencia económica de las grandes potencias extranjeras, especialmente los Estados Unidos en los últimos treinta años. La dependencia ha configurado la economía nacional (a la agricultura y también la industria) como una actividad vuelta hacia afuera, con un interés muy escaso en el incremento del poder adquisitivo de las grandes masas de la población a las cuales explota su trabajo por miserables salarios, pero a las que no necesita vender mucho. Sin resolver esta contradicción entre los dos mencionados sectores de la agricultura nacional mediante un cambio radical en la estructura de la propiedad y de la producción agropecuaria no es posible asegurar para El Salvador un desarrollo independiente, ni prosperidad para su pueblo.

ch) La población rural de nuestro país está formada principalmente por trabajadores asalariados; según los datos del censo de la población de 1961 los asalariados agrícolas sumaban ya 305 810 de un total de 540 800 trabajadores asalariados comprendidos los de la ciudad. Los campesinos pequeños agricultores y sus familiares que les ayudan formaban en conjunto 239 170, es decir que entre asalariados agrícolas y campesinos pequeños agricultores formaban 644 980 de un total de 806 590 personas que para 1961 formaban la población económicamente activa del país. Estos son los sujetos principales del problema agrario nacional. Son ellos sobre cuyas espaldas recae ese problema y, por consiguiente, la solución del problema agrario deberá partir, para su resolución real y verdadera, de los intereses de las grandes masas de asalariados agrícolas y de los campesinos pequeños agricultores.

Sigue en importancia en el campo la existencia de una capa media de agricultores que poseen en propiedad o arrendamiento tierras y plantaciones que abarcan menos de las 100 hectáreas. La existencia de este sector es positiva dentro de la economía nacional, aunque se muestra reacio a aceptar las medidas que mejoren las condiciones de vida para las amplias mayorías de los trabajadores. Tenemos, no obstante, la convicción de que una Reforma Agraria como la que necesitamos, eliminará distintas cargas y succiones que ejercen los grandes latifundistas, que son al mismo tiempo grandes banqueros, importadores de maquinaria, productores de fertilizantes e importadores de los mismos, ya sea solos o en sociedad con los multimillonarios extranjeros, y que de este modo será posible que los empresarios medianos de la agricultura comprendan y acepten diversas medidas destinadas a mejorar los salarios, condiciones de trabajo y otras prestaciones que mejoren sustancialmente las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas.

Si se observa, pues, con alguna detención el problema agrario en nuestro país, éste puede ser resuelto afectando únicamente a un grupo muy reducido de grandes potentados que han demostrado no ser capaces de dar al país más que opulencia para ellos y atraso y miseria para la inmensa mayoría. El límite de propiedad alrededor de las 100 hectáreas, marca la línea divisoria entre ese pequeño grupo que acapara la mitad del territorio agrícola y el resto del pueblo rural, incluyendo en él a los medianos empresarios. La Reforma Agraria que se necesita debe realizarse, pues, teniendo en cuenta, como ya dijimos, en primer lugar el interés de las mayorías de asalariados y campesinos pequeños agricultores, pero también teniendo en cuenta el interés de los medianos empresarios agrícolas.

d) Es característica que diferencia el problema agrario de nuestro país del de otros de la América Latina, el que no existan aquí latifundios de propiedad de capitales norteamericanos. No obstante, los precios de los productos agrícolas de exportación y una buena parte de los créditos con que trabaja la agricultura, lo mismo que los fletes y seguros están bajo el control de los grandes consorcios internacionales, especialmente norteamericanos. Los términos de intercambio de nuestro país en su comercio mundial le son profundamente desfavorables.

Por otra parte, en los últimos 10 años se ha producido una intensa pene-

tración de capital extranjero (en particular de los Estados Unidos) en la industria, el comercio, la banca y los transportes internos

Todo esto incide sobre el problema agrario y exige que en la solución de este problema sean tenidos en cuenta los anteriores factores. Una Reforma Agraria que no vaya acompañada de medidas eficaces para eliminar el dominio del capital extranjero sobre la industria, su correspondiente penetración en la banca, el monopolio de los consorcios capitalistas internacionales sobre el comercio exterior de nuestro país, sobre los transportes marítimos y seguros, etc., redundaría con toda seguridad en beneficio de ese capital extranjero que quedaría en condiciones de aprovechar el crecimiento en el poder adquisitivo generado por una Reforma Agraria. Quienes plantean la lucha por una Reforma Agraria sin demandar medidas que eliminen la dependencia económica de nuestro país, ayudan en la práctica a reforzar esa dependencia.

Tales son en nuestra opinión los rasgos más destacados que configuran la situación agraria de nuestro país. Exponemos a continuación y en resumen las medidas principales que a nuestro juicio deben configurar una Reforma Agraria en El Salvador, para lo cual la Constitución Política vigente ofrece una amplia y suficiente base en sus Artículos 135, 136, 137, 138, 145, 147, 181, 186, 191, 195, 196, 198 y otros más.

1—Limitar la propiedad a 100 ó 150 manzanas, respetando la que sea inferior a este tamaño.

2—Expropiar las grandes extensiones que pasan del límite mencionado, pero sobre todo las mejores tierras que se encuentran cultivadas, porque en ellas es donde rinde más el trabajo y puede obtenerse lo suficiente para mejorar la vida de los trabajadores. Deben expropiarse también las grandes extensiones de tierras que se mantienen sin cultivar. El pago de esas tierras no debe hacerse al contado sino por bonos a 20 años de plazo, como lo permite la Constitución. El pago al contado dejaría al país sin recursos para invertir en la agricultura y en el desarrollo económico y social en general.

3—Entregar la tierra a quienes la trabajan, estableciendo nuevas formas de propiedad: en primer lugar, las grandes cooperativas de propiedad de los que son ahora trabajadores asalariados y, en segundo término, las parcelas de tamaño suficiente para aquéllos que viven de su trabajo como pequeños agricultores y pagan hoy un alquiler o un terraje, que van a dar a manos de los grandes hacendados, que no trabajan.

Se entiende que la Reforma Agraria incluye medidas de desarrollo técnico (riego, mecanización, uso de abonos e insecticidas, semillas selectas e híbridas, etc.), y medidas para asegurar un buen mercado.

No todos los salvadoreños necesitamos tierra; sólo la necesitan los que viven de la agricultura y para ellos sí alcanza la tierra que hay. Para los que no reciban tierra, la realización de esta Reforma Agraria, traería mejoramiento: trabajo y mejores salarios para los obreros de las ciudades y mejores ventas para los pequeños y medianos comerciantes, dueños de taller e industriales nacionales.

4—La Reforma Agraria debe acompañarse sin falta con medidas que eliminen el dominio del capital yanqui y de los millonarios de aquí sobre la industria, el comercio y los bancos, si no se hace esto serán ellos los beneficiados y podrían llevarse más trabajo salvadoreño convertido en ganancias, manteniendo el atraso del país y las miserables condiciones de vida del pueblo trabajador

5—El Partido Revolucionario 9 de Mayo en Organización considera que aun cuando se dictare una Ley de Reforma Agraria, ella no sería puesta en práctica si la masa de los trabajadores agrícolas, campesinos, pequeños agricultores, no tienen derecho a organizarse en sindicatos y otras asociaciones para luchar por mejores salarios, reducción de alquileres y terrajes, créditos y mejores condiciones de trabajo y vida en general. Al mismo tiempo, no puede pensarse en la Reforma Agraria si se mantiene en vigencia la actual Ley Agraria que viola de la manera más grosera las libertades y derechos de la población rural. Esa ley debe sustituirse por un cuerpo jurídico que garantice el pleno goce de las libertades y derechos para los habitantes del campo. Tampoco puede haber Reforma Agraria verdadera sin libertad política real, que permita la organización y funcionamiento legal de un Partido Revolucionario. Por todo esto la lucha por la reforma agraria es inseparable con la demanda de libre sindicalización y asociación en el campo y con la lucha general por la democracia en nuestro país.

6—Los caminos, los ríos, los canales de riego, no podían ser de propiedad privada y deberán estar abiertos al servicio público de los agricultores y de toda la población.

7—La aplicación de la reforma agraria deberá hacerse en un plazo no mayor de dos años, al cabo de los cuales deberá estar reorganizada la estructura de la propiedad de la tierra sobre las nuevas bases, cuyos lineamientos generales hemos expuesto aquí.

La deducción que surge con toda claridad es, pues, la de que no puede realizarse una reforma agraria como la que necesitamos, ni las demás medidas transformadoras, con un gobierno como éste y sus antecesores y mientras el pueblo salvadoreño no conquiste y establezca un gobierno revolucionario.



# LINEAMIENTOS GENERALES SOBRE UNA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

## PONENCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO DEMOCRATA CRISTIANO

### 1 — Necesidad de una Reforma Agraria en El Salvador.

El P D C afirma que una reforma agraria en El Salvador es necesaria y urgente por las razones siguientes:

a) La primera es de orden puramente HUMANO más del 60% de población del país es rural, y su existencia se desarrolla en condiciones infra-humanas

Es un hecho que el campesino, que constituye la mayoría de la población es una clase totalmente marginada; lo cual quiere decir que está privada de casi todos los beneficios que proporciona la civilización; que es una población que padece hambre en forma creciente, al grado que en 1940 consumía 300 libras de maíz por año y ahora solamente consume 160 libras sin haber sustituido el maíz por otro tipo de alimentación. Esta sola razón es suficiente para justificar una Reforma Agraria

b) La segunda es de orden económico

La producción agropecuaria en El Salvador no crece al ritmo con que aumenta la población, nuestro déficit de producción especialmente de alimentos es cada año mayor; en 1968 importamos 70 millones de colones en alimentos que bien pudimos y debimos producir en el país.

c) El estudio de la estructura de la tenencia de la tierra demuestra que 47% de la tierra agrícola está en manos de 2 000 propietarios lo que indica que hay una enorme concentración de la tierra en pocas manos; también demuestra que el 11% del millón y medio de Ha que constituyen el territorio agrícola nacional está en manos de 173 000 agricultores, de minifundios. Latifundio y minifundio son causas directas de la marginación del campesinado

d) Más de 420 000 manzanas permanecen ociosas. De éstas corresponden 200 000 a las mejores tierras del país. Hay 43 447 explotaciones en arrendamiento simple, lo que equivale a decir que toda la tierra que ocupan está explotada por quienes no son dueños

e) Hay 55 769 explotaciones en colonato, lo que equivale a decir que el campesino paga con trabajo el valor de la tierra que usa

f) Por último una Reforma Agraria daría mayor capacidad adquisitiva al campesino, lo que equivale a ampliar el mercado interno, lo cual es absolutamente indispensable para el desarrollo industrial, que a su vez es indispensable para la creación de nuevas fuentes de trabajo que pueden absorber a los 35 000 salvadoreños que anualmente ingresan a la nueva fuerza de trabajo

## 2 --Objetivos de la Reforma Agraria.

1º--El primer objetivo que el P D C persigue con una reforma agraria es convertir el territorio nacional en patrimonio social de las actuales y futuras generaciones, de tal manera que se logre la incorporación de todo el sector rural al desarrollo social, cultural y político de la nación, y que produzca beneficios para la universalidad de sus habitantes

2º--Para lograr lo anterior, la reforma agraria debe redistribuir y reorganizar la propiedad de la tierra y la forma como ella es poseída y trabajada

3º--La Reforma Agraria tendrá por objetivo también alcanzar mejores niveles de producción y de productividad en todos los renglones de la agricultura y la diversificación de la misma

# DICTAMEN SOBRE EL TEMA I SITUACION AGRARIA EN EL SALVADOR

## Punto N° 1

La Comisión N° 1 encargada de conocer el tema "Situación Agraria en El Salvador", consideró conveniente dividir dicho tema en nueve acápite y emitir conclusiones y recomendaciones sobre aquéllos que la mesa de trabajo estimó más importantes. El documento que aquí se reproduce es el resultado de lo que el PLENO acordó, sobre el dictamen de la Comisión, emitido con base en las ponencias conocidas por la misma.

### 1 - Características Físicas del País Ingreso y Demografía en el Agro. Extensión.

Según la Oficina Geodésica de los Estados Unidos, la extensión de El Salvador es de 21,158 Km<sup>2</sup>, según el Instituto Justus Perthus es de 21,160 Km<sup>2</sup>, y según la Dirección General de Cartografía es de 20,877 Km<sup>2</sup>.

Las diferencias operan debido a que no se han precisado los límites con Honduras.

Para hacer análisis y con base a la resolución adoptada por la Segunda Conferencia Nacional de Estadística celebrada en 1953, adoptaremos convencionalmente una superficie de 20,000 Km<sup>2</sup>.

En relación al área utilizable no hay acuerdo entre los diferentes datos pues algunos estiman que son utilizables agrícolamente 1,750,000 Ha y otros estiman que ese dato es muy elevado y sitúan en 1,500,000 Ha el área utilizable desde el punto de vista agrícola.

### Distribución de las Tierras

Según el II Censo Agropecuario, las tierras en El Salvador se distribuyen de la siguiente manera:

a) Tierras de labranza. Las constituyen los terrenos ocupados por cultivos abiertos, anuales en su mayoría y que generalmente se cultivan por medio de araduras. Ejemplos: maíz, maicillo, arroz, frijol, etc.

Superficie 697,000 manzanas (31 por ciento)\*

b) Cultivos permanentes. Se consideran aquéllos cuyo proceso vegetativo es mayor de un año. Ejemplo: café, cacao, cítricos, etc.

229,000 manzanas (10.3 por ciento)

\* Estos datos son aproximados y presentan alguna duda.

c) Pastos sembrados Es la superficie cultivada con el objeto de alimentar ganado o producir zacate de corte (incluyendo huateras)

144,000 manzanas (6 5%)

d) Pastos naturales Esta superficie incluye los gramales y demás extensiones dedicadas al pastoreo y que no han sido cultivadas

719,000 manzanas (32,2%)

e) Montes y bosques Incluye arboledas, "charrales", naturales o cultivados; explotables para leña, madera de construcción y ebanistería; excluye árboles de sombra de cafetales, cacaoales, etc

323,500 manzanas (14 5%)

f) Otras tierras La superficie ocupada por edificaciones, instalaciones, caminos, ríos, lagos, lavas, etc o las que por su mala calidad no son cultivables

116,500 manzanas (5 2%)

### Recomendación

Dado que la extensión de El Salvador es muy pequeña es evidente la necesidad de dar a este país una infraestructura (riego, drenaje y rehabilitación de tierras), que permita un uso más continuo de las tierras disponibles, lo que podría permitir una mayor producción y crearía nuevas fuentes de trabajo

### Punto N° 2

#### Ingreso

El bajo ingreso de la población en general, y especialmente en el sector agropecuario, determina patrones de consumo que en muchos casos están por debajo del nivel de supervivencia, lo cual contribuye a frenar el desarrollo de la industria y ocasiona un deterioro en el nivel de subsistencia de los sectores urbanos

Basta decir que el 8% de la población recibe el 50% del ingreso nacional

Por otro lado la mala distribución del ingreso genera por si mismo un bajo poder de compra del 61% de la población, esto hace que el mercado interno se reduzca y que las inversiones en la industria sean inestables La industria y su desarrollo exige presentarse estancamientos en el sistema económico que contribuyen al subdesarrollo

Se ha afirmado que el ingreso per cápita en el agro es de ₡ 300 00 pero esto es un dato teórico es decir es lo que le tocaría a cada campesino si el ingreso se distribuyera en forma perfectamente equitativa, lo cual sabemos no es cierto

Para ilustrar esto último citamos algunos datos de una encuesta realizada por J Ambrosini de la OIT, el estudio se llama "Informe al Gobierno Salva-

doreño sobre los asalariados agrícolas” y fue elaborado a base de una encuesta a 23,000 trabajadores de las distintas zonas del país

En dicho estudio se obtuvieron los siguientes datos

|                           | Salarios diarios en ₡ |       |       |
|---------------------------|-----------------------|-------|-------|
|                           | Min.                  | Max.  | Medio |
| Mayordomo                 | 0 16                  | 7 00  | 2 53  |
| Caporales                 | 0 16                  | 7 00  | 1 69  |
| Obreros Especializados    | 0 40                  | 10 00 | 3 66  |
| Obreros no Especializados | 0 33                  | 4 10  | 1 08  |

Otro estudio sobre ingresos realizados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) presenta los siguientes datos

#### Ingresos familiares en el agro ₡ en el año

|                         |         |
|-------------------------|---------|
| Trabajadores sin tierra | ₡ 568   |
| Microfincas             | ” 743   |
| Finca Sub-Familiares    | ” 1,048 |
| Finca Familiares        | ” 3,583 |

En este cuadro como en el anterior se hace evidente los bajos ingresos en el medio agrícola

De estos trabajadores dependen otras personas que por su edad, porque no tienen trabajo o porque se dedican a labores domésticas; podemos inferir que el ingreso disponible para cada miembros de la familia, está muy por debajo de las cifras antes citadas

Por otra parte, en la obtención de un producto concurren los diferentes factores productivos y la remuneración de cada factor debe estar acorde con su participación en la elaboración y obtención de un producto. En la remuneración del obrero agrícola no se sigue este principio, en consecuencia es objeto de una injusta explotación

#### Recomendación

Conociendo con objetividad la injusta distribución del ingreso, se hace necesario primero hacer una redistribución más equitativa de los medios productivos y remunerar a cada uno de los factores de la producción en función de su aporte a la misma

#### Punto N° 3

#### Situación Demográfica

No se puede negar que paralelamente a otros problemas existe el problema demográfico, dado que en nuestro país tenemos un alto índice de natalidad y tasas de mortalidad bastante bajas lo cual produce un crecimiento vegetativo de la población bastante elevado

Además estas altas tasas de natalidad determinan una estructura de la población en la cual un alto porcentaje de la población tiene edad inferior a los 15 años (45% de la población está por debajo de esa edad) esto unido a bajas tasas de participación laboral en el sexo femenino, determina un alto índice de población dependiente, así tenemos que solamente el 32% de la población califica de económicamente activa.

Conscientes entonces de los problemas que trae consigo la presión demográfica (la corriente migratoria interna, las tasas de natalidad, la mortalidad infantil en el agro, la desocupación, etc), todos los cuales son factores que inciden en la agravación del problema agrario, se recomienda:

No retardar, bajo ningún pretexto, la realización de la Reforma Agraria, que es determinante y básica para resolver bien el problema demográfico, mediante una política elaborada después de estudios serios, que no se encuentren perturbados en sus análisis, por la actual imagen que aparenta avalar el siguiente esquema, fundamentalmente erróneo: "el acelerado crecimiento de la población es causa de los problemas sociales del país"

Sólo una política poblacional basada en una reorganización de las estructuras económicas y sociales, en particular de las estructuras agrarias, tendrá valor como medio auxiliar para impulsar el desarrollo nacional.

## **2 --Interrelación entre la Economía Agraria con el Resto de la Economía del País y su Incidencia en la Balanza de Pagos.**

Es determinante para el crecimiento económico de un país el establecer políticas que permitan un desarrollo armónico de todos los sectores económicos

Si partimos del hecho que existe una demanda recíproca entre los distintos sectores, en cuanto a bienes producidos y factores de producción y además afirmar que entre el sector agropecuario y el sector industrial existe una interdependencia inobjetable, que por no haber sido tomada muy en cuenta en la política del desarrollo aplicada hasta el momento se ha dado el marcado desequilibrio en el crecimiento de ambos sectores; lo mismo que una notable discrepancia en relación del aporte de cada sector en el Producto Territorial Bruto (PTB) ya que siendo la población económicamente activa del agro el 55.5% de la población económicamente activa total apenas contribuye con el 26.6 de PTB en el año de 1967

Esto nos indica la marcada subutilización de los recursos humanos y naturales lo cual es causa directa del estancamiento de la producción agropecuaria, la cual creció en el quinquenio 1964-1968 a una tasa promedio anual de 1.7% siendo ésta inferior a la tasa de crecimiento poblacional

### **Incidencia de la Producción Agrícola en la Balanza Comercial**

Es indiscutible la importancia que tiene el sector agropecuario en la generación de divisas ya que en el año 1967 la contribución de dicho sector en el volumen de exportación fue del orden del 68.6%

Si hacemos una comparación con el mismo aporte del sector en el año de 1958 vemos que en ese año el 95% de las divisas fueron generadas por ese sector, notándose la marcada declinación de la contribución del sector analizado, dicha declinación obedece, a la constante disminución de los precios de nuestros productos de exportación, disminución provocada por la falta de poder de negociación.

No obstante, el ingreso generado por este sector contribuye en forma decisiva al financiamiento de los demás sectores

En tal sentido se recomienda

Una política que permita desarrollar el sector agrícola paralelamente al sector industrial el cual debe orientarse hacia la utilización de la materia prima producida en el sector agrícola

Para lo anterior es necesario:

Una reestructuración de los sistemas productivos, mediante la asistencia técnica, crediticia, y una distribución más equitativa de los factores de la producción

#### Punto N° 4

#### Estructura de la Producción Agropecuaria

En la agricultura salvadoreña hay dos sectores que, en los marcos de la actual estructura de la propiedad sobre la tierra y la orientación general del desarrollo económico nacional, se contraponen uno al otro

Uno de esos sectores se encuentra dedicado a producir para la exportación (café, algodón, azúcar y otros), hace uso de buenas tierras y de la técnica moderna (mecanización, abonos, aviación agrícola, semillas selectas, insecticidas, etc) acapara en gran medida el crédito bancario destinado a la agricultura, dispone de las mejores condiciones de infraestructura (carreteras, fuerza eléctrica, riego, etc) y también dispone de las mejores condiciones para el almacenaje, el beneficiado, el transporte, etc

El otro sector se dedica a producir para el consumo interno y en él se reúnen las peores tierras, el crédito diminuto, caro y de muy difícil consecución (dominado en realidad por la usura), los altos costos de alquileres en dinero o en especie, el arado de madera, la tracción animal, las malas semillas, en una palabra, la ausencia de técnica moderna y de mecanización; las peores condiciones de infraestructura y de mercadeo, las más escasas oportunidades de empleo, lo mismo que las mayores presiones absorbentes de los grandes propietarios sobre las parcelas campesinas

El atraso del segundo sector está determinado por el predominio del primero y este predominio se asienta en la propiedad sobre la tierra y el interés de los grandes latifundistas, que al mismo tiempo son quienes controlan el sistema bancario y el gran negocio de las exportaciones y las importaciones, unas veces solas y otras en sociedad con los inversionistas extranjeros

El hecho de que la mayor parte de la producción agrícola es para la exportación, determina una economía dependiente sujeta a las fluctuaciones del mercado internacional y por consiguiente muy vulnerable

Las consecuencias más sobresalientes de la estructura ya descrita de la producción agropecuaria, son las siguientes

a) Nivel general de atraso en la técnica y el instrumental productivo (especialmente en el sector que produce para el consumo interno).

b) Nulo o escaso interés de los empresarios agrícolas más poderosos en la elevación de la capacidad adquisitiva de las grandes masas de la población rural, a la cual no necesita vender mucho. Este factor, junto con otros, determina los miserables salarios y otro tipo de ingresos para esa población

c) Un creciente déficit de la producción de alimento en relación con la demanda efectiva del mercado interno y muchísimo mayor en comparación con las necesidades nutricionales reales

Esto obliga a gastar alrededor de 70 millones de colones anuales en la importación de alimentos, divisas que se restan a las posibilidades de adquirir maquinaria y otros medios de producción indispensables para impulsar el desarrollo nacional

Es cierto que en los últimos años se ha realizado esfuerzos para incrementar la producción de granos básicos y pecuarios, pero ese incremento se ha visto ligado en cierta medida a las exportaciones de los mismos y, además, no puede ser ésta la solución del problema ya que en el mejor de los casos sólo puede conseguirse una pequeña disminución en el ritmo de crecimiento del déficit de la producción alimenticia nacional

d) La dependencia económica es causa del subdesarrollo y obstáculo principal para el despegue hacia un desarrollo sostenido. (La revolución científica técnica que tiene lugar en el mundo de nuestros días, ensancha la brecha que existe entre nuestro país y los países desarrollados. La revolución científico-técnica está volviendo absolutas las economías basadas en la producción y exportación de materias primas agrícolas)

### Conclusión

En consecuencia, sin resolver el conflicto que existe entre los dos sectores mencionados de la producción agropecuaria en nuestro país, no se puede sacar a las grandes mayorías del pueblo de la miseria y el atraso cultural, no puede asegurarse un ritmo sostenido de desarrollo, ni puede darse base firme a la independencia económica y política de nuestro país, con todas las consecuencias negativas que todo ello trae para el desenvolvimiento histórico del mismo y más ampliamente, para Centro América. Pero este conflicto entre los dos mencionados sectores de nuestra producción agropecuaria sólo puede resolverse con una Reforma Agraria Profunda, basada en una expropiación masiva de tierras, que permita impulsar a altos ritmos el desarrollo de la producción destinada al mercado interno, sin perjudicar los altos rendimientos del sector que produce para exportar

## Punto N° 5

### Infraestructura Social: Educación, Salud y Vivienda Económica

#### Infraestructura social

Si a nivel estrictamente económico la actual estructura agrícola causa muchos males a la sociedad, en el aspecto puramente social tal situación es más grave. Los males se reflejan en los precarios niveles de salud, educación y viviendas, así como en las condiciones generales en que subsiste la población rural.

#### Educación

Según estimaciones recientes, en el año que acaba de finalizar únicamente el 63% de las personas en edad escolar (Primaria) fueron atendidas por el sistema educacional establecido. Es decir que a nivel general no se proporciona educación a más de la tercera parte de la población en edad para recibirla. Esta situación es más grave en lo que se refiere al sector rural donde el analfabetismo bordea el 65% de la población total, porcentaje muy superior al de todo el país. Establece un problema serio el ausentismo escolar en las zonas rurales, lo cual produce fundamentalmente, la falta de formación necesaria para el niño del campo y por la cual la influencia del maestro y la escuela es bien limitado.

#### Salud

En lo que se refiere a la salud, la situación general es también deprimente. Únicamente existen dos camas de hospital por cada mil personas. Este aspecto no revistiera mayor importancia si no fuera porque la población salvadoreña en general se mantiene en un estado de anemia provocado principalmente por un déficit en el consumo mínimo de calorías diarias necesarias para subsistir. Así también, todavía el mayor número de personas fallece a causa de enfermedades diarréicas, y la tasa de mortalidad infantil es 58.9 por mil.

#### Vivienda

Las estimaciones que organismos internacionales han hecho respecto al déficit de vivienda rural es impresionante. Según tales cálculos el país tiene un déficit de esta clase de viviendas del orden de 275,500 unidades. Si suponemos un promedio de cinco personas por unidad habitacional, tenemos que 1,377,000 personas se encuentran en el campo residiendo en viviendas que no merecen tal nombre. Estas personas están sujetas a toda clase de inclemencias del tiempo y por consiguiente a padecer muchas y diversas enfermedades.

#### Conclusión

Los anteriores aspectos determinan una comunidad nacional estancada en el proceso de desarrollo, y una población rural al margen totalmente de

los beneficios de la civilización actual, y sin ninguna participación en el quehacer político y cultural de su respectivo país; llena de frustraciones y propensa a las tensiones sociales, que encuentra en los diversos vicios, las grandes evasivas a su situación de miseria y de frustración

En consecuencia recomendamos

- 1º—Que es necesario reducir el alto porcentaje de analfabetismo en el campo y realizar esfuerzos para lograr ampliar los sistemas educativos en este sector
- 2º—Que para evitar el ausentismo escolar en el campo, es necesario limitar radicalmente la edad en que el niño campesino deba trabajar; al mismo tiempo que como la necesidad de trabajar del niño campesino es resultado de los bajos salarios pagados en el campo, debe buscarse las soluciones adecuadas que conduzcan al aumento de los salarios en el agro.
- 3º—Que para racionalizar y adecuar la educación primaria campesina es necesario modificar las actividades, calendarios y horarios para hacerlos funcionales con respecto a las características especiales y las necesidades educacionales del niño campesino
- 4º—Que es urgentemente y necesario que las escuelas rurales aumenten su capacidad hasta completar la educación primaria, al mismo tiempo que absorba a la totalidad de los niños en edad escolar
- 5º—Que siendo un obstáculo para la absorción de la producción escolar en la actualidad, el hecho de que las escuelas rurales incluyan la educación de la comunidad y la promoción económica y social, pero que a la vez es necesario mantener estas actividades, se hace conveniente realizar por aparte éstas, por medio de otras personas especializadas.
- 6º—Hacer mayores inversiones en la educación superior principalmente en las ciencias y la salud
- 7º—Crear las condiciones necesarias para que los servicios médicos y los productos farmacéuticos sean asequibles a la mayoría de la población
- 8º—Que es necesario iniciar un programa decidido de construcción de vivienda rural al tiempo que se otorguen las facilidades necesarias para la reparación de aquéllas que lo necesiten

### **Infraestructura Económica**

En relación a carreteras, podemos afirmar que en El Salvador las hay bastante buenas, si bien es cierto que algunas se encuentran bastante deterioradas, ya se están haciendo esfuerzos para mejorarlas o ponerlas en condiciones adecuadas de servicio

En lo que sí no estamos muy bien es en caminos rurales que permitan movilizar con relativa facilidad los productos agrícolas

En cuanto a obras de riego y drenaje, que permitan la rehabilitación de algunas tierras y poner en uso otras, se puede afirmar que en este rubro sí se necesita hacer grandes esfuerzos para adecuar los recursos con que ahora se cuenta.

En cuanto a la producción de energía también es necesario hacer inversiones que permitan satisfacer una demanda creciente del sector industrial y que además haga posible llevar electricidad al medio rural.

## Punto N° 6

### Formas de Tenencia de la Tierra en El Salvador

Las formas de tenencia que más se presentan en nuestro país son la propiedad privada, cultivada o administrada directa o indirectamente por su propietario, la propiedad en arrendamiento, y las tierras en colonia o en aparcería.

Al verificarse el Segundo Censo Agropecuario en 1961, el 50% del total de explotaciones agrícolas estaban poseídas a título de propiedad, el 19% en arrendamiento simple, y el 25% restante bajo la forma de colonia o aparcería u otras formas de tenencia. Estas cifras consignan que casi la mitad de las unidades agropecuarias estaban, en la fecha en que se realizó el Censo, siendo cultivadas por personas que no eran propietarias de tales explotaciones, de donde es consecuente deducir que existe un elevado número de propietarios ausentistas, es decir propietarios que residen en las ciudades y que se relacionan con su propiedad únicamente a través de la percepción del arrendamiento ya sea éste en efectivo o en especie.

El fenómeno del ausentismo en la explotación de las propiedades agropecuarias se confirma con las superficies de tierra poseídas en arrendamiento simple, colonia u otras formas de tenencia. Según el Censo Agropecuario de 1961, el 77,5% de la superficie trabajada se encontraba en ese año en posesión de sus propietarios, el 5% en poder de arrendatarios simples, y el 17,5% bajo otras formas (Colonia y Aparcería principalmente). Es de notar que estas últimas formas de posesión de la tierra son en algunas circunstancias modalidades que implican una mayor traslación del ingreso de los que las cultivan hacia los propietarios de las tierras.

Las cifras últimamente citadas son de orden inferior a las que se refieren al análisis de la posesión según explotaciones, sin embargo confirman —como se dijo anteriormente—, que una regular extensión de tierra es cultivada por personas que no la poseen en propiedad. Tal circunstancia incide directamente en toda nuestra economía, pues careciendo como se carece de una legislación sobre arrendamientos, los arrendatarios cultivan las tierras poseídas con la única finalidad de obtener un ingreso sin reparar en aspectos de conservación, fertilización y demás mejoras de carácter permanente que el suelo necesita. De ahí deviene una erosión y esterilización de las tierras, factores que redundan en una pérdida de la riqueza nacional.

## Magnitud de las Explotaciones

En lo que se refiere a la magnitud de las explotaciones agropecuarias no se necesita realizar mayores trabajos para conocer que dos modalidades dominan el esquema general agrario salvadoreño. Tales modalidades son el Latifundio y Minifundio, que constituyen las características extremas de las 226,289 explotaciones registradas en el Segundo Censo Agropecuario de 1961.

### El Latifundio

No obstante la pequeñez del territorio nacional y la fuerte presión demográfica sobre el recurso tierra, 2,058 explotaciones mayores de 143 manzanas, que representan aproximadamente el 1% del total de explotaciones, ocupaban, al momento de levantarse el Segundo Censo Agropecuario, 1,031,733 manzanas que representan el 46% de la superficie del país.

En el siguiente cuadro puede observarse el número de explotaciones por tamaño, y la superficie que ocupa cada extracto

|   |                 |                 |                  |                   |               |
|---|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|---------------|
| Tamaño de la Explotación<br>(en manzanas) | de 143<br>a 286 | de 286<br>a 715 | de 715<br>a 1430 | de 1430<br>a 3575 | 3575<br>y más |
| Número de Explotaciones                   | 1045            | 700             | 189              | 93                | 31            |
| Superficie en manzanas                    | 189,305         | 306,133         | 183,247          | 191,239           | 161,809       |

La situación anterior está negando a un considerable número de campesinos —jefes de familia y conocedores del campo— la oportunidad no sólo de procurarse un mayor nivel de vida mediante su acceso a la posesión de la tierra, sino también la posibilidad de contribuir en forma directa a la activación de la economía.

### El Minifundio

Contrastando con el reducido número de grandes propiedades, nuestra estructura agraria presenta una impresionante cifra de pequeñas fincas o predios rústicos con dimensiones escasas y constituidas en su generalidad por tierras de baja calidad, y sin buenas vías de acceso a los mercados. Según el Censo Agropecuario de 1961, el número de estas propiedades (Menores de 3 Hectáreas) ascendía a 175,615 unidades, equivalentes al 78.3% del total y las que únicamente cubrían el 11% de la tierra trabajada.

### Utilización de la Tierra

Para poder determinar si una tierra está bien utilizada o no, tenemos en primer lugar que conocer su potencialidad de producción. Esta fase de estudio y conocimiento de los recursos naturales del país se encuentran bastante adelantados y es El Salvador el único país de América Latina que lo realiza con un alto grado de especificación y detalle. Con base en estos estudios se ha elaborado un cuadro general de potencialidad y uno actual de la

tierra en El Salvador, que refleja a cabalidad la situación de subutilización de este recurso en nuestro país.

### Cuadro General de Potencialidad y Uso Actual

| Zonas  | Intensidad de uso | Area Hect        | Por ciento de Areas de zona | Por ciento del territorio nacional |
|--|-------------------|------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| I Valles y Llanuras para uso intensivo mecanizado                        | Eficiente         | 106,200          | 26%                         | 20%                                |
|  | Deficiente        | 100,000          | 25%                         |                                    |
|  | Mal uso           | 150,000          | 37%                         |                                    |
|  | Sin utiliz.       | 44,000           | 12%                         |                                    |
|  | Total Zona        | 400,200          | 100%                        |                                    |
| II Tasa Central para uso intensivo mecanizado                            | Eficiente         | 225,400          | 55%                         | 20%                                |
|  | Mal uso           | 180,000          | 45%                         |                                    |
|  | Sin utiliz        | —                | —                           |                                    |
|  | Total Zona        | 405,400          | 100%                        |                                    |
| III Peniplanos erosionados para uso en cultivos permanentes              | Mal uso           | 407,000          | 95%                         | 21%                                |
|  | Sin utiliz        | 10,400           | 5%                          |                                    |
|  | Total Zona        | 418,400          | 100%                        |                                    |
| IV Serravías para uso forestal   | Mal uso           | 67,000           | 13%                         | 25%                                |
|  | Sin utiliz.       | 433,000          | 87%                         |                                    |
|  | Total Zona        | 500,000          | 100%                        |                                    |
| V Reservas (volcanes, lavas, lagos, represas, bosques salados y pinares) |                   |                  |                             | 9%                                 |
|  | Total Zona        | 189,400          | 100%                        |                                    |
| Urbanas (Ciudades, carreteras, caminos y ferrocarriles)                  | Total Zona        | 107,000          | 100%                        |                                    |
| <b>TOTAL DEL PAIS</b>  |                   | <b>2,000 000</b> | <b>100%</b>                 | <b>100%</b>                        |

FUENTE: González Luna, H y Romero Herrero M E "Zonificación Agrícola Pecuaria y Forestal" Publicado en "El Crédito" San Salvador, 1968

Del cuadro se desprende que en el país están sin utilizarse, 487 000 hectáreas; están siendo mal utilizadas 804 000 hectáreas; y están con una intensidad de uso deficiente, 100,000 hectáreas. En total 1,391,400 hectáreas que representa 68.5% del territorio nacional está siendo ineficientemente utilizado.

Esta ineficiente utilización del recurso tierra ha sido la característica permanente de la explotación agropecuaria en el país. La clase terrateniente ha hecho ampararse en lo legal, el derecho de propiedad como un derecho absoluto, para mantener el actual estado de cosas en nuestro medio, pero si lo legal va en contra del derecho primario que el hombre en general tiene sobre los bienes de la tierra, es necesario una nueva reglamentación y legislación para hacerlo volver a su finalidad primera.

De todo esto igualmente deducimos que la actual distribución de la tierra en manos de unos pocos no es justa porque priva a la gran mayoría, de

los bienes indispensables, necesarios para una vida digna de seres humanos, a los que todos los hombres tienen derecho con anterioridad a cualquier otro derecho. Basándose en eso es que la Populorum Progressio nos dice: El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación, si por el hecho de su extensión, de su explotación, deficiente o nula, de la miseria que de ellos resulta a la población del daño considerable producido a los intereses del país, algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva" (P P. N° 24).

Afirmamos categóricamente que en nuestro país se dan las condiciones necesarias que legitiman poderosamente el derecho del Estado a una expropiación masiva en favor del bien común, dadas las situaciones de injusticia y subhumanas en que vive la gran mayoría de la población. Y esto no es solamente un derecho del Estado sino un deber que de no realizar estaría yendo en contra del bien común, del bien general del pueblo cuyos intereses está obligado a defender. Es al Estado como rector del bien común al que toca impedir que se abuse de la propiedad en contra de ese bien común

Nuestra conclusión es, entonces que el hombre de nuestro país no puede tener acceso a los bienes de la tierra porque están concentrados en manos de unos pocos, en contra de elementales principios de ley natural y de ética social

Que esa situación es a todas luces injusta porque atenta contra la misma constitución, esencia y desarrollo del ser humano

Que una expropiación masiva es necesaria, supuesto un estudio sereno, pero valiente, equitativo y firme de toda nuestra situación

Que el Estado estaría faltando a unos de sus gravísimos deberes si no llega a soluciones de este tipo, una de cuyas concreciones sería en el país la Reforma Agraria.

En consecuencia recomendamos

La eliminación del latifundio y minifundio como una de las medidas más importantes en que debe basarse la Reforma Agraria, que modifique la actual estructura agraria salvadoreña

## Punto N° 7

### La Investigación Agropecuaria

La investigación agrícola en El Salvador comenzó a principios de 1940. Sin embargo el apoyo desde el principio ha sido inadecuado

La investigación ha tenido que dispensarse superficialmente en una multitud de problemas agrícolas aislado pero al mismo tiempo urgentes. La investigación en El Salvador se ha distinguido por la descoordinada e inestable administración, por presupuestos inadecuados y por proyectos de alcance limitado, con escaso personal y a menudo descontinuado antes de llegar a los resultados finales

En otras palabras, a los programas de investigación les ha faltado continuidad, organización y planificación de largo alcance.

En la actualidad, El Salvador invierte aproximadamente 1.4 millones de colones anuales en investigación agrícola, que representa el 0.2% del ingreso bruto del sector agrícola, estimado en 662 millones de colones para 1967. La inversión total anual de 1.4 millones de colones, representa aproximadamente ₡ 0.93 por hectárea de tierra cultivada. Los países desarrollados, Estados Unidos, por ejemplo, invierte el 3.1% del ingreso bruto del sector agrícola, lo que representa una inversión de ₡ 7.50 por hectárea cultivada o sea más de ocho veces lo invertido en El Salvador.

La cantidad de dinero asignada para investigación en El Salvador, no solamente es inadecuada sino que se usa ineficientemente. El personal tiene que repartir sus esfuerzos sobre tantos proyectos, que no está en condiciones de concentrarse suficientemente en un solo problema. Algunos jefes y de sección y miembros principales del personal de la D.G.I.E.N. e I.S.T.C., las dos instituciones que realizan más del 95% de la investigación nacional, tienen que trabajar 20 ó 30 proyectos simultáneamente.

El Salvador tiene actualmente un técnico en investigación agrícola por cada 5 000 agricultores que representa una relación seis veces menor que la recomendada por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que es de un técnico por cada 800 agricultores.

La investigación actual es insuficiente y se distribuye en forma muy limitada entre algunos cultivos. Además, muchos productos que ofrecen posibilidades para la diversificación no son objeto de ninguna investigación (con excepción de algunas especies).

El algodón que es un producto vital para El Salvador nunca había sido objeto de investigación por parte del Gobierno, hasta recientemente como consecuencia de los problemas de producción.

La investigación animal en El Salvador (como el cruce, la alimentación y el control de enfermedades) nunca ha tenido ningún apoyo oficial o de otra clase. La investigación sobre forrajes ha sido mínima y la investigación sobre utilización de pastos ha sido nula.

Actualmente las pérdidas derivadas de los insectos en la producción y el almacenamiento de productos alimenticios tales como maíz, arroz, frijol y maicillo, reducen las disponibilidades para consumo de 40% a un 50%.

Casi ninguna investigación se ha hecho en cuanto a la utilización y procesamiento de los productos agrícolas y se ha hecho muy poco sobre el mercado de los mismos.

Por otra parte, muy poca investigación se ha hecho (si es que ha habido alguna) en años recientes, sobre administración agrícola.

En el sector agrícola diariamente se tienen que tomar decisiones importantes con muy escasa información analítica y antecedentes necesarios para fundamentar tales decisiones.

### Conclusión

Sin el deseo de hacer una crítica destructiva sobre el trabajo de investi-

gación agrícola del pasado y el presente y a la luz de la total perspectiva de las necesidades futuras de investigación en El Salvador, debe decirse que lo que se ha hecho en el pasado ha sido bastante deficiente, en otras palabras menos que el mínimo.

En consecuencia recomendamos:

Un decidido y substancial apoyo presupuestario a las instituciones que compete realizar, reorientándola totalmente, la investigación científica sobre los problemas que confrontan las comunidades rurales, la familia campesina y las explotaciones agropecuarias

## Punto N° 8

### Asistencia Técnica y Crediticia

#### Asistencia Técnica

Es inminente la necesidad de desarrollar un programa intensivo de asistencia técnica en el país, pues la poca asistencia que se ha dado hasta la fecha no ha sido suficiente como para lograr tecnificar en un grado significativo al Sector Agropecuario: haciendo notar que la mayor parte de la asistencia proporcionada ha sido en su mayoría aprovechada por los agricultores que poseen mejores recursos económicos, estando por el otro lado el pequeño agricultor que aún usa métodos anticuados de producción, debido a que es muy poco el grado de asistencia técnica que ha percibido

Esta situación ha estado dada por las razones siguientes:

- 1 —La debilidad de los programas desarrollados
- 2 —Mala orientación de los programas
- 3 —Deficiencia de equipo técnico y facilidades de éste, en el desempeño de su trabajo

#### Asistencia Crediticia

La asistencia crediticia desarrollada en el país, ha venido adoleciendo defectos que no han permitido que este instrumento tan determinante, consiga un desarrollo que permita alcanzar niveles de vida mínimos necesarios.

Los factores básicos que han contribuido a lo enunciado anteriormente son los siguientes:

##### 1.—Orientación de los créditos

Analizando el financiamiento recibido por el Sector Agropecuario, por parte de las instituciones crediticias privadas podemos ver, que el 72% de dicho financiamiento aproximadamente está orientado a productos de exportación.

Por lo tanto los productos de consumo interno han recibido un crédito insuficiente, no consiguiendo por lo tanto, satisfacer las necesidades de productos de consumo interno, provocando esto fuertes importaciones de productos alimenticios

## 2.—Clases de créditos

En este aspecto es importante hacer notar que el gran porcentaje de crédito proporcionado al Sector Agropecuario, es un Crédito de Operación y en pequeña escala, de inversión, estando casi excluido el crédito integral. Lo anterior viene a producir en el pequeño agricultor una situación de subsistencia, no permitiéndole por lo tanto desarrollar su unidad de producción de tal manera que no dependa cien por ciento de las Instituciones financieras. Lo anterior ocasiona que los agricultores estén expuestos a la explotación por tanto de la usura.

## 3.—Duplicidad de funciones:

La asistencia crediticia del país, está proporcionada tanto por la Banca Privada, como por Instituciones Autónomas, sin tener una política definida integrada. Esto ocasiona una fuerte duplicidad de funciones y por ende de desperdicio de recursos, surgiendo por lo tanto la necesidad de centralizar el crédito agropecuario de una Institución no privada que tenga la función de atender este sector exclusivamente

## 4—Relación con la tenencia de la tierra:

Las modalidades seguidas por el sistema crediticio de los Bancos, se basa en la garantía hipotecaria y prendaria no considerando la capacidad empresarial agrícola del usuario; lo cual trae como consecuencia un bajo acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos agricultores

## 5—Inadecuada selección del usuario de parte de las Instituciones Públicas

Dichas Instituciones le otorgan crédito a personas que pueden ser sujetas a la banca privada, a costa de no darle la asistencia crediticia a agricultores que no son sujetos de la misma banca

## Punto N° 9

### Comercialización

La comercialización de los productos agropecuarios se caracteriza por la forma siguiente:

- a) Duplicidad de función por parte del agricultor, en cuanto a que muchas veces además de ser productor se convierte en proveedor directo al consumidor

b) **Márgenes de Comercialización:**

Debido a la gran gama de intermediarios que existen en la comercialización de los productos agropecuarios se dan elevados márgenes de comercialización que no corresponden al valor agregado de los servicios en el proceso de distribución, originando fuertes transferencias de ingreso de los productores y consumidores hacia los intermediarios, siendo este factor otro de los determinantes en el bajo nivel de ingreso de los agricultores y es importante hacer notar, que este fenómeno se da específicamente en los productos de consumo interno los cuales son producidos en su mayoría por los medianos y pequeños agricultores; ya que los productos de exportación si tienen una estructura favorable de comercialización.

- c) La falta de aplicación del sistema métrico decimal de pesas y medidas, ocasiona que las transacciones comerciales de los productos agropecuarios se hagan por medio de procedimientos arcaicos, que no permiten la adecuada valorización de los productos, lo que incide desfavorablemente en los precios percibidos por el agricultor. Por otro lado el sistema de normas y calidades usadas, es inadecuado ya que no está de acuerdo a las calidades exigidas por el consumidor, o uso al que se destina el producto, lo cual no ha permitido la especialización de la producción de acuerdo a las exigencias del mercado

d) **Transporte:**

En este aspecto el servicio existente es bastante satisfactorio ya que el principal obstáculo existente está en cuanto a las vías de comunicación que no son transitables durante todo el año, ocasionando esto pérdidas especialmente en los productos perecibles debido a los retrasos entre la producción y la colocación en los puntos de distribución

e) **Estabilización de precios:**

Debido a la insuficiencia de almacenamiento y conservación los precios de los productos agropecuarios sufren fuertes fluctuaciones tanto en las épocas de producción como de escasez. Lo anterior se agrava en vista a que la acción reguladora llevada a cabo por instituciones públicas se aplica a un escaso grupo de productos, en especial granos básicos. Lo anterior se agudiza más todavía por la inexistencia de centros de acopio con los focos de producción.

Aunque en la actualidad existen esfuerzos para mejorar los sistemas de comercialización principalmente en cuanto a noticias de mercado, centros de almacenamiento, investigación de nuevos mercados; es necesario la intensificación de dichos esfuerzos para solucionar en una forma significativa los problemas expuestos anteriormente. Un aspecto que aunque bien específico es necesario mencionarlo, es en cuanto a que las organizaciones campesinas formadas o en proceso de formación busquen la forma más conveniente de lograr,

en cuanto a productos sujetos de industrialización, nexos directos de suministro de productos con las industrias procesadoras con el objeto de adquirir por parte del pequeño y mediano agricultor un mayor poder de negociación de sus productos, que le den como fruto unos mayores ingresos. Es importante hacer notar la necesidad del desarrollo de la infraestructura física necesaria para el establecimiento de un sistema de mercadeo adecuado.

#### **Punto Nº 10**

##### **Organización**

Es característica de nuestra situación agraria nacional el hecho de que la sindicalización campesina, pese a los esfuerzos realizados por líderes del sector campesino y a la permanente preocupación expresada por diversas organizaciones tales como sindicatos obreros y partidos políticos, ha sido objeto de una sistemática oposición por parte de la clase terrateniente y otros sectores de la empresa privada. Esta oposición ha tomado varias formas, legales unas tales como el Código de Trabajo que coarta la libertad de sindicalización campesina, de hecho, otras. Entre estas últimas podemos citar el estado de intimidación que los terratenientes mantienen en el campo por medio de organismos militares y para militares; la permanente vigilancia y amenazas de líderes campesinos y sus familiares y otras formas que llegan hasta el vejamen y atropello.

Valiente pero tardíamente se ha dado la Ley de Cooperativas como la única forma de organización que puede llegar al campo y que puede tener fuerza legal para contrarrestar la voracidad del comercio proveedor de insumos agrícolas y obtener mejores precios para los productos de los pequeños y medianos agricultores.

##### **Por lo Tanto Recomendamos:**

- 1º Que es condición indispensable para la realización y funcionamiento de un verdadero Programa de Reforma Agraria, que los campesinos y trabajadores agropecuarios cuenten con sus propias organizaciones sindicales, cooperativas comunales o de cualquier otro tipo
- 2º Que para la realización y funcionamiento, de las libertades de organización y cooperativas, es necesario que desaparezcan las causas que lo impiden como son las presiones ejercidas por algunos organismos militares y para militares además de la más importante de ellas, que es la ejercida arbitrariamente por los terratenientes en colaboración con los primeros
- 3º Que además, es urgente, necesario e imprescindible eliminar todas las trabas que establecen las legislaciones secundarias, especialmente la Ley Agraria y el Código de Trabajo, para la irrestricta organización de los campesinos y trabajadores agropecuarios.
- 4º Que solamente, cuando el gobierno permita y fomente la sindicalización y cualquier otro tipo de organización, demostrará que realmente tiene deseos sinceros de propiciar reformas que lleven al bienestar socio-económico del pueblo salvadoreño.



TEMA II  
CONCEPTOS  
DE REFORMA AGRARIA



# CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

## A—Confusiones Conceptuales

El concepto de Reforma Agraria se encuentra clara y correctamente definido dentro del campo de la Política Económica desde hace muchísimo tiempo. La claridad de tal conceptualización reside en el señalamiento concreto de los medios que esta política utiliza y de los fines que persigue.

Este concepto claro y sencillo, no obstante, se ha visto oscurecido o dejado de lado, especialmente en esta última década, debido a dos corrientes que, en el plano político, han participado en la discusión:

I—Aquella que interesada en mantener el *statu quo*, ha encontrado como única tabla de salvación el tratar de revivir el cadáver del liberalismo, anacrónica teoría que alcanzó gran influencia en nuestro país en el siglo XIX y que se basaba en la creencia de que el mecanismo económico tenía fuerzas inherentes de autorregulación.

Esta corriente ha pretendido mover, a su real conveniencia, el concepto de política económica (1), reduciéndola a la simple abstención de parte del Estado cuando se trata de modificar las bases y estructuras de la sociedad, pero exigiendo su acción para ciertas medidas cuantitativas a su favor (exención de impuestos, créditos, etc.)

No es raro en consecuencia, y no obstante su debilidad teórica por la posición permanentemente ambigua, que ante la necesidad de definir la reforma agraria que demanda el país, los componentes de esta corriente —por lo general los grandes terratenientes, sus aliados intelectuales y algunos periodistas— hagan énfasis únicamente en el aspecto de producción y productividad, esperando mantener en su poder toda la tierra. A esta corriente pertenecen algunas de las definiciones de reforma agraria que a continuación se citan y que deben ser inmediata y totalmente rechazadas:

“... la verdadera reforma agraria consiste en adoptar medidas que fomenten la producción y que alienten a los productores que demuestren capacidad para mejorar rindés y perfeccionar cultivos, uno de cuyos instrumentos fundamentales debe ser un régimen tributario de incremento de inversiones con beneficio para las tierras mejor cultivas” (2).

“... Reforma Agraria es la mecanización de la Agricultura” (3).

“... Reforma Agraria es la colonización de tierras fiscales en desuso” (3)

Estas y otro sin número de definiciones tienen en común evitar o minimizar modificación de las estructuras agrarias, con el claro propósito de man-

(1) En esta ponencia se entiende como Política Económica “la manipulación deliberada de cierto número de medios con objetos de alcanzar ciertos fines” Esta manipulación debe ser ejecutada por los organismos gubernamentales encargados (Ver Tinbergen, “Política Económica” F.C.E.)

(2) Sociedad Nacional de Agricultura, Situación Económica y Social de la Agricultura Chilena, Santiago 1955

(3) Citas por Menjivar R “Reforma Agraria” San Salvador, 1969

tener las injustas posiciones que ocupan en el país y crear confusión entre los sectores que impulsan los cambios necesarios

2.—Aquella corriente que se originó primero en un plano puramente técnico, para luego pasar al político, y que en forma bien intencionada trató de incluir en la Reforma Agraria no sólo los cambios en la estructura agraria, sino todas las políticas de desarrollo que se llevasen adelante a partir del momento en que se produjesen los primeros

Este concepto, sin intención, proporcionó los elementos para crear confusión alrededor del concepto de Reforma Agraria, a la que se agregó el adjetivo de INTEGRAL. “Abogando por una reforma integral —ha señalado Barraclough<sup>(4)</sup>— tienden a ofrecernos un guiso que contiene un poco de todo. Nos diferenciamos unos a otros, principalmente, en las proporciones de las recetas”. La economista inglesa Doreen Warrimer<sup>(5)</sup> ha agregado: “El enfoque integral parece algunas veces ofrecerlo todo, menos la tierra”

Este concepto que se originó en la FAO en 1960 y luego fue recogido por la Alianza para el Progreso que de recogerse en la definición de FAO: “No solamente una distribución masiva de tierras, sino la llamada Reforma Agraria Integral, esto es, una Reforma orientada a la efectiva transformación de las estructuras e injustos sistemas de tenencia, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, de tal manera que con el complemento oportuno y adecuado de asistencia técnica se alcance estabilidad económica. La Alianza para el Progreso sólo agregó a la asistencia técnica la comercialización y distribución de los productos y el crédito oportuno y adecuado, aceptándola en su forma textual”.

Esta conceptualización de la reforma agraria es correcta, pero tiene desventajas que los mismos organismos internacionales han reconocido al cambiar de definición. Algunas de ellas se han experimentado en el país y por ello debe hacerse más precisa la definición de reforma agraria que se acoja; algunas desventajas de esta definición son:

a—Se presta a confusiones que son manejadas muy hábilmente por los sectores o gobiernos anti-reformistas. La primera es en relación al tiempo. Si a la definición se agrega —además de la transformación de las estructuras— la asistencia técnica, el crédito, el mercado, la educación, etc., se les permite mezclar ambos factores (estructura agraria y política de desarrollo) y aducir —ya sin hacer distinción— que el proceso de reforma agraria es largo e indefinido en el tiempo, lo atrasa la modificación de la estructura agraria

b—Otra fuente de confusión —ya sufrida por el país— es que la mezcla de tantos elementos permite —desde luego en forma indebida— decir que cuando alfabetizan hacen reforma agraria, que cuando dan crédito hacen reforma agraria, que cuando hacen campañas cívicas militares hacen reforma agraria, con lo que continúa el círculo vicioso en que se mueven estos sectores. Estas objeciones han sido claramente planteadas por la autora mencionada anteriormente: “En el uso corriente, reforma agraria generalmente significa

(4) Barraclough, S. “Qué es una Reforma Agraria”

(5) Warrimer, D. “Land Reform and Development in the Middle East”

la redistribución de la propiedad de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores y trabajadores agrícolas. Ahora desde América nos viene un nuevo concepto de reforma que aboga por incluir una política amplia, que comprenda, no solamente la oportunidad de ser propietario, sino también otras diversas medidas para ayudar a los agricultores, a través de una mayor seguridad de tenencia, mejores sistemas de crédito, mayores facilidades de comercialización, servicio de asistencia técnica, educación, etc

“Sin embargo, aunque el concepto americano es un gran avance sobre las viejas creencias, una definición con tan amplias conexiones distorsiona la perspectiva. La redistribución de la tierra, o de los derechos sobre la tierra significa un cambio social y político grande, en tanto que las otras medidas conducen a un mejoramiento en la posición económica de los agricultores y en la producción agrícola, sin un cambio en su posición social

“Debido a que la concepción de reforma agraria se ha ampliado para incluir en ella diversas medidas tendientes al mejoramiento de los sistemas de tenencia de la tierra y de la organización agrícola, el cambio en el énfasis de lo fundamental a lo accesorio, y el original —aunque esencial— objetivo de una mayor desigualdad económica y social, tiende a oscurecerse. El enfoque integral parece algunas veces ofrecerlo todo, menos la tierra”.

Sin desconocer, como se verá posteriormente, lo aceptable de la definición en el plano teórico conviene en el caso del país rechazarla para evitar las oscuridades o ambigüedades de acción al impulsarse la reforma agraria, entendiéndose desde luego que paralelamente al plan de reforma agraria debe acompañarse un plan de desarrollo agropecuario para lo cual algunos instrumentos son el crédito, asistencia técnica, educación, etc etc

## B—Las Reformas en la Política Económica

Conviene antes de referirse en forma concreta a la Reforma Agraria hacer un análisis acerca de la ubicación y objetivos de las Reformas dentro de la Política Económica, a fin de aclarar más el concepto a proponer.

Se ha definido ya la Política Económica como la manipulación deliberada de cierto número de medios con el objeto de alcanzar ciertos fines en el sector agropecuario. Estos medios que, lógicamente, son de diferentes tipos, varían desde el establecimiento de impuestos de importación, hasta las nacionalizaciones. En función de su importancia o trascendencia estos medios pueden dividirse en cualitativos y cuantitativos.

Los medios cualitativos suelen dividirse en bases y estructuras (6). Las bases son definidas como “los elementos fundamentales en la organización de la sociedad humana: los relacionados con los valores espirituales y aquellos que definen las relaciones entre los hombres” Ejemplos del primer tipo de bases serían las oportunidades para educarse, la libertad de convicciones y

(6) En esta ponencia se sigue el punto de vista de Tinbergen. Algunos autores e instituciones (CEPAL entre ellas) no establecen esta división en los medios cualitativos

creencias y del segundo, el grado de división del trabajo y los sistemas de tenencia de la tierra y el agua, para el caso que acá se trata

La estructura es "el grupo de elementos de la organización de la sociedad humana, que vienen a constituir los detalles" y por lo tanto, menos importantes que las "bases"; ejemplos, el número de autoridades de la política y su coordinación, la composición cuantitativa de la riqueza real, etc

Los medios cuantitativos se utilizan para cambios frecuentes, "para adaptar la economía a los pequeños y frecuentes cambios". Esto es lo que se considera como instrumentos.

Estamos acostumbrados en el país, y por ello a algunos sectores les parece raro que dentro de la ciencia económica se hable de reformas, a ver cambios cuantitativos, pero nunca —por lo menos las actuales generaciones— han visto un cambio en lo que acá se ha denominado bases y estructuras

En función de la naturaleza de los medios utilizados es que la Política se clasifica en

- 1—Reformas, que equivalen a cambios en las bases o sea las relaciones que se establecen entre los hombres en el plano económico.
- 2—Política Cualitativa, que produce cambios en los detalles de la organización social
- 3—Políticas Cuantitativas, que es la manipulación de medios cuantitativos para alcanzar ciertas metas también cuantitativas

### C—La Reforma Agraria

Si se reduce el ámbito a la Política Agraria, que podría definirse como "la acción del Estado para mejorar por medios directos las condiciones de vida y trabajo de la masa de la población agrícola", se puede igualmente encontrar tres tipos de Políticas: Reforma Agraria, Políticas Cualitativas y Políticas Cuantitativas, recordando que algunos no hacen diferencia entre las dos primeras. Dentro de la Política Cualitativa cabe, por ejemplo, la reorganización que el Gobierno ha prometido en la administración pública, la estructura crediticia del sector agropecuario; dentro de las cuantitativas todas aquellas encaminadas a incrementar la producción, la productividad, mejorar la comercialización, estabilizar precios, etc

La Reforma Agraria, pues, dentro de las líneas señaladas por la Política Económica —y más en ámbito más reducido en la Política Agraria— se encamina a producir cambios en lo que se conoce como estructura Agraria, que es resultante de las bases de la sociedad rural

Más concretamente, aún cuando la estructura agraria está formada por una serie de elementos interrelacionados (7) —Sistema de Empresa, Estructura Social, Estructura Política, Estructura de relaciones con el ordenamiento ins-

(7) Para profundizar sobre estos elementos, ver García, Antonio "Reforma Agraria y Economía Empresarial en América Latina"

titucional y la Tenencia Agraria— la reforma agraria se encamina a modificar al elemento fundamental de esa estructura, cual es los Sistemas de Tenencia de la Tierra, los cuales pueden definirse con CIDA como “Patrones definidos e identificables, de las relaciones económicas y sociales entre grupos de tenencia y el uso de la tierra”

#### D—Ponencia Concreta

1—Para efectos de la ejecución de la Reforma Agraria en El Salvador esta debe considerarse como la modificación de los sistemas de tenencia de la tierra. Más concretamente, puede adaptarse la última definición de CEPAL: “Una reforma agraria auténtica tiene por objeto la redistribución en gran escala de la tierra, y por lo tanto, del poder rural, lo que sólo puede lograrse expropiando las explotaciones multifamiliares privadas en beneficio de los trabajadores agrícolas sin tierra y de los productores de los minifundios” (8)

A lo anterior debe agregarse lo relativo al uso del agua

2—Se sobreentiende que paralelamente a la ejecución de la Reforma debe impulsarse un Plan de Desarrollo Agropecuario —el cual por otra parte, no da efectos en una estructura deformada— encaminado a incrementar la producción y productividad del Sector

3—Debe entenderse que los efectos esperados de una Reforma Agraria no pueden obtenerse si la medida no se planifica dentro de una política económica global que tienda al desarrollo económico del país

(Ponencia elaborada por Dr Rafael Menjivar, Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas y por el Br Rigoberto Monge López, estudiante de CCEE, presentada al Congreso de Reforma Agraria a nombre de la Universidad de El Salvador)

(8) Naciones Unidas “Estudio Económico de América Latina 1966”  
E/CN/12/767 Rev 1 Nueva York, 1967



# HACIA UN CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA EN FUNCION DEL HOMBRE Y DE TODO EL HOMBRE

## PONENCIA PRESENTADA POR LA CURIA METROPOLITANA

Delegados: — Monseñor Dr. Ricardo Urioste  
— Pbro. José Romeo Maeda  
— Pbro. Lic. Juan Ramón Vega  
— Pbro. Lic. José I. Alas  
— Lic. David Alvarado (Asesor Técnico)

*Autor: Pbro Lic. Juan Ramón Vega*

### Introducción

Estamos aquí presentes en este Congreso Nacional de Reforma Agraria, varios sacerdotes en calidad de Delegados de la Curia Metropolitana para hacer oír la voz de la Iglesia en un tema que preocupa a la Nación y que está lleno de implicaciones técnicas en el plano socio-económico. Estamos pues ante un "signo de los tiempos", y nuestra presencia será para ofrecer lo que la Iglesia "posee como propio: una visión global del hombre y de la humanidad" (cfr. *Populorum Progressio*, n. 13).

Nuestro lenguaje no será por tanto, de técnicos en Reforma Agraria. Pero sí queremos plantear ante los técnicos, algunos principios doctrinales que según la doctrina de la Iglesia hay que tener en cuenta en la búsqueda de soluciones ante el problema agrario

Los que buscan orientación cristiana referente a la Reforma Agraria, no tendrán que limitarse solamente a recurrir a las enseñanzas generales sobre el derecho de propiedad, sobre la expropiación y sus reglas; podrán encontrar ahora en la Constitución del Vaticano II "Sobre la Iglesia en el mundo de hoy" y en la Encíclica "Sobre el desarrollo de los pueblos" principios específicos que permiten evaluar las reformas agrarias en curso, y además, servir de inspiración para otras que se inicien, como esta que, vivamente esperamos en El Salvador

El Concilio Vaticano II, en el Capítulo III de la Constitución arriba indicada, invita a todos los hombres de buena voluntad, a tomar conciencia de los requerimientos éticos del progreso moderno: el hombre debe ser "el centro y el objetivo de la vida económica". Precisamente en esta época de notable desarrollo tecnológico y social, nada más que la situación rural contribuye al "desprecio de los pobres" denunciado allí por el Concilio, sobre todo en las regiones menos desarrolladas del mundo de hoy donde "algunos viven en la opulencia y malgastan sin consideración" la mayoría, además de encontrarse en condiciones de vida y de trabajo indignas de la persona humana "carece de casi toda posibilidad de obrar con iniciativa y responsabilidad propia" (cfr. G et S n. 65 *passim*)

Angustiada por la conciencia dolorosa de estas desigualdades que violan la justicia y la caridad, la Iglesia insta a la conversión de mentalidad y actitud, para aplicar la técnica y la capacidad económica y hacer reformas que corrijan este lamentable estado de cosas (ibid). La Reforma Agraria, es precisamente una de las reformas que permitirán a los "débiles y pobres" participar más plenamente en la vida económico-social. De ahí que esta concepción está orientada no sólo a la mejoría de la producción agrícola, sino a una redistribución de la tierra, y sobre todo del poder económico, social y político en favor de las clases campesinas marginadas de la vida moderna. La inspiración es claramente evangélica: el Reino se hizo presente en tiempos de Cristo, porque la buena nueva era anunciada a los pobres (Lc. 7,22). Hoy es la Iglesia, la que recuerda a los hombres del Siglo XX los derechos de los pobres: los campesinos oprimidos de innumerables regiones del globo (ibid).

Basados en la Constitución "Gaudium et Spes" sobre la Iglesia en el mundo de hoy, y en la Encíclica *Populorum Progressio*, analizaremos "la índole social" de la propiedad, pasaremos revista a las diversas teorías contemporáneas de Reforma Agraria, para señalar finalmente qué puede ofrecer la Iglesia como orientación en la elaboración de un contenido del proceso de Reforma Agraria en función del hombre y de todo el hombre

### I—La índole social de la propiedad

Los estudios del CIDA sobre "Características generales de la utilización y distribución de la tierra en El Salvador" nos permiten detectar tres hechos: Primero, las relaciones de tenencia de la tierra en El Salvador se estructuran en base a la institución de la propiedad privada individual. Segundo, la tierra de cultivo está distribuida en forma desequilibrada en relación a la población (mientras el 91.4% de las 226 896 fincas del país, ocupan apenas el 21.9% del total de hectáreas del país, con un tamaño promedio de 1.75 hectáreas, el 0.5% de fincas ocupa 37.7% de las hectáreas disponibles en este país con un tamaño promedio de 580.33 hectáreas por finca) (pág. 58 del estudio citado). Tercero, existe una tendencia a la concentración de la tierra y del ingreso en manos de una clase terrateniente muy minoritaria con desmedro de la gran masa campesina que se ve obligada a soportar pasivamente esta situación.

A estos hechos palpables en el estudio citado, podríamos añadir todavía una constatación más que no es sino consecuencia de esta situación, y es ésta: el campesino es un hombre marginal, político, social y económicamente. La despersonalización generada en el peón agrícola por su dependencia del patrón se extiende a su familia y a su vida social. Dentro del trabajo, su función es sobre todo instrumental y fomenta la pasividad de tal modo, que es incapaz de hacer aportes positivos a la marcha de la empresa. Este campesino, tampoco puede actuar libre y responsablemente en los asuntos locales y menos en los nacionales. Políticamente, este hombre está pulverizado, y por tanto, manipulado. Carece de representación ante los que toman decisiones en la hacienda, en el municipio y en el Gobierno y son incapaces por sí mismos de promover un mejor nivel de vida. Están excluidos del bienestar que nos brinda la sociedad tecnológica. Son los "débiles pobres" de quienes ha-

bla el Concilio (G. et S N. 63) adornados de algunas virtudes morales, pero hombres humanamente disminuidos, pues por falta de capacitación personal y de estructuras humanizantes, no pueden participar creadoramente en el desarrollo.

Si toda esta situación descansa en el régimen de propiedad privada, bueno es por tanto, que en la búsqueda de soluciones nos planteemos cual sea el contenido de este principio. Si es un principio fundamental, no puede ser tan destructor del hombre, de su personalidad y de su capacidad de decisión. Si es que se ha abusado en su aplicación, urge que se corrijan los errores pues el mal es muy grave. Conviene aquí recordar la célebre protesta de Pío XII en su Mensaje de Navidad de 1942 "La Iglesia no puede ignorar o no ver que el obrero, en su afán de mejorar su situación, tropieza con un ambiente que, lejos de ser conforme a la naturaleza, contradice el orden de Dios y el fin que El ha señalado a los bienes terrenales" (Col. de Enc Ed A C Esp. pág. 214, 23)

Y el mismo Papa continúa señalando donde está el origen de este mal. "Dios, dice Pío XII, al bendecir a nuestros progenitores, les dijo: "Creced y multiplicaos, y henchid la tierra y dominadla" (Gen 1, 28). Y dijo después al primer jefe de familia: "Con el sudor de tu rostro comerás el pan" (Ibid 3, 19). La misma dignidad, pues, de la persona humana exige normalmente, como fundamento natural para vivir, el derecho al uso de los bienes de la tierra, al cual corresponde la obligación fundamental de otorgar a todos, en cuanto sea posible, una propiedad privada. Las normas jurídicas positivas, que regulan la propiedad privada, pueden modificar y conceder un uso más o menos limitado; pero si quieren contribuir a la pacificación de la comunidad, deberán impedir que el obrero, que es o será padre de familia, se vea condenado a una dependencia y esclavitud económica incompatible con sus derechos de persona". (Ibid 24).

"Que esta esclavitud provenga del predominio del capital privado o del poder del Estado, es lo mismo en cuanto a los efectos" (Ibid. 25).

No hay que equivocarse por tanto, cuando se dice que la Iglesia es la defensora del principio de propiedad privada. Juan XXIII, haciendo suya una frase de Pío XII, dice en la *Mater et Magistra* "Cuando la Iglesia defiende el principio de la propiedad privada, va tras un alto fin ético-social. De ningún modo pretende sostener pura y simplemente el estado de cosas, como si viera en él la expresión de la voluntad divina, ni proteger por principio al rico y al plutócrata contra el pobre e indigente. Más bien se preocupa la Iglesia de hacer que la institución de la propiedad privada sea tal como debe ser, conforme al designio de la Divina Sabiduría y a lo dispuesto por la naturaleza" (*Mater et Mag*, n 111 Pío XII, Radio Mensaje del 1 de Sept. 1944)

Las distintas formas de propiedad que se han conocido en la historia de la humanidad han obedecido a distintas concepciones del hombre en la sociedad. La Revolución Francesa en 1789 con su filosofía liberal e individualista asienta cátedra con los derechos del individuo agigantando estos derechos sobre los deberes del hombre para con la sociedad. Nace así una concepción de la propiedad que adolece de dos grandes vicios: la fructificación

automática de la riqueza hasta la acumulación de la misma en manos de pocos, y, el olvido de la índole social de la propiedad.

En esa época había una serie de valores humanos que debían ser respaldados por la propiedad: la libertad era defendida por la propiedad como en una trinchera, la iniciativa y el sentido de responsabilidad ante la vida, necesitaban ser estimulados por el afán de lucro; la promoción cultural y el prestigio social estaban vinculados a la riqueza; la seguridad ante la enfermedad y la vejez, tenían que ser asegurados con un eficiente ahorro. El individuo estaba sólo ante el Estado y debía defenderse.

Nuestra sociedad actual ha cambiado y seguirá cambiando hacia una socialización mucho más grande. Es absurdo seguir celando un principio que ahora engendra males y lacras sociales a todas luces en contra del hombre. Vivimos una época que exige esfuerzos colectivos, participación en las formas de poder y realizaciones colectivas. La sociedad urbana es socializante, en el sentido sociológico del término, es decir, que multiplica las relaciones de convivencia, con diversas formas de vida y de actividad asociada. La doctrina de la Iglesia no puede ignorar este fenómeno, pues se le impone como un hecho real del mundo de hoy, y así aunque continúa defendiendo la propiedad privada, cuenta con el hecho y con la necesidad de la socialización. Cuando reclama la redistribución de la propiedad, lo que fundamentalmente quiere es la redistribución del poder económico de modo que en él participen realmente todos los ciudadanos.

Si los ciudadanos llegan realmente a tener poder económico, se habrá salvado la propiedad en lo que tiene de exigencia natural, aunque lo tengan en formas socializadas, por ejemplo, de autogestión. Si los ciudadanos no llegan a tener poder económico real, no habrá realmente propiedad, aún cuando todos sean poseedores de un determinado número de acciones de las empresas del país.

Con el P. Bigó en su libro reciente "La doctrina social de la Iglesia", podemos definir así la propiedad privada, "es el poder estable, exclusivo y transmisible por herencia, de administrar y dispensar los bienes materiales según su destinación común, en vista a asegurar una vida digna de sí mismo y a los suyos, y de proveer a las necesidades de los demás, en el marco de las leyes, de las instituciones y de las decisiones públicas cuando el bien común lo exige".

Está la definición del principio de propiedad privada, "el régimen que haya que tomar para una sociedad determinada será el que en un momento determinado garantice más eficazmente la vida, el poder de decisión, la libertad y la responsabilidad de la persona. Pero no de unos pocos, sino de todos los ciudadanos, al menos de la mayoría". (Sic en la pág. 212 del libro "Doctrina Social Católica", libro de texto del Inst Social León XIII de Madrid, España).

El Estado como promotor del bien común debe velar porque en una sociedad determinada reine aquél régimen que permita el mayor desarrollo del hombre en la sociedad. Y cuando un régimen determinado es inoperante para conseguir este bien de todos, el Estado debe intervenir.

El mismo libro de texto arriba citado señala así los casos en los que el Estado debe intervenir nacionalizando o expropiando si fuere necesario:

1º—“Cuando la expropiación o la nacionalización sean el único medio eficaz de cortar una mala gestión que priva a la colectividad de bienes que le son indispensables.

2º—Cuando la propiedad lleva consigo un enorme poder social que sólo pertenece al poder público;

3º—Prácticamente en todos los casos de monopolios,

4º—Cuando la distribución de la propiedad es un obstáculo al cumplimiento de su función social o es causa de excesivas desigualdades sociales; por ejemplo cuando está demasiado dividida o demasiado concentrada.

En todos estos casos debe el Estado dar una compensación equitativa. En algún caso especial, incluso podría hacerse sin ella (Cfr *ibid.* p 216, 217)

Los cuatro casos se dan en El Salvador de una manera evidente y palpable. La conclusión por tanto es solamente una: el Estado tiene el deber de intervenir en El Salvador nacionalizando y expropiando tierras para corregir la flagrante injusticia y el desequilibrio existente en la forma de tenencia de la tierra que actualmente margina al hombre salvadoreño

Más aún, un Gobierno que se precie de honesto no puede aceptar componendas en esta situación, pues su deber es asegurar el bien de la comunidad nacional y no el encubrir el abuso de unos cuantos

Se oye decir cuando se habla de la necesidad de una Reforma Agraria que cómo se van a dar tierras a campesinos ignorantes que no tienen ninguna educación ni medios de producción. Entendemos que uno de los problemas más graves que encuentran los técnicos de la Reforma Agraria es precisamente este, que una Reforma para que sea eficaz necesita de un cuerpo de técnicos que asistan a los nuevos propietarios para asegurar una eficiente productividad agrícola. Es cierto. En la *Populorum Progressio* encontramos esa advertencia “Una reforma agraria improvisada puede frustrar su finalidad” (n 29) Se necesitan técnicos, se necesita capital y se necesita tiempo pues implica una labor educativa, pero todo esto es parte del riesgo y del sacrificio que implica una Reforma Agraria. Es una inversión hoy, para lograr mayores frutos dentro de 5, 10, 20 años. Pero si hoy no se hace este sacrificio necesario, la injusticia no hará sino crecer con los años, el hambre será mayor, la ignorancia más difícil de superar y la pasividad del campesino llegará al extremo de una deshumanización más intolerable

Una cosa es cierta que ese campesino no podrá salir de su postración social si estas estructuras que lo impiden desarrollarse como hombre, continúan. La Iglesia por tanto no puede sino condenar a quienes se oponen a la realización de estas reformas necesarias

## II—Los conceptos de Reforma Agraria.

Al sostener la necesidad de la Reforma Agraria en El Salvador, no esta-

mos diciendo con esto que nosotros la descubrimos como la única causa del subdesarrollo del país. Los factores que inciden en el subdesarrollo son múltiples, y resulta difícil por no decir imposible, aislar un aspecto específico. Si nosotros en calidad de Delegados Oficiales de la Curia Metropolitana de San Salvador, basados en los documentos oficiales de la Iglesia defendemos y sostenemos la necesidad y urgencia de la Reforma Agraria en El Salvador, más aún el deber del Estado de llevarla adelante aún haciendo uso de expropiaciones y nacionalizaciones, lo sostenemos no por una razón desarrollista, sino por una razón mucho más fundamental, porque la actual estructura de la tenencia de la tierra atenta gravemente a los derechos de la persona humana, porque la condiciona de tal modo que la deshumaniza

Y en este sentido queremos sintetizar en pocas palabras las distintas corrientes de Reforma Agraria que se sostienen comúnmente para concluir presentando aquella que nos parece que responde a las enseñanzas doctrinales de la Iglesia y la que mejor responde a una valorización del hombre

Una primera teoría de reforma agraria es la llamada "produccionista". Sus partidarios abogan por un régimen de tenencia donde predomina la pequeña finca familiar, capaz de dar trabajo y sustentar a una familia en forma permanente. Tal régimen dicen contribuiría a preservar los derechos de los agricultores, estimularía la producción y proporcionaría las bases para una sana democracia. Sus partidarios buscan más que una reforma agraria, una "colonización" más o menos acelerada según lo impongan las circunstancias políticas.

Se critica este tipo de reforma por lo ingenuo que parece que el subdivisionismo venga a resolver el problema agrícola. Sin la asistencia técnica eficiente y sin medios de defensa de los grandes, el campesino se encuentra después de estas reformas desprovisto de todo para hacer frente a sus nuevas obligaciones como jefe de una pequeña empresa, baja la producción y poco a poco las tierras van acumulándose nuevamente en manos de quienes las pueden comprar

Una segunda teoría es la llamada "redistribucionista". Para esta escuela, la reforma agraria es en esencia una medida redistributiva; el objetivo es transferir los derechos sobre la tierra y el ingreso que ésta genera, de la minoría terrateniente que la ha acaparado a los campesinos que la trabajan sin percibir una parte equitativa del producto

Una versión más radical de esta teoría, está inspirada por un agudo sentido de lucha contra las clases terratenientes. Un ejemplo notable de esta teoría lo hemos tenido en la ideología agrarista de la revolución mexicana (1910-20) y hasta cierto punto en la revolución boliviana (1952). La acción violenta es utilizada en cuanto sea necesaria para destruir de una vez para siempre el poder de una clase abusiva. La estructura agraria que se busca instaurar podría en algunos casos basarse en unidades familiares de producción no sólo social sino también económicamente eficientes. En otros casos podría mantenerse la gran unidad productiva mediante sistemas de explotación colectiva y cooperativa

La otra corriente es la llamada "colectivista". Busca suprimir el latifundio

pero se opone a una redistribución de la tierra a los campesinos por motivos ideológicos, políticos y económicos. Ideológicos porque busca suprimir todo tipo de propiedad privada, políticos porque busca organizar al campesino para fines revolucionarios y económicos porque considera más eficiente para la explotación agrícola una planificación central en la producción y comercialización con miras a un mayor rendimiento económico.

¿Qué podemos decir sobre el particular en base a los documentos de la Iglesia? El Concilio dice en la Constitución sobre la Iglesia en el mundo de hoy: "Son pues necesarias las reformas que tengan por fin, según los casos, el incremento de las remuneraciones, la mejora de las condiciones laborales, el aumento de la seguridad en el empleo, el estímulo para la iniciativa en el trabajo; más todavía, el reparto de propiedades insuficientemente cultivadas a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer" (n. 71). Sin embargo, nos dice, estas reformas deben de hacerse "dentro del respeto de las personas y las características de cada pueblo" (n. 66)

El Concilio por tanto nos señala un objetivo que no es ni distribucionista, ni agrarista, ni colectivista, ni produccionista. Busca promover el nivel de vida de los campesinos, pero sobre todo su participación en la vida social y política a fin de que el hombre venga a ser el centro y a la vez el fin de la economía

Ahora bien, el Concilio habla solamente de propiedades "insuficientemente cultivadas" y que se den a "quienes sean capaces de hacerlas valer". La *Populorum Progressio* va más lejos y dice "El bien común exige, pues, algunas veces la expropiación, si, por el hecho de su extensión o de su explotación deficiente o nula o de la miseria que de ello resulta a la población o del daño considerable producido a los intereses del país algunas posesiones sirven de obstáculo a la prosperidad colectiva" (N 24). Entonces no podemos decir que la Iglesia aboga solamente por una reforma agraria en tierras insuficientemente cultivadas, sino en todas aquellas cuya forma actual "sirvan de obstáculo a la prosperidad colectiva".

Por otra parte el Concilio dice que esta reforma sea "a favor de quienes sean capaces de hacerlas valer" Y en esto tenemos que entender no necesariamente aquéllos que han recibido una educación adecuada, sino la indicación de una condición para el éxito de una reforma: la transformación del campesino

Y al indicar esta condición el Concilio es realista. Parte del hecho de que en las condiciones de pasividad, desorganización social, y postración económica en que se encuentran los campesinos, urge para el éxito de una reforma una adecuada promoción de este hombre, urge capacitarlo, urge hacerle tomar conciencia de su miseria actual y de su dignidad humana. Y esto no puede hacerse sin organización del mismo campesino. Aquella reforma agraria será realmente eficaz que sea querida por el campesinado y que sea tomada en las manos del mismo

Juan XXIII en la *Mater et Magistra* al señalar la conveniencia de las empresas familiares para asegurar un rédito decoroso para la familia campesina

decía “es indispensable que los cultivadores sean instruidos, puestos al día incesantemente y asistidos técnicamente en su profesión; y es también indispensable que establezcan una abundante red de iniciativas cooperativas, estén profesionalmente organizados y activamente presentes en la vida pública, tanto en organismos de naturaleza administrativa como en los movimientos de finalidades políticas”

“Estamos convencidos, no obstante, continúa el mismo Papa, de que los protagonistas del desarrollo económico, del progreso social y de la elevación cultural de los ambientes agrícola-rurales, deben ser los mismos interesados, es decir los obreros de la tierra”

Sin organizaciones campesinas que ayuden al campesinado a salir de su pasividad no puede esperarse un éxito en una reforma agraria. Sin organizaciones de tipo cooperativo que los agrupen no sólo para su superación técnica y elevar el nivel de vida, sino también para sostenerlos en la lucha y darles fuerza y voz en la sociedad global, una reforma agraria puede quedarse en un mero cambio de estructuras por unos años pero sin mayor significado para el futuro. Lo que importa en una palabra es que el campesino salga de su postración y marginalidad social, que venga a ser un hombre con suficiente responsabilidad e iniciativa, un hombre que pueda ver con seguridad hacia el futuro y goce de personalidad representativa en la vida política.

Podemos pues esbozar un tipo de definición basado en los documentos de la Iglesia. Propiciamos una reforma agraria que promoviendo una mejor distribución de la tierra en forma comunitaria y familiar respete los principios de justicia social, asegure el aumento de la productividad aunque para esto tengan que esperarse unos cuantos años, pero que tenga como objetivo la superación de la marginalidad del hombre campesino a fin de que se capacite y pueda sobreponerse a esa situación, tomando en manos su propio destino y participando creadoramente en el desarrollo

## ALGUNAS CONSIDERACIONES BASICAS PARA LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS

Considerando que es deber del Estado hacer el estudio de la naturaleza del territorio de la República, descubrir sus riquezas y poner éstas, al servicio del hombre y la sociedad y sobre todo actualizar la tenencia de la tierra, dado el atraso en que se encuentra y de la necesidad que hay, de incorporar la población rural al desarrollo económico, social y político del país. La Reforma Agraria debe tener como objetivo principal el dotar a los hombres, aptos para trabajar en el campo, de un sistema justo de propiedad que le sirva para su progreso familiar y desarrollo integral en la sociedad a la vez que sea la base de su bienestar social dentro de su comunidad.

También es necesario que a más de la tierra se adecúe ésta a una explotación racional y técnica y se dote al hombre del campo de un sistema crediticio para hacer que la propiedad cumpla la verdadera función social dentro de la Reforma Agraria, siendo el campesino parte de un todo, y teniendo como todos pleno derecho a poseer la propiedad en carácter privado, es conveniente que el Estado garantice a éstos la cantidad de tierra suficiente para tener una vida digna y dentro de los límites que el territorio nacional permita dándole preferencia a la pequeña y mediana propiedad así como también a la propiedad de economía primaria o al sistema de Cooperativismo Agrario que elimina el minifundio y crea la propiedad colectiva de producción mayor

Para conocer esto y poder aplicar cualesquiera teoría sobre la tenencia de la tierra, en toda Reforma Agraria una de las bases necesarias es el catastro que establece el inventario o realidad de la distribución de la tierra, la riqueza que ésta tiene y quienes la poseen, además de que ayuda a conocer las condiciones de explotación de todos los que la habitan tanto nacionales como extranjeros. A través del catastro se puede hacer estudios técnicos de las tierras de inmediata incorporación para el proceso del desarrollo económico y de aquellas que no lo son pero que pueden incorporarse al introducir la infraestructura con la construcción de las vías de comunicación, sistemas de riego, drenaje y la tecnificación del campo, sobre todo en aquellas regiones que por su característica especial de topografía son inaccesibles pero que por medio de la técnica pueden hacerse explotables. Tiene primordial importancia el incrementar toda clase de servicios a los propietarios que se les adjudique tierra para que puedan cumplir con los requisitos que la misma ley agraria establece

Como es de suponer toda nueva ley en especial la agraria, propicia un cambio en las normas que rigen la vida de los hombres, en este sentido el Estado deberá prever las condiciones necesarias en las relaciones del nuevo hombre propietario como del que no lo es, esto podrá lograrse al través de una base salarial justa para el trabajador del campo, haciendo la observación de que también el Estado deberá tener en el tesoro nacional las cantidades de dinero, tanto para la asistencia, la compra de tierras, como la preparación

técnica del elemento humano y la puesta en marcha de los planes de integración de la sociedad global del país en la Reforma Agraria

**Ponencia de la FISTRAS presentada por Adalberto Baires.**

## CONCEPTO DE REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR LA CONFEDERACION GENERAL DE SINDICATOS, C.G.S.

El concepto de Reforma Agraria que se debe adoptar para El Salvador, debe suponer tres tipos de derechos que adquieren todos los sujetos de los beneficios de la reforma agraria:

- a) los derechos sobre los recursos naturales tierra y agua;
- b) los derechos sobre los servicios conexos, como son:

#### I.—Crédito

#### II —Asistencia Técnica

#### III —Comercialización de los productos

#### IV.—Seguro Agrícola

- c) los derechos de los asalariados sobre las utilidades que rindan las explotaciones agrícolas capitalistas

La acción del Estado debe estar dirigida a garantizar el pleno uso de esos derechos en forma rápida y masiva. Esto quiere decir que la redistribución de los derechos mencionados y la organización de las explotaciones agrícolas debe llevarse a cabo en el menor tiempo posible, con el objeto de superar los efectos de inestabilidad que pueden generarse en el medio agrícola, para que la producción y productividad agrícolas se aumentaran de acuerdo al proceso de redistribución de los derechos adquiridos y en, consecuencia, de la riqueza nacional

En cuanto al factor productivo de la tierra, los derechos sobre la misma, además de registrar un cambio substancial en la estructura de tenencia y distribución de la tierra, debe suponer una planificación del uso, es decir de la producción de acuerdo al programa de zonificación agrícola y uso de aguas en coordinación con las políticas regionales Centroamericanas de producción agropecuaria

Por otra parte, los derechos sobre los servicios conexos tienen por objeto, con relación al crédito y la asistencia técnica procurarle al agricultor los recursos financieros para hacer mejoras a su explotación y poder aplicar las técnicas más adecuadas para aumentar su producción, conforme al uso de tierra y agua del programa de zonificación agrícola

El derecho sobre la comercialización supone que la acción del Estado, mediante su Institución de Regulación, garantizará al productor un precio justo por unidad producida, obligándose a comprarle todas las unidades que el agricultor produzca.

El derecho sobre el Seguro Agrícola garantizará al productor un ingreso estable, eliminando los riesgos inherentes de la producción agropecuaria (sequías, inundaciones, etc.) que afectan negativamente los ingresos de los agri-

cultores y, además, garantizando a las instituciones crediticias el repago de sus préstamos agrícolas.

Como la reforma agraria puede contemplar el establecimiento de explotaciones agrícolas de tamaño mediano (mayores que las de tipo familiar) que tendrían que hacer uso de parte de los asalariados que no podrían ser propietarios de una explotación de tamaño familiar, la reforma agraria debe garantizar que estos asalariados, además de recibir una remuneración justa por su trabajo, tendrán derecho a parte de las utilidades de la explotación agrícola que con su esfuerzo han contribuido a levantar. Sólo así, puede hablarse que en cierto modo los beneficios de la reforma agraria no serán sólo para la clase propietaria, sino que se ampliarán a la clase asalariada del campo que no pudo ser propietaria por la escasez de la tierra disponible.

Además del objetivo de aumentar la producción y productividad agropecuarias, en un número significativo de pequeños y medianos terratenientes, la reforma agraria deberá conducir a niveles más altos de diversificación agrícola para consumo interno, su exportación y para su transformación industrial, con el fin de ahorrar y multiplicar las fuentes de divisas y de empleo para el obrero rural en las agroindustrias. Como consecuencia, la demanda por los productos manufacturados se incrementará, con el resultado de un mayor uso de la capacidad industrial instalada y de la expansión de la misma y del empleo en el sector industrial urbano.

También otros objetivos deberán ser elevar los niveles nutricionales y de salud de la población rural, aumentar los ingresos fiscales para que el Estado pueda financiar las crecientes necesidades de infraestructura económica y social y, por último, sin ser menos importante, hacer más receptiva la población rural a la educación en general, a la capacitación técnica y a los programas de desarrollo comunal y cooperativismo, para que esa nueva y numerosa clase media garantice el equilibrio social y la efectividad de la democracia en el país.

La reforma agraria en su concepto y objetivos anteriormente mencionados supone la progresiva eliminación del minifundio como explotación antieconómica, y, por otra parte, la parcelación de las grandes propiedades, estableciendo así el mayor número de propietarios con explotaciones de tamaño familiar de acuerdo a la bondad y vocación de los suelos.

Debemos aquí mencionar que no es posible en El Salvador concebir otro concepto de reforma agraria que no lleve cambios substanciales en la tenencia y distribución de la tierra, y uso de aguas, y el fácil acceso a los servicios de crédito, asistencia técnica, comercialización y Seguro Agrícola. Creemos que es falso el creer que la reforma agraria consiste únicamente en un elevamiento de la producción y productividad agrícola, que es un argumento comúnmente esgrimido por los grandes terratenientes y opositores de la reforma agraria. Tampoco son válidos los paliativos, como la creación de un Banco de Fomento Agropecuario, de una Ley de Avenamiento y Riego, Parcelamiento, S.A., los programas actuales de crédito supervisado de la Administración de Bienestar Campesino, de asentamiento rural del Instituto de Colonización Rural y de Desarrollo Agropecuario como el META, MEGA Y MEPO. Todas estas acciones del gobierno son de "inequívoca intención desviacionista". La reforma agraria es esencialmente la redistribución de los recursos productivos y de los servicios indispensables para hacerlos producir.

## CONCEPTOS DE REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL

La Reforma Agraria debe tener como fin fundamental la protección del campesino, logrando el cambio de las estructuras actuales de tenencia de la tierra, y logrando la mejora de la producción y las facilidades de mercado.

A lo largo y ancho de la América Latina, se discuten y aplican a la realidad varios conceptos de Reforma Agraria, entre ellos tenemos como los más principales los siguientes

**Reforma Agraria simple** Se entiende como tal, aquel simple reparto de tierras a los campesinos, sin el adecuado crédito agrícola y la técnica moderna necesaria para hacer rentable la tierra. Muchas veces este reparto de tierra es por la compra de fincas o la ejecución de esa llamada "Reforma Agraria" por zonas. El resultado es que poco tiempo después, esa tierra vuelve a manos de los grandes latifundistas.

Contra este concepto nos pronunciamos *enérgicamente* y lo consideramos como una demagogia, destinada a embaucar a los campesinos y los trabajadores agrícolas.

También le llaman "Reforma Agraria" y a veces le agregan la palabra "integral", a la construcción de obras de infraestructura en el agro, como por ejemplo, la construcción de caminos, puentes, pozos para obtención de agua potable, luz eléctrica, desarrollo comunal, etc, etc.

Esto tampoco es Reforma Agraria, podría llamársele "Desarrollo Agrario" tal vez, pero de ninguna manera Reforma Agraria.

Para el Movimiento Sindical Nacional, la Reforma a aplicar en el país, debe ser la REFORMA AGRARIA INTEGRAL, entendiéndola como tal, la entrega de la tierra a quien la trabaja, como por ejemplo a los campesinos y trabajadores agrícolas, acompañada la entrega de tierra, con el crédito necesario, los aperos de labranza o la maquinaria agrícola indispensable y toda la técnica moderna para lograr una buena productividad.

Debe ser integral, pues, de tal manera que a la vez que se estructure el sistema de tenencia se logre asimismo la aplicación de los procedimientos técnicos modernos, otorgando las facilidades de infraestructura necesaria.

Los proyectos y programas deben aplicarse inmediatamente y su funcionamiento debe ser a nivel nacional.



## DICTAMEN SOBRE EL TEMA II CONCEPTOS DE REFORMA AGRARIA

La Comisión Nº 2 que conoció del tema “Conceptos de Reforma Agraria”, encontró que todas las ponencias analizadas tienen de común el señalar como fundamento del proceso de Reforma Agraria la justa redistribución de la tierra y coinciden en decir, de una u otra manera, que ésta tiene por finalidad la promoción social del hombre salvadoreño. Se destacó la importancia de que la Reforma Agraria, **Garantice los Derechos** sobre los servicios conexos de crédito, asistencia técnica y comercialización, así como también la **Protección** del campesino y la **Mejora** de la producción. Se enfatizó que debe dotar a los hombres aptos para trabajar la tierra, de un sistema justo de propiedad que le sirva para su progreso familiar y desarrollo integral. Por otra parte se indicó que la **redistribución masiva de la tierra sólo puede lograrse expropiando**. Con estos antecedentes la Comisión elaboró el siguiente concepto —síntesis de Reforma Agraria— que con las enmiendas introducidas en el plenario, quedó como sigue:

- 1.—La Reforma Agraria es un proceso que consiste fundamentalmente en la justa redistribución de la tierra y el agua, cualquiera que sea el régimen de propiedad por adoptarse.
- 2.—Para que la tierra sea adecuadamente utilizada, la reforma agraria debe garantizar los siguientes derechos:
  - a) Crédito Agrícola oportuno y adecuado
  - b) Comercialización.
  - c) Asistencia técnica que asegure la productividad.
- 3.—El fin de la Reforma Agraria es la promoción integral del hombre salvadoreño.
- 4.—La garantía para que la Reforma Agraria se realice en forma efectiva y sea irreversible es la organización del campesino, a efecto de que el mismo tome en sus manos su propio destino y participe directa, activa y creadoramente en el desarrollo del país.
- 5.—La Reforma Agraria debe estar enmarcada dentro de la política económico-social del país.



TEMA III

LEGISLACION  
DE REFORMA AGRARIA



# LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA

## PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

### Introducción

Precisa tener en cuenta, a los efectos jurídicos, que el proceso de reforma agraria es parte de una política agraria —puede afirmarse que constituye una de las más fundamentales—, pero no es posible dejar de reconocer la íntima vinculación que guardan entre sí, la susodicha Política Agraria, el Derecho Agrario y la Reforma en comento, pues esta última entraña un conjunto de medidas que, atendiendo el concepto fijado para este trabajo, tienen por objeto modificar sustancialmente un sistema inadecuado de tenencia de la tierra. Hay problemas que son complejos y que corresponden a cada uno de dichos aspectos y que dándose en uno inciden al otro u otros (reforma agraria, o política agraria); de aquí que le es preciso al aspecto legislativo de la reforma citada guardar las normales armonizaciones complementarias que jugarán importante y significativo papel, no sólo en la debida y auténtica interpretación de la ley de reforma agraria, sino a la vigorosa y organizada resistencia con que dicho proceso tropieza. Es, por consiguiente, de fundamental importancia que un gobierno, defina su política agraria.

Ningún instrumento, si se quiere que el proceso de reforma no sea algo antijurídico, tiene y representa mayor valor y eficiencia —en el orden de obligatoriedad de Gobiernos, individuos, sectores sociales, y diversidad de agrupaciones en el terreno real y práctico— como lo es la legislación. De aquí la importancia que reviste la Ley, como instrumento de encauzamiento, de ejecución, de garantía y de consolidación de la Reforma Agraria.

El proceso que nos ocupa en tanto envuelve cambios económicos y sociales de gran envergadura en un país, impone alteraciones en el orden jurídico preexistente, y por consecuencia, una transformación de las instituciones, particularmente de las tradicionales: la propiedad, el contrato, la herencia, etc que se ven afectas a cambios profundos, con claro sentido de beneficio colectivo, por evidente significación social y con predominantes criterios de derecho público. Los ulteriores reajustes que exige un proceso de reforma agraria ya iniciado y ejecutado en lo concerniente a la relación Hombre-Tierra, demandan medidas jurídicas profundas, que interesan, sobre todo, a la nueva estructura racional, progresiva y justa que se busca en el orden de la tenencia de la tierra.

Lo anterior lleva a considerar como puntos básicos del aspecto legislativo de la reforma agraria, los siguientes: I) Reforma Agraria y Constitución; II) la Legislación propiamente dicha de la Reforma Agraria; y, III) las Medidas de Apoyo de la susodicha Reforma.

### I.—Constitución y Reforma Agraria

A partir de 1950 el ordenamiento constitucional del país registró un cambio de filosofía económica y social, al introducirse en la Constitución de ese año nuevos principios de contenido verdaderamente democrático que, al reconocer la desigualdad de hecho entre los hombres, impuso al Estado la

obligación primordial de proteger a los más débiles. La Constitución subsiguiente de 1962, que es idéntica a la de 1950, ha mantenido aquellos principios, ratificando tal filosofía

El proceso de reforma agraria, que entraña cambios sustanciales en el orden económico-social de la República, tiene firme fundamento jurídico-constitucional en la vigente Carta Magna, pues ésta contiene claros y precisos principios básicos para desarrollár y sustentar aquel proceso: 1) La obligación estatal de asegurar —entre otros— el bienestar económico y la justicia social (Art 2); 2) El de separar bienes de la Hacienda Pública para constituir o incrementar patrimonios especiales destinados a instituciones que persigan fines de fomento económico o que su objeto sea el incremento de la pequeña propiedad rural (Art 121); 3) El de que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que aseguren a los habitantes del país una existencia digna (Art 135); 4) El de que la libertad económica sólo debe garantizarse en lo que no se oponga al interés social, y el de fomento y protección a la iniciativa privada para que el mayor número de habitantes del país, participen de los beneficios del acrecentamiento de la riqueza nacional (Art 136); 5) El de la propiedad en función social (Art 137); 6) El de expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, con pago a plazos hasta de veinte años cuando el monto de la expropiación lo justifique (Art 138); 7) La constitución del bien de familia (Art 139, ordinal 3º); 8) El de intervención estatal en el orden administrativo de las empresas que se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social (Art 144); 9) El de fomento de la pequeña propiedad rural (Art. 147); 10) El de fomento de la habitación rural higiénica y cómoda a colonos y trabajadores de fincas rústicas (Art. 148); y, 11) El categórico principio de que el interés público primará sobre el interés privado (Art 220, inciso 2º).

Con tales principios se puede rechazar la impugnación de inconstitucionalidad que sectores interesados pudieran plantear. En efecto, nuestro máximo Tribunal de Justicia, en sentencia de las 11 horas del 20 de noviembre de 1969, publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, rechazó el vicio de inconstitucionalidad adjudicado a disposiciones legales que impusieron limitaciones a la propiedad inmobiliaria, fundándose —precisamente— en el principio constitucional de la propiedad en función social. Cabe mencionar que en el referido recurso, tanto la Honorable Asamblea Legislativa como el Poder Ejecutivo, en el Ramo del Interior, emitieron informes en el sentido de que no procedía la inconstitucionalidad alegada, invocando también ambos Poderes la supremacía del principio de la propiedad en función social (Anexo 1).

Corroborar lo anterior —en forma auténtica— la exposición de motivos del Proyecto de la Constitución de 1950, que al referirse al Artículo 2, dijo: “Este artículo consagra, en el aspecto jurídico, los fines del Estado, promotor del bien público. De esta manera, los derechos meramente formales que proclamó la revolución francesa se completan, y el Estado queda obligado a actuar no en beneficio de grupos dominantes ni de determinadas clases sociales, sino en beneficio del pueblo entero. Este artículo es indispensable para caracterizar la nueva Constitución”. “Se emplea el término asegurar en vez

del término procurar, que fue propuesto para darle énfasis categórico al contenido del artículo, y porque la Comisión estima que no bastarían ensayos o esfuerzos para obtener los propósitos indicados, sino que se necesita de la consecución efectiva de todo ello, porque de éste depende el mantenimiento de la paz social y el progreso ininterrumpido del país. Esta disposición, que algunos tacharán de poco práctica, puede dar base para una amplia, constructiva y revolucionaria legislación. Aquí se perfila, con singular vigor, el Estado con que la Constitución de 1950, sustituirá al Estado individualista y liberal de 1886”

En lo que respecta a los artículos citados en el segundo párrafo de este acápite, relativos al “Régimen Económico”, la mencionada Exposición de Motivos, dice: “Este Título, dedicado especialmente al Régimen Económico, es nuevo en nuestra legislación. Todos están concebidos en forma general y elástica, que permite una nutrida legislación secundaria sobre materia tan compleja. Del texto de algunos de ellos se desprende que para tener eficacia necesitan de reglamentación; pero dan la pauta para un programa de gobierno cuyo desarrollo requiere cierto tiempo. La base filosófica consiste en que el hombre y su vida constituyen el valor supremo, y que las cosas son un valor instrumental”

Lo dicho revela clara y rotundamente que en nuestro marco jurídico, no se necesitan reformas constitucionales —las cuales postergarían el enfrentamiento de un problema apremiante que provoca en el país las más graves tensiones económicas y sociales— para llevar a cabo un proceso de reforma agraria de modo pacífico y ordenado.

## II.—La Legislación de Reforma Agraria

Un examen de la numerosa legislación de reforma agraria existente en muchos países nos conduce a afirmar que no puede haber, desde el punto de vista legislativo, una Ley tipo, ni formularse igualmente un patrón jurídico al cual hay que ceñirse; cada país se da su propio esquema legislativo de acuerdo a sus condiciones peculiares. No se niega ser un punto complejo el relativo a fijar los objetivos que señale el texto legal de reforma agraria (una justa redistribución de la tierra rural, elevación del nivel de vida del campesinado y pequeños agricultores, el incremento de la productividad, etc.), los principios dominantes, y que le imprimen su particular orientación (límites máximos y mínimos a la explotación económica, adecuada y eficiente, el cultivo directo de la tierra, los beneficiarios de la reforma agraria, etc.), y los temas esenciales sobre los cuales ha de versar (nuevas formas de organización jurídica de la propiedad, modificación de la vía sucesoria, restricciones y limitaciones en cuanto al suelo y las aguas, etc.)

Apuntada la complejidad anterior se acepta que la idea dominante ha de ser la de que una Ley de Reforma Agraria debe contener sólo las reglas generales básicas, y dejar los detalles a los Reglamentos y a las resoluciones de autoridades administrativas sobre la materia. Por otra parte, sería conveniente una ley que se aplique de acuerdo a la disponibilidad de recursos técnicos y económicos del Estado, pero con un enfoque integral. La modalidad legisla-

tiva apropiada sería, a nuestro entender, la de una ley fundamental —como se deja expresado— y no la de un Código Agrario, habida cuenta de los complejos problemas que éste implica en el campo de la técnica legislativa, que se traducirían, desde luego, en el ámbito de su formulación y de su aplicación efectiva. En cuanto a la denominación del referido texto legal consideramos que la nomenclatura adecuada ha de ser “Ley de Reforma Agraria”, pues no hay razón para emplear eufemismos.

En lo tocante al contenido básico de dicha Ley, ha de comprender, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1) Enunciación de los objetivos que persigue el proceso de reforma agraria
- 2) Enumeración de criterios que fijen la función social de la propiedad inmobiliaria agraria.
- 3) Definiciones de los términos que sean necesarios para los fines de la interpretación y aplicación de la Ley
- 4) Nuevas formas de organización jurídica de la propiedad que permitan y aseguren su explotación directa, eficiente y permanente de acuerdo con la filosofía y disposiciones Constitucionales
- 5) Límites de tenencia de la tierra en consonancia con las condiciones de los recursos naturales y sus posibilidades de explotación técnica
- 6) Disposiciones preventivas de la acumulación de la tierra, así como de la fragmentación antieconómica de ella (latifundio contrario a los objetivos de la Ley, y minifundio)
- 7) Causales de expropiación por razón de utilidad pública o de interés social. Procedimiento expeditivo de expropiación, con la consiguiente intervención jurídica del particular afectado; la forma de indemnización (en bonos, y/o en efectivo), clases de bonos y demás regulaciones de éstos. El avalúo de las tierras a expropiarse que tendrá por base la declaración rendida para fines fiscales.
- 8) La extensión territorial que es permitido reservarse al afectado por la expropiación, que en ningún caso podrá ser mayor que la señalada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5).
- 9) El sistema de distribución de la tierra (explotación colectiva mediante cooperativas o sociedades agrícolas que se emplean adecuadamente en esta clase de procesos; explotación individual, explotación familiar), y selección de beneficiarios; y la forma de adjudicación de la tierra (en propiedad inmediata, en arrendamiento con promesa de venta, requisitos de transferencia de la propiedad adjudicada, etc.)
- 10) Disposiciones que faciliten la recuperación de la tierra por el Estado en aquellos casos en que los adjudicatarios no cumplan con la obligación de explotarla en forma permanente, directa y eficiente.

- 11) Nuevas regulaciones de la vía sucesoria que no obstaculicen o impidan la explotación económica y eficiente de la tierra.
- 12) Preceptos que eviten burlar la Ley, mediante la constitución de sociedades de capitales u otras formas jurídicas similares.
- 13) La organización institucional que ejecutará el proceso; su estructuración y coordinación con otros organismos públicos, centralizados y descentralizados
- 14) Los principios básicos que normen la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente aguas, suelos y bosques.
- 15) Las sanciones a los actos que se cometan violando la Ley, y procedimiento para imponerlas, incluso las que prevengan la ocupación ilegal de tierras
- 16) Disposiciones que aseguren la armonización de las medidas de apoyo, a que se hará referencia más adelante, con el proceso mismo de reforma agraria.

Se considera del caso desarrollar brevemente algunos de los puntos principales anteriormente expuestos. Nuestro legislador puede, con base en los artículos constitucionales a que antes se hizo referencia, señalar en la ley secundaria, el límite máximo de la propiedad rústica, aunque ella esté siendo explotada productivamente, pues de lo contrario el resultado que tal productividad representa no tenderá a “asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país” como lo ordena el Artículo 136 de la Constitución.

Por otra parte, el principio contemplado en el máximo código político en su artículo 173, sobre la libre testamentificación debe interpretarse en armonía con las disposiciones constitucionales que hacen prevalecer el beneficio social sobre la voluntad particular del propietario, en especial con el propio artículo 173 que sujeta a la Ley el derecho de disponer libremente de sus bienes y la transmisión de la propiedad

La función social de la propiedad es, pues, más que un concepto de naturaleza jurídica, de índole económica-social aplicable en un momento histórico determinado. Chile, por ejemplo, cuya Constitución de 1925 si bien reconoció limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad “para el mantenimiento y el progreso del orden social”, a fin de efectuar la reforma agraria tuvo que modificar el Artículo 10, en su ordinal 10º, en el sentido de concebir —tal como ocurre en nuestro país— el derecho de propiedad en función social. Así pues, corresponderá a la Ley de la materia fijar los criterios para que la propiedad agraria cumpla con su función social, tal como lo han hecho Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil, según aparece en el Anexo correspondiente: N° 2. Lo relativo al caso de Chile figura también en el Anexo correspondiente: N° 3.

La propia Constitución en su Artículo 147, prácticamente rechaza el latifundio contrario a un proceso de reforma agraria, y en los casos en que estime que por razones económicas no debe destruirse, con base en el Art. 145

de la misma, el Estado fomentará y protegerá las asociaciones a que dicha disposición se refiere (cooperativas y otras semejantes).

En lo que concierne a la "justa indemnización" a que se refiere el Artículo 138 de la Constitución, en los casos de expropiación, y cuando lo justifique el monto de ésta, el pago podrá hacerse a plazos que no excedan de 20 años. Debe tenerse presente que al emplear el constituyente el término "indemnización" y no el de "precio", se acomoda en un todo al principio jurídico, que ya no admite controversia, de que tal indemnización puede hacerse en bonos y otros títulos valores, totalmente o parte en dinero y el resto en tales documentos, según los casos que el legislador tenga a bien considerar. Sobre el punto puede ilustrar perfectamente la sentencia que pronunciara la Corte Suprema de Justicia de Colombia el once de diciembre de 1964, cuyos pasajes, en los puntos pertinentes, figuran en el Anexo respectivo N° 4. Asimismo, se contiene en el Anexo N° 5 un resumen brevísimo sobre aspectos del fallo dictado en diciembre de 1953 por la Corte Suprema de Justicia del Japón, al rechazar la inconstitucionalidad de la legislación de reforma agraria japonesa, en cuanto al reclamo de que el precio pagado a los terratenientes no era la "justa compensación" de que trata la Sección 3 del Artículo 29 de la Constitución Política de dicho país.

Aun cuando pudiera argumentarse que la legislación agraria vigente contiene algunas previsiones que con ciertas modificaciones y valiéndose de una interpretación progresiva, pudiera utilizarse para llevar a cabo en el país un proceso de reforma agraria, la realidad es que ésta constituye un enfoque totalmente distinto que implica profundas transformaciones en el campo económico y social, e incluso el político; y por consiguiente, requiere un nuevo Derecho en el país. Desde el punto de vista de la técnica jurídica no resultaría apropiado querer acomodar la legislación agraria vigente que, desde luego, es inadecuada a hechos nuevos como lo es el proceso de reforma agraria. Prueba de ello es el Anexo N° 6 que ilustra suficientemente que en América Latina los países que han pretendido llevar a cabo dicha reforma, lo han hecho mediante una nueva legislación dictada expresamente para ella, ya que " el mejoramiento de la vida rural entraña cambios, y los cambios conciernen a la totalidad de la cultura, la estructura y de las funciones de los grupos sociales".

### III.—Medidas de Apoyo a la Reforma Agraria

Paralelamente a las medidas de orden jurídico ya señaladas, es imprescindible adoptar y poner en ejecución otros medios de acción sin los cuales un proceso de reforma agraria se volvería ineficaz. Tales medios de acción corresponden, entre otros, a los siguientes: crédito, asistencia técnica, infraestructura, promoción de cooperativas y otras organizaciones semejantes, y comercialización.

1) Crédito: En cuanto al crédito existen ya estudios e investigaciones serias, como "El Crédito Agrícola en El Salvador", realizado bajo los auspicios del BID y el CIDA, estudios que ponen de manifiesto notables deficiencias en este aspecto, por lo que se considera necesario una reorganización en el

orden jurídico e institucional del crédito a cargo de entidades oficiales, a fin de orientarlo de modo especializado a satisfacer las necesidades financieras del sector agrario. También es conveniente, desde luego, aprovechar la oportunidad que representa el hallarse en la Honorable Asamblea Legislativa, pasando por los trámites correspondientes, el "Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", a fin de que pueda promoverse debidamente el crédito en los programas de desarrollo agropecuario. Igualmente es del caso establecer nuevas modalidades crediticias, como el "crédito supervisado", el "orientado", el "cooperativista"; introducir el seguro agrícola y ganadero, y aligerar el exceso de garantías que se exigen actualmente para conceder créditos en esta rama

2) Asistencia Técnica: La ley puede contribuir, con los auxilios que en ese orden está en posibilidad de brindar, en el campo de la investigación, extensión, educación y capacitación agropecuarias, suministrando a los productores rurales los adelantos y beneficios que las nuevas técnicas ofrecen en la producción. Cabe tomar en cuenta también los recursos que en tal materia representan los cuerpos de personal calificado, especialmente si se tiene en cuenta que uno de los objetivos fundamentales de un proceso de reforma agraria consiste en aumentar el nivel en los ingresos de los beneficiarios, punto éste que guarda íntima vinculación con el régimen de costos que, entre menor sea, redundará en mayores beneficios económico-sociales. La asistencia técnica es imprescindible, pues lo contrario equivaldría a no poder promoverse una nueva estructura en la producción con el auxilio de semillas mejoradas, aves de corral de buena raza, servicios de mecanización agrícola, nuevas técnicas en el combate de plagas, etc.

3) Infraestructura: También es de suma importancia este aspecto, el cual demanda una vigorosa y efectiva colaboración y coordinación dentro de la respectiva competencia de las autoridades públicas, centralizadas y descentralizadas. Se precisa de vías de comunicación, servicios de salubridad, energía eléctrica, riego y avenamiento y demás servicios públicos que contribuyen en gran medida al éxito de una reforma agraria. Los planes de desarrollo y la ley coadyuvan igualmente a tales fines, ya que éste asigna partidas presupuestarias para la organización y funcionamiento de ese conjunto de obras físicas y de los respectivos cuadros administrativos. No se concibe, por ejemplo, que por carecer de caminos que faciliten servicios de transporte permitiendo el acceso de la producción agropecuaria a los mercados, se mantengan explotaciones agrarias marginales. A este respecto, es imprescindible la promoción y regulación del desarrollo comunal; el esfuerzo mutuo y la cooperación internacional.

4) Organizaciones Agrícolas: En cuanto a la organización y funcionamiento de cooperativas agrícolas y otras asociaciones similares, la actividad promotora que el Estado realice ha de cuidarse de no imprimirles carácter "oficial", sin desempeñar además ninguna política paternalista. Los propios asociados deben asumir su dirección, responsabilidad y riesgos, pero contando el Estado con mecanismos legales para precaver que dichas organizaciones no desnaturalicen sus objetivos. Las citadas organizaciones proporcionarían amplio respaldo al programa de reforma agraria, permaneciendo vigilantes para

que cumpla con sus cometidos. Los diferentes servicios comunales que se obtienen a través de esas formas sociales han demostrado en otros países grandes beneficios, por ejemplo, en mecanización agrícola, adquisición de insumos tales como fertilizantes, semillas mejoradas, pesticidas, etc

5) Comercialización: En el complejo campo de la producción y comercialización agropecuarias, es obvio que debe facilitarse al productor mecanismos que aseguren la estabilización de precios y la colocación ordenada de la producción, tomando desde luego en cuenta también los intereses del consumidor. A tales efectos precisa mejorar el sistema de estabilización de los precios de garantía para mayor número de productos agropecuarios, la construcción de centros de almacenamiento en áreas estratégicas, el mecanismo de información de precios y demás medidas pertinentes. En todo caso, debe tomarse en cuenta los instrumentos que a este respecto existen a nivel centroamericano, como el Protocolo de Granos Básicos al Tratado General de Integración Económica.

Habida cuenta que, conforme al Reglamento establecido para el Congreso de Reforma Agraria, cada ponencia no ha de abarcar más de diez páginas, se ha concretado este trabajo a dicha exigencia, acompañándose los anexos a que se ha hecho mérito en el curso de él

Tan importante es el papel que juega la legislación en un proceso de reforma agraria, que cabe traer a cuento las frases del doctor Víctor Giménez Landínez —ex-Ministro de Agricultura de Venezuela—, dichas en un Curso de Capacitación sobre esta materia: “a la reforma agraria hay que darle: toda la importancia que ella tiene, muy especialmente en lo que se refiere a: a) financiamiento y presupuesto; b) organización administrativa e institucional, y c) organización jurídica”

#### ADDENDUM:

La reforma agraria ha sido ya acordada en el ámbito de la Integración Económica Centroamericana. Así, durante la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Agricultura, celebrada en Puerto Limón del 26 al 29 de octubre de 1965, se consignó en la página 19 del Informe respectivo: “c) Aprovechamiento y tenencia de la tierra. Sobre este asunto hubo consenso en que los aspectos de tenencia de la tierra tienen alta significación para el desenvolvimiento futuro del potencial agropecuario de la región y para la incorporación efectiva de la población a una economía moderna de mercado, que garantice y permita un desarrollo industrial más amplio para los países centroamericanos.

Se tomó nota de las investigaciones preliminares que se han realizado en relación con el uso potencial de la tierra y los trabajos en materia de colonización, asignadas a la FAO por el Subcomité Centroamericano de Desarrollo Económico Agropecuario. A este respecto, la Reunión decidió que los estudios recomendados por el Subcomité mencionado, sean ampliados por parte de

la FAO, CEPAL y Misión Conjunta de Programación, dando énfasis especial a las investigaciones tendientes a estructurar programas de reforma agraria para los países del área.

En este sentido se aprobó la Resolución N° 3.—La Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Agricultura, Resuelve: “Solicitar a la FAO, la CEPAL y la OIT que, en colaboración con la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, amplíen los estudios sobre colonización de manera que se incluyan investigaciones tendientes a estructurar programas de reforma agraria para los países de la región.”

Desde luego, como lo apunta el conocido economista costarricense Eduardo Lizano en Teoría y Práctica de la Integración Económica con Especial Referencia al caso de Centroamérica, pág. 18: “No debe olvidarse ni la necesidad de las reformas internas en cada uno de los países miembros del proceso de integración, ni tampoco en la reorganización de la economía mundial. No puede pensarse pues que el proceso de integración sea suficiente para propiciar el desarrollo económico. Existe también peligro, y esto está íntimamente relacionado con lo que se acaba de examinar, de que algunos países tomen como excusa para no tomar medidas tendientes a mejorar la situación interna, el hecho de estar participando en un proceso de integración. Se dice por ejemplo que en el aspecto impositivo no se debe actuar, sino esperar las medidas que se propondrán para todos los países que se están integrando. No se deben adoptar medidas nacionales sino multinacionales. No se debe actuar unilateralmente sino conjuntamente. Algunos países toman así el proceso de integración como excusa para no enfrentarse a los problemas internos. Este planteamiento es totalmente impropio e implica un obstáculo para el mismo proceso de integración y para el desarrollo económico de los Estados miembros”

Estamos obviamente conscientes de la tenaz oposición que en nuestro medio confronta la reforma agraria. A este respecto, preferimos ceder la palabra al Secretario y Representante Oficial de los Estados Unidos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), señor Norberto Ras, en su trabajo Los Procesos Sociales en el Desarrollo Económico: “Es evidente que algunas medidas de urgencia pueden tener éxito limitado al ser aplicadas directamente al desarrollo institucional. Esto involucra un grupo reducido de recursos técnicos y conceptos pragmáticos que pueden aplicarse en sectores que no suscitan resistencias dentro de la sociedad tradicional, precisamente porque no vulneran los aspectos críticos de su estructura. No habrá en general oposición a programas de colonización de áreas vírgenes, a la construcción de embalses y obras de riego, ni a las empresas que edifiquen viviendas o mejoren la salud o abran nuevas zonas a la explotación. Sin embargo, si se pretende remodelar íntegramente los programas de enseñanza, alterar la adjudicación de los recursos, comprimir el consumo, redistribuir el ingreso en forma drástica, tomar medidas que trasladen el prestigio de manos de los jefes tradicionales de todas las capas sociales hacia los empresarios de un verdadero aumento de la productividad, reestructurar los procesos de comercialización, ellos, con el poder en sus manos, se ingeniarán para paralizar el proceso con métodos más

o menos desembozados, o la misma masa dominada por una general apatía, fracasará en el intento fundamental de incrementar la productividad”.

A pesar de todo, por obvios principios de justicia social y en beneficio del país en su conjunto, se libraré esta batalla, tal como hace 10 años, en lo político, se empeñó a favor del voto secreto en los sufragios públicos y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa, cuestiones que entonces parecían como una vaga utopía.

**Ponente: Dr. Mario Castrillo Zeledón, a nombre de la Universidad de El Salvador. .**

ANEXO Nº I

#### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las once horas del día veinte de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Dr. Pedro Escalante Arce, médico y cirujano y ejecutivo de empresas, de este domicilio, en su calidad de ciudadano; y se contrae a solicitar se declaren inconstitucionales algunos rubros de la tarifa de arbitros municipales de la Municipalidad de San Salvador.

Ha intervenido además del demandante el doctor Francisco Arturo Samayoa, en su calidad de Fiscal General de la República.

Leídos los autos y,

#### CONSIDERANDO:

I.—En su demanda el doctor Escalante Arce dice en esencia: La institución del dominio o propiedad está garantizada por la Constitución Política en forma amplia e irrestricta, sin más limitaciones que la de que el goce y disfrute del dominio no se oponga al interés social. No podría ser de otra manera porque la Carta Fundamental, con todos los principios doctrinarios evolucionados que contiene ha respetado la institución del dominio por estimarse que es la contribución más eficaz y positiva hacia el desarrollo económico e interdependencia social y la doctrina económico-política constitucional ha planteado el problema de la riqueza en términos de producción, con lo que se aparta totalmente de la tesis marxista que pretende enjugar la miseria en términos de reparto o, peor aún, en términos del propietario único: el Estado.

En nuestro medio de institución del dominio, como derecho privado, está garantizada por la Constitución sin más límites que los del interés social interpretado en forma equitativa, técnica congruente y racional, porque no sería lógico que se otorgue el derecho y en nombre del concepto de la función social se niegue su disfrute y su ejercicio. Que traía a

cuento las anteriores consideraciones para aludir concretamente al objeto, contenido y campo de acción del presente proceso de inconstitucionalidad, en el cual se refería a la tarifa de arbitrios de la Municipalidad de San Salvador, emitida originalmente por Decreto Ejecutivo número cincuenta y dos, publicado en el Diario Oficial número doscientos setenta y tres, de nueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, convertido en Decreto Legislativo, según Decreto número dos mil cuatrocientos dieciséis, publicado en el Diario Oficial número ciento cinco, de siete de junio de mil novecientos cincuenta y siete con adiciones, reformas y sobre impuestos municipales y fiscales. En dicha tarifa aparecen los numerales o partidas ciento noventa y cinco y ciento noventa y seis, de la letra S, del Art 1º que literalmente dicen así: —“195.—Solares urbanos, sin edificar, frente a la calle, metro lineal en la Primera Zona, al mes ₡ 5,00”. “196.—Solares urbanos, sin edificar, frente a la calle, metro lineal, en la Segunda Zona, al mes .. ₡ 3 00”. Los expresados arbitrios son abiertamente inconstitucionales, porque es obvio que hay una limitación peligrosa al derecho de propiedad si se impone un tributo sobre el hecho negativo de no construir. En doctrina financiera, absolutamente coincidente y reconocida por todos los autores de *solvencia científica inobjetable*, el tributo sólo puede aplicarse sobre hechos positivos. Se paga el impuesto sobre la renta por las utilidades que percibe el contribuyente y no por las que ha dejado de percibir; se paga impuesto de vialidad por el capital que se tiene y no por el capital de que se carece; se pagan impuestos municipales por hechos positivos, como son el alumbrado, el aseo, etc. Sería absurdo, por ejemplo, un impuesto de alumbrado si se vive en la obscuridad. El impuesto por predio sin edificar es una amenaza constante y constituye al aplicarlo lesión grave a la institución del dominio o propiedad garantizada por la Constitución. Ese impuesto ha sido fijado por medios refiidos con la técnica tributaria, y por su cuantía excesiva es francamente confiscatorio, pues en algunos casos ha llegado a destruir la propiedad con la acumulación continuada de cargos. Podría darse el caso que el contribuyente tenga que entregar el inmueble en pago de lo ilegítimamente adeudado o que la Alcaldía ante la renuencia del propietario proceda a subastar los bienes en su calidad de acreedora. Quizás pudiera pensarse que este riesgo existe también en cualquier otro tributo, pero hay una diferencia fundamental entre una y otra situación. Cuando el Estado ejecuta a un deudor del impuesto sobre la renta, por ejemplo, está ejercitando una acción que arranca de un hecho lícito dentro de la filosofía jurídica de la Constitución y de la Ley como es el de cobrar y percibir un tributo legítimamente establecido, con base en principios equitativos y científicamente correctos según las buenas normas de técnica tributaria. El impuesto sobre la renta es un impuesto fijado sobre el hecho positivo de tener una renta; no paga este impuesto quien no tiene renta. Pero cuando el Municipio entable acción para hacerse pago de impuesto por solar sin edificar, está ejercitando un derecho sobre un tributo establecido fuera de las normas de la lógica, de la razón, de la justicia y de la *técnica tributaria*. Se trata sencillamente de un tributo basado en hechos negativos, que además es limitativo del derecho de propiedad y absolutamente confiscatorio por su abusiva cuantía.

El Art. 137 de la Constitución Política es claro y preciso al establecer que se reconoce y garantiza el derecho de propiedad, aunque si bien es cierto que establece la limitación de que al reconocerse ese derecho se entiende la propiedad o domicilio en función social, pero este agregado no puede servir de asidero para justificar el impuesto por predio sin edificar. La función social de la propiedad sería fundamento para una expropiación si el inmueble, edificado o no, por ejemplo, fuera necesario para ampliar una calle, para construir un parque o zona verde, para edificar una escuela u otros usos similares, pero no puede invocarse la función social para castigar al propietario y hacer ilusorio su derecho simplemente porque no puede o no quiere construir, en nombre de un ornato que es un concepto abstracto y sobre el cual no hay normas jurídicas preestablecidas. Que dejaba bien precisado que no negaba la capacidad de fijar ingresos a través de una tarifa de arbitrios municipales, sino que lo que objetaba era el concepto o razón del tributo que por su falta de fundamento técnico y su desproporcionada cuantía resultaba lesivo a *derechos ciudadanos garantizados* por la Constitución. Que el arbitrio objetado carece de campo de aplicación y de sujeto porque está basado en un no hacer en una posición negativa, en algo que no ha sucedido y no podía darse absurdo ni aberración más grande, con la agravante de que al sostener esa situación se está violando la garantía constitucional de la propiedad o dominio, con limitaciones no autorizadas por la Carta Fundamental. En el Derecho Público, como una *conquista fundamental* y definitiva en lo relativo a la armonía social, otros poderes contraría a los preceptos constitucionales. Pero no pára allí el mecanismo que opera hacia el respeto

de la norma constitucional; está establecido el control jurisdiccional para el mantenimiento de la corrección del Derecho y al efecto se da a la Corte Suprema, en el Art 96 C. P., el poder de declarar la inconstitucionalidad de la ley, decretos, y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, a petición de cualquier ciudadano. Los artículos, numerales o rubros de la tarifa de arbitrios municipales mencionados en el alegato de interposición del recurso son definitivamente inconstitucionales porque violan el Art 137 de la Constitución Política, que garantiza la propiedad privada, y violan también el Art 138 C. P., inciso final, que proscribela confiscación. Los expresados rubros de la tarifa de arbitrios municipales significan una limitación grave al derecho de propiedad y resultan abiertamente confiscatorios, lesionando la propiedad privada.

Que habida consideración de los amplios razonamientos y análisis jurídico expuestos, por medio de los cuales había demostrado los vicios de inconstitucionalidad que adolecen los rubros objetados de la tarifa de arbitrios municipales, de la Municipalidad de San Salvador, con fundamento en el Art 96 C. P., citado, y 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, pedía que en sentencia definitiva, se declarara inconstitucionales los rubros de la tarifa de arbitrios municipales de San Salvador.

II—Se solicitó informe al Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior y a la Asamblea Legislativa.

Evacuando dicho informe el Ministro del Interior dijo en resumen: El Art 87 de la Ley del Ramo Municipal determina: "Las y a la defensa jurídica del particular, está incorporado, no como cuestión doctrinaria, sino como derecho positivo, el principio de supremacía de la Constitución, que es freno democrático a la arbitrariedad y a la improvisación que en un momento dado pudiera influir un determinado hacer de la Administración. Ese principio de supremacía de la Constitución lo reconoce taxativamente el Art 220 C. P., que establece que los principios, derechos y obligaciones establecidos por la Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio y que la Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos de la República. La consecuencia inmediata que se deriva del principio de supremacía de la Constitución es el principio de la legalidad, que rige actualmente todos los pueblos civilizados y democráticos del mundo, entendiéndose por tal principio, la existencia de un orden jurídico creado, organizado y supeditado a la Constitución; en virtud de ese principio disfrutan de seguridades y garantías los habitantes de cada país, ya sea que se consignen en favor de ellos derechos considerados como fundamentales y no sujetos a las modificaciones constantes que puedan producirse al capricho o voluntad de los titulares de la administración —parlamentos, asambleas, funcionarios ejecutivos— o ya sea por medio de las limitaciones que la Ley Suprema ha establecido en las competencias políticas y constitucionales de cada uno de los órganos del Estado. La Constitución ha sido cuidadosa en extremo en cuanto al mantenimiento de la pureza constitucional y la vivencia del principio de la legalidad. Así, el Art. 95 C. P., establece que dentro de la potestad de administrar justicia corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de las Municipalidades propondrán al Poder Ejecutivo para su aprobación, la creación de arbitrios, a favor de sus rentas y modificación o supresión de los existentes". En virtud de este precepto, la Municipalidad de esta ciudad propuso al Poder Ejecutivo, para su aprobación, la tarifa de arbitrios municipales vigente, la cual, por haberse encontrado apegada a las leyes de la República, fue aprobada ese mismo año. El Art. 105 C. P., inciso tercero, establece que las municipalidades "Elaborarán sus tarifas de arbitrios, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias". La Asamblea, por Decreto 2416 de fecha 4 de junio de mil novecientos cincuenta y siete publicado en el D. O. 105 Tomo 175 de 7 de junio del mismo año, declaró vigente la tarifa mencionada, sin hacerle ninguna modificación. El Art. 568 C., inciso primero dice: "Se llama dominio o propiedad el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario". El Art. 225 de la Ley de Policía establece: "Los Alcaldes cuidarán de que en sus respectivas ciudades, villas y pueblos se empedren las calles, y se esmerarán en la limpieza y ornato de los edificios, procurando la uniformidad de esto en cuanto fuere posible, consultando el buen gusto, no permitiendo desproporción en la edificación de las casas; y si alguna de ellas amenazare ruina, obligarán a su dueño a repararla en el término correspondiente que le señalarán, el que no excederá de seis meses para

comenzar a reedificar y de dos años para concluir” y el 233 de esta misma ley especifica: “Los dueños de solares en las ciudades, villas y pueblos son obligados a comenzar y concluir la edificación dentro de los términos a que se refiere el Art. 225 de esta Ley, y si no lo hicieren, por el mismo hecho el Alcalde procederá gubernativamente a la venta en pública subasta entregando el producto líquido de esta al propietario. Se exceptúan de esta disposición aquellos solares en que a juicio prudencial del Alcalde no sea necesario el edificio para el ornato de la población”. El doctor Pedro Escalante Arce, pide que se declare inconstitucional los numerales 95 y 96 de la letra “S” del Art 1º de la Tarifa de Arbitrios Municipales vigente, argumentando, que si el Art 137 C. P., garantiza la propiedad privada en función social, que dichos numerales vuelven nugatoria esta garantía, puesto que ya se han dado casos en que el propietario de un inmueble tenga que entregarlo en pago de los impuestos indebidamente consignados en dichos numerales. Asimismo estima el doctor Escalante Arce que la función social consiste en que el propietario tiene el derecho de emplear su propiedad, si el quiere, en la satisfacción de necesidades individuales, o en que tiene el deber y por lo tanto la obligación de emplear su propiedad en satisfacción de necesidades comunes, pero sin admitir intromisiones estatales abusivas que al limitar el dominio destruyen o cercenan la institución misma, es decir la propiedad privada. El Art 542 C., claramente define que la municipalidad es una institución de derecho público; por lo tanto representa a la autoridad pública en las funciones administrativas que desempeña, por consiguiente su existencia es necesaria, en tal virtud, para que la municipalidad pueda cumplir con sus funciones (que son sociales, puesto que tienen únicamente un fin, el de mejorar las condiciones de vida del núcleo de sus ciudadanos) necesita de las contribuciones o impuestos, y si con esto limita el uso y goce de la propiedad, justo es reconocer que lo hace en función social, puesto que es para beneficio de la colectividad. Ahora bien, si el Art. 119 C. P., reconoce que en virtud de una ley pueden imponerse contribuciones, siempre que éstas sean para el servicio público; si el inciso tercero del Art 105 de la misma Constitución faculta a las municipalidades para elaborar sus tarifas de arbitrios y proponerla como ley a la Asamblea; si el Art 137 de la misma Carta Magna sólo reconoce y garantiza la propiedad privada en función social; si el Art 542 del Código Civil establece que la Municipalidad es una institución de derecho público y por consiguiente su existencia es necesaria; si el Art 225 de la Ley de Policía faculta a los alcaldes para que en defensa del ornato obligue a los propietarios a reparar sus casas; si el Art 233 de dicha ley también faculta a dichos funcionarios para que vendan en subasta los solares en las ciudades en los cuales no hayan dado cumplimiento al artículo anterior, excepto en lo que a juicio de los mismos funcionarios no sea necesario la edificación para el ornato de la población; si es una de las facultades de la municipalidad atender el ornato de la ciudad con los fondos municipales, siendo esta una de las formas para obligar al propietario a colaborar en este sentido; si el Art 568 C., establece que el dominio o propiedad es el derecho de poseer exclusivamente una cosa, gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley; si se toma en cuenta que el impuesto es una de las formas con que la ley reconoce o limita el uso o goce de la propiedad, no puede ni debe concluirse que los numerales 95 y 96 letra “S” del Art. 1º de la tarifa de arbitrios municipales de esta ciudad estén violando el Art. 137 de la Constitución. Por otra parte para decidir sobre la inconstitucionalidad de los numerales dichos debe analizarse los siguientes puntos: 1º La repercusión nacional de una resolución favorable a tal petición; 2º A quién vendría en realidad a perjudicar esta decisión; 3º Todo impuesto que no se paga, da lugar a que se ejecute al moroso y por consiguiente se le prive de su propiedad, y como una consecuencia, todas estas contribuciones serían inconstitucionales; y 4º el producto de las contribuciones o impuestos se utiliza para que las municipalidades cumplan con su función social, determinadas en la Ley del Ramo Municipal y si esto no es posible, dicha institución tiende a desaparecer, ya que no tendrían medios para su subsistencia.

La Asamblea Legislativa expresó por su parte; la inconstitucionalidad alegada por el doctor Escalante Arce es de fondo y se fundamenta en que la tarifa de arbitrios municipales de la Alcaldía de San Salvador, en los numerales 195 y 196 de la letra “S” del artículo 1º es limitativa del derecho de propiedad al imponer un tributo al hecho negativo de no construir, limitación que según el solicitante vulnera la garantía constitucional establecida en el artículo 137 de la Constitución, en el que se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social. Que los expresados arbitrios han sido decretados contrariando los principios de la doctrina financiera, por cuanto gravan hechos negativos y por su falta de fundamento técnico y su desproporcionada cuantía resultan lesivos a derechos ciudadanos

garantizados por la Constitución, por lo que se está violando la garantía constitucional de la propiedad o dominio, con limitaciones no autorizadas por la Carta fundamental. Concluye afirmando que los rubros de la tarifa de arbitrios municipales mencionados son definitivamente inconstitucionales, porque no solamente violan el artículo 137 de la Constitución Política que garantiza la propiedad privada, sino que violan también el artículo 138, inciso final de la misma, que proscribela confiscación. Para analizar los argumentos de fondo expuestos por el doctor Escalante Arce es necesario hacer un estudio de los principios filosóficos que inspiran a la Constitución Política en materia económica, para poder situar dentro de dichos principios la institución de la propiedad privada y determinar los alcances del Art 137 en cuanto a la extensión que puede tener ese derecho dentro del régimen constitucional. Es indudable que la Constitución Política vigente dista mucho de ser una Constitución de tipo liberal "a ultranza" de tal manera que en sus disposiciones en materia económica hace prevalecer el interés social sobre el interés particular. Así el artículo 135 dice que, "El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social"; el artículo 136 establece que, "Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social"; el Artículo 137: "Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social". Estos tres principios constitucionales aceptados están indicando claramente que la Constitución ha rechazado definitivamente el concepto de propiedad de tipo "romanista" o absoluto y lo ha limitado a satisfacer las necesidades de los propietarios particulares, pero estableciendo sobre los bienes la obligación de cumplir, además, con una función social. De esta suerte podría afirmarse que una propiedad que no cumple con la función social correspondiente no se justifica como propiedad privada y que el Estado está en la obligación de tomar todas aquellas medidas encaminadas a hacer efectiva la función social de la propiedad, medidas que pueden ser directas, como en el caso de la expropiación, o indirectas, como cuando recurre a los estímulos económicos o fiscales, a fin de hacer más productivos los bienes, o cuando recurre a medidas impositivas para gravar los bienes improductivos, castigando en esa forma a los propietarios ineficientes y fomentando la iniciativa privada, a efecto de hacerla más dinámica en cuanto al aprovechamiento de los bienes para que éstos cumplan con su función social. Esta potestad de intervención del Estado en el campo de la economía se deriva de los mismos principios que informan la Constitución, que rechaza totalmente los principios liberales del dejar hacer y dejar pasar y adoptar el criterio intervencionista en forma decidida, sin llegar, desde luego, a ser socialista, pero aceptando en el artículo 2º la obligación de asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Con base en tales principios la Constitución estima que no puede ser violatorio del derecho de propiedad un impuesto que grave los predios sin construir, puesto que éstos están, precisamente, contrariando el espíritu del artículo 137 de la Constitución, si se toma en cuenta que bienes de esa naturaleza no le reportan ningún beneficio ni al propietario ni a la sociedad. Pero dejando a un lado el aspecto constitucional y analizando el problema exclusivamente desde el punto de vista del derecho de propiedad, de acuerdo con el concepto que establece el Código Civil como "el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario", no aparece por ninguna parte en el impuesto a los predios baldíos esa limitación, ya que los derechos en que en la práctica se concreta el dominio no sufren menoscabo alguno, pues en ninguna forma limitan la capacidad de goce, uso e incluso enajenación de los bienes gravados con el impuesto en referencia. Es cierto que un impuesto limita la capacidad económica de todo contribuyente, pero el argumento empleado por el doctor Escalante Arce vale no solamente contra los arbitrios impugnados sino contra todo impuesto, del tal manera que aceptar la tesis en que funda su alegato sería aceptar prácticamente que todos los impuestos que gravan la propiedad de los contribuyentes son inconstitucionales, con lo cual lo que estaría en discusión ya no sería los alcances del derecho de propiedad sino el derecho del Estado a imponer contribuciones sobre el patrimonio, lo que es a todas luces insostenible.

III.—Se corrió traslado al Fiscal General de la República, quien al evacuarlo manifestó: El impetrante cita los numerales 195 y 196 del artículo 1º de la expresada tarifa de arbitrios como disposiciones que adolecen de inconstitucionalidad, porque violan el artículo 137 de la Constitución Política que garantiza la propiedad privada y violan también el artículo 138 de la misma Constitución, inciso final que proscribela confiscación. La violación la hace consistir el doctor Escalante Arce en que los numerales en mención imponen un tributo sobre el hecho negativo de no construir, lo que constituye una limitación peli-

grosa al derecho de propiedad, así como que en doctrina financiera el tributo sólo puede aplicarse sobre hechos positivos. Las disposiciones consideradas como inconstitucionales no pueden serlo porque no están contra la doctrina financiera ni violan la Constitución Política, pues no fundamentan la imposición del tributo o arbitrio municipal en un hecho negativo, como lo afirma el impetrante, sino en una situación especial del inmueble sobre el cual se está obligando a pagar el tributo. Para corroborar lo anterior basta con examinar el contenido de los numerales 195 y 196, cuyo texto se cita y que en lo esencial dicen: "solares urbanos, sin edificar". De ninguna manera puede conceptuarse que es un hecho negativo del propietario el que se grava con el impuesto, pues, sencillamente, se trata de la situación especial del solar, de no contener edificación alguna; de la misma manera la tarifa citada grava a los solares que no tienen acera construida, sin que esto haya sido tachado de inconstitucionalidad por el impetrante. En lo que respecta a la violación de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 137 y 138, no existe tal violación, quedando plenamente demostrada dicha afirmación con las razones invocadas en los informes del Ministerio del Interior.

IV.—El peticionario solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los numerales 195 y 196 de la letra "S" del artículo 1º de la tarifa de arbitrios de la Municipalidad de la ciudad de San Salvador; tarifa emitida por Decreto Ejecutivo N° 52, publicado en el Diario Oficial N° 273, de 9 de diciembre de 1947 y por Decreto Legislativo N° 2416 publicado en el Diario Oficial N° 105 de 7 de junio de 1957, que dice: "Solares urbanos, sin edificar frente a la calle, metro lineal, en la primera zona, al mes ₡ 5 00. Solares urbanos, sin edificar frente a la calle, metro lineal, en la segunda zona, al mes ₡ 3 00"

Considera el demandante que los numerales citados del artículo 1º de la tarifa mencionada violan, el derecho de propiedad protegido por los artículos 137 y 138 de la Constitución Política, que a la letra dicen: "Artículo 137 Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social. Se reconoce asimismo la propiedad intelectual y artística, por el tiempo y en la forma determinados por la ley. El subsuelo pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación" "Art. 138 La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública, y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de agua o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa. Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años. Se podrá nacionalizar, sin indemnización, las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos. Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados sin imprescriptibles".

Las razones fundamentales expresadas por el solicitante para demostrar la inconstitucionalidad pedida son las siguientes. Que los arbitrios municipales son abiertamente inconstitucionales porque hay una limitación grave y peligrosa al derecho de propiedad si se impone un tributo sobre el hecho negativo de no construir, que sólo puede aplicarse sobre hechos positivos. Que el impuesto por predio sin edificar es una amenaza constante y constituye, al aplicarlo, lesión grave a la institución de dominio o propiedad garantizada por la Constitución. Que tal impuesto ha sido fijado por medios reñidos con la técnica tributaria y que por su cuantía excesiva es confiscatorio.

En primer lugar cabe indicar que el derecho de propiedad está protegido en el ordenamiento constitucional por los artículos 163 y 164 C. P.; y que si el Código fundamental lo reconoce y garantiza en el artículo 137 C. P., es precisamente para aclarar que no es absoluto sino que está limitado "en función social".

La función social de la propiedad está resumida —como lo expresa el impetrante en su demanda— en los siguientes postulados: "a) El propietario tiene el derecho y por lo tanto el poder de emplear la cosa que posee en la satisfacción de las necesidades individuales, y especialmente de las suyas propias, en el desenvolvimiento de su actividad física, intelectual y moral, b) El propietario tiene el deber y por lo tanto la obligación, de emplear

la cosa en la satisfacción de necesidades comunes de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias”.

Si el propietario tiene “el deber y la obligación de emplear la cosa en la satisfacción de necesidades comunes de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias” y las municipalidades son personas de derecho público facultadas por la Constitución misma —Art 105 C. P.— para proponer a la Asamblea Legislativa sus tarifas de arbitrios y si éstas no son otra cosa que “contribuciones” previstas para satisfacer servicios públicos, no puede concluirse que las tablas de arbitrios impugnadas violen la misma Constitución que las autoriza

Expuesto lo anterior es fácil advertir que no puede ser violatorio del derecho de propiedad un impuesto que grave los predios sin construir, “puesto que éstos están precisamente contrariando el espíritu y letra del artículo 137 C. P., si se toma en cuenta que bienes de esa naturaleza no le reportan ningún beneficio ni al propietario ni a la sociedad”. El derecho de propiedad tiene un doble carácter: individual y social. Este carácter social es lo que se llama “función social” de la propiedad, es decir, que ésta, a pesar de ser un derecho del individuo, como primer sujeto del derecho, ha de hacer que tales ventajas aprovechen también a la colectividad, ya que el interés público primará sobre el interés privado, Artículo 220 C. P. No está demás señalar que en el ordenamiento jurídico patrio el derecho de propiedad no es absoluto ni ilimitado. El mismo Código Civil en el artículo 568 dice: “Se llama dominio o propiedad el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario”.

La propiedad así entendida no solamente establece derechos sino que impone deberes y uno de ellos es la obligación del propietario de contribuir a las necesidades de la colectividad, al mantenimiento de los servicios públicos que aquella requiere, así como también es deber de los propietarios procurar la productividad de sus propiedades y no dejarlas en abandono sin que presten ningún beneficio colectivo. A lo anterior es oportuno agregar que los artículos 137 y 138 C. P., citados por el demandante, deben verse en íntima relación con el artículo 136 C. P. que dice: “Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social. El Estado fomentará y protegerá la iniciativa privada, dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país”.

Respecto a la argumentación de que sólo puede imponerse tributos sobre hechos positivos y no sobre los negativos, como son los de no construir, la Corte observa que ni en el Capítulo VIII sobre la Hacienda Pública ni en ningún otro de la Constitución Política, se encuentra una norma que ordene que los impuestos que sean decretados por el Poder Público deben de ser únicamente sobre hechos positivos. El artículo 119 C. P., solamente prescribe que las contribuciones deben de imponerse “en virtud de una ley y para el servicio público”. Los arbitrios impugnados de inconstitucionalidad no vulneran el artículo 119 C. P. citado, ya que son ley de la República por haber sido decretados por la Asamblea Legislativa de conformidad al artículo 105 C. P., con el objeto de que la municipalidad de San Salvador, que es una corporación de Derecho Público, pueda cumplir con fines de beneficio local, que son públicos.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, el interés social de la propiedad se traduce en la deseabilidad de que los factores productivos —tierra, trabajo y capital— tengan un empleo óptimo. Para lograrlo, el Estado puede echar mano de instrumentos fiscales y extrafiscales. Este último es el caso de los impuestos a los solares no edificados. Los impuestos con fines extrafiscales se presentan cuando el legislador sabe que al establecer el impuesto se obligará a los afectados a desarrollar determinada actividad o a dejar de desarrollarla, con tal de no pagar el impuesto.

Por tanto, de conformidad a las razones expuestas y artículos 96 de la Constitución Política y 6 a 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, a nombre de la República de El Salvador, esta Corte falla: declárase que no existe inconstitucionalidad de los ordinales 195 y 196 de la letra “S” del artículo 1 del Decreto Legislativo N° 2416, publicado en el Diario Oficial N° 105 de 7 de junio de 1957, relativo a impuestos sobre predios sin edificar, contenido en la tarifa de arbitrios de la Municipalidad de San Salvador; y pu-

blíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días subsiguientes al de su pronunciamiento—Ponente: Dr. Domínguez—Alfredo Martínez M—M. Guzmán—Mauricio Butter.—C. Arm. Domínguez—Manuel Rivera—F. Alf. Leiva—C. Octavio Tenorio. Diego Cordero Rodríguez. J. S. Cárdenas.—Manuel Suárez M.—Pronunciado por los señores Magistrados que lo suscriben—R. AURORA

## ANEXO Nº 2

### LA CONCEPCION LEGAL DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

#### I—ECUADOR

Algunas legislaciones (el Decreto Legislativo de 11 de Julio de 1964, del Ecuador, por ejemplo), dicen:

“La propiedad privada agraria cumple con su función económico-social cuando reúne los requisitos siguientes:

- a) Explotación eficiente de la tierra
- b) Responsabilidad y dirección del propietario
- c) Conservación y renovación de los recursos naturales.
- d) Cumplimiento de las Leyes que regulan el trabajo agrícola, y
- e) No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales”

#### II—PERU

Asimismo, iguales concepto y sentido externa el Decreto Legislativo de 19 de mayo de 1964, del Perú (Ley de Reforma Agraria), y en el cual el Art. 13, desarrolla y reglamenta el Art. 34 de la Constitución del Perú que se refiere a la Propiedad Privada en relación con el interés social que la misma reviste. Declara el precitado Art. 13:

“Para los efectos del cumplimiento del Art. 34 de la Constitución del Estado, se considera que la propiedad rural no se usa en armonía con el interés social en cualesquiera de los siguientes casos:

- a) Deficiente explotación o abandono de la tierra, así como el mal manejo y conservación de los recursos naturales renovables
- b) Subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra
- c) Condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo
- d) Concentración de la tierra de manera tal que constituye un obstáculo para la difusión de la pequeña y la mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario; y
- e) El minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción”

#### III—VENEZUELA

El Decreto Legislativo de 22 de febrero de 1960, que en Venezuela instituye la Reforma Agraria, respecto de la propiedad privada a los fines de la función social que le corresponde, expresa:

Art. 19—A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

- a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella, de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.
- b) El trabajo y dirección personal, la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.
- c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.
- d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley
- e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, de acuerdo con las disposiciones pertinentes

Art 28.—De manera especial se considera contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico Iguualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes.

UNICO: El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas, en las condiciones que se establezcan en las leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta ley.

#### IV—BRASIL

El Decreto de la Unión, de 30 de noviembre de 1964, "Ley N° 4 504" o "Estatuto de la Tierra y Creación del Instituto Brasileño de Reforma Agraria", en su Art. 2º, y de acuerdo con lo que entonces declaraba la Constitución de los Estados Unidos del Brasil, reza:

"Art. 2º.—Se asegura a todos la oportunidad de acceder a la propiedad de la tierra, condicionada por su función social en la forma prevista en la presente ley.

1—La propiedad de la tierra desempeña íntegramente su función social cuando, simultáneamente:

- a) Favorece el bienestar de los propietarios y de los trabajadores que en ella trabajan, así como el de sus familias;
- b) Mantiene niveles satisfactorios de productividad;
- c) Asegura la conservación de los recursos naturales;
- d) Observa las disposiciones legales que determinan las justas relaciones de trabajo entre los que la poseen y quienes la cultivan.

2—Es deber del Poder Público:

- a) Promover y crear las condiciones de acceso del trabajador rural a la propiedad de la tierra económicamente útil, con preferencia en las regiones donde habita o, cuando las circunstancias regionales lo aconsejen, en las zonas previamente fijadas, de acuerdo con lo dispuesto en la reglamentación de la presente ley;
- b) Vigilar para que la propiedad de la tierra cumpla su función social, estimulando planes para su racional utilización, promoviendo la justa productividad y el bienestar colectivo

ANEXO Nº 3

CONSTITUCION DE CHILE — ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA  
REFORMA AL CAPÍTULO II "GARANTIAS CONSTITUCIONALES"

Art. 10—La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10º. La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna

Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente.

El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones y servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública";

Tomado de "La Constitución Chilena", por Mario Bernaschina G. Editorial Jurídica de Chile Cartilla Nº 3. 1957.

Con posterioridad se le hizo al mismo numeral la sustancial reforma que a continuación se reproduce, y con la cual se impulsaba al proceso de reforma agraria.

"Ley Nº 16 615 por la que se modifica la Constitución Política del Estado, de 18 de enero de 1967. Diario Oficial Nº 26 647, 20 de enero de 1967, pág 553:

"Art 10 La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10º El derecho de propiedad en sus diversas especies

La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuando exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para al vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine.

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a

la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización”.

[Tomado de la Colección Legislativa, Volumen XV-Nº4/V/lb, de la FAO (organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura)]

#### ANEXO Nº 4

### SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA, DE 11 DE DICIEMBRE DE 1964 (1)

(Pasajes pertinentes)

La Honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia expresó que la función social de la propiedad “se presenta como sistema intermedio”, entre la concepción individualista y la colectivista; y que: “No podría verse en un mismo texto constitucional un apareamiento de principios tan antagónicos entre sí como es la presencia, rodeada de todas las garantías del derecho de propiedad, y el rechazo del mismo, convertido en función, sino los fragmentos de un sistema armónico que circunscribe a agregar al derecho (el de propiedad) un sentido funcional de carácter social” Igualmente declaró: que “el Artículo 30 de la Constitución, “no prescribe que la Indemnización sea cubierta en *efectivo*, ni tampoco *de contado*”; “Lo que dispone el texto es que sea *previa*, y entonces debe saberse si por ser en bonos (tierras del grupo a), o parte en dinero y el saldo *a plazos* (tierras de los grupos b) y c), *deja de ser previa*”; *Indemnización Previa* es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte, expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales, enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado”. “En este caso la ley sustituye una propiedad improductiva, por una propiedad en bonos, garantizados por el Estado, que causan intereses y representan el *avalúo comercial* de la tierra (A. 61 Ord 5º Ley 135) El interés es en todo caso superior al rendimiento de una tierra inculta El canon constitucional no garantiza el dominio privado extremo de proteger a quien no trabaja los fundos . “Créditos sin documento o con documento, o bonos, son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así el resarcimiento previo. La Carta no exige pago en dinero, sino, *simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento ágil y adecuado el bien común*” “El Procurador, con razón que la Corte comparte, agrega que el Artículo 1626 del Código Civil dispone que el “pago efectivo es la prestación de lo que se debe”, y de manera que como la Carta no ha prescrito que se haya de pagar en numerario, no deja de efectuarse el pago efectivo porque se haga en otra clase de valores”.

“Sobra agregar que el concepto de indemnización por expropiación, no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta. Esta es un acuerdo bilateral, de derecho privado, fruto de la libertad contractual, en el que la contraprestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero. La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual y extracontractual y se indemniza al expropiado el daño que para él implica forma de expropiación —que opera contra su voluntad— pero en provecho público y aún cuando es instituto antiguo encuadra hoy a la perfección en la nueva tendencia de la función social”. “Lo cual debe influir en la interpretación del Artículo 30 de la Carta, a fin de no imponer a la figura

(1) “Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la Constitucionalidad de la Ley 135 de 1961 de Reforma Social Agraria. “Publicación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria”, diciembre de 1964 Subgerencia Jurídica

de la expropiación el rigor geométrico de un contrato, sino el espíritu de equidad y justicia que gobierna las instituciones de Derecho Público, aquilatado en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del Derecho Privado”.

El Artículo 30 de la Constitución de Colombia, dice:

“Artículo 30.—Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. “La propiedad es una función social que implica obligaciones”. “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa”. “Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”

ANEXO N° 5

### LA INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN EL JAPON

El Japón se vio envuelto en el problema de inconstitucionalidad que se planteó ante la Corte Suprema de Justicia en relación con su segunda legislación de reforma agraria. El presente es un resumen de los aspectos más importantes del caso en cuestión, y se hallan tomados de la obra del Profesor de Estudios Asiáticos de la Universidad de Columbia Británica, Canadá: R P Dore, llamada “La Reforma Agraria en el Japón”, Editada por primera vez en español por el Centro Regional de Ayuda Técnica, México, 1964, especialmente en las págs. 413 y sigts

Se afirmaba que al terminar la ocupación del Ejército de los Estados Unidos de América rodaría por tierra la legislación de reforma agraria que se había expedido, sin embargo esto no dejó de ser sino un mero vaticinio, porque la Ley de Tierras Agrícolas de 1952, presentada por el Ministerio de Agricultura del Partido Demócrata-Liberal, y que se orientaba a “conservar intacto el nuevo sistema rural”, se aprobó por la Dieta. El proceso de impugnación de la constitucionalidad de la legislación de reforma agraria japonesa partió, especialmente, de las organizaciones de hacendados afectados por ella y su principal objeto era la declaratoria de la inconstitucionalidad de la misma, y también, en otro sentido, el de que se les reconociese un mejor precio al obtenido en virtud de las adquisiciones de tierras que se hicieron para los fines de la supradicha reforma, esto es, una compensación adicional pues alegaban que el precio mencionado no era justo y que iba contra la Sección 3 del Art. 29 de la Constitución.

La Sección 3 declara: “La propiedad privada puede ser confiscada por utilidad pública, mediante una justa compensación”. El Supremo Tribunal en fallo dictado en diciembre de 1953 rechazó la inconstitucionalidad alegada, y también la tesis del precio justo que a título de una compensación adicional pretendían los terratenientes japoneses. Dijo, entre otras cosas, el citado Tribunal: “ que una parte esencial de los derechos de propiedad era el precio a que podían venderse, y que éste podía ser determinado oficialmente en aras del bien público”. “Ya la Ley de Ajuste de Tierras Agrícolas, de 1938 (antecedente lejano), y una serie de medidas de control adoptadas durante la guerra habían vuelto a definir los derechos de propiedad a la tierra de tal manera que “no dejaban margen para establecer un precio de la misma en el mercado libre”. Debe tenerse presente que tal precio se fijó a base de lo que cobraba el propietario-labrador por el uso de la tierra, y que por ello estaba (según dijera el máximo Tribunal) “de acuerdo con los fines de siempre de la política nacional se apreciaba en la primera y segunda legislación de reforma agraria, o sea, asegurar el cultivo de la tierra, consolidar la posición de que la cultivara, y conservar y aumentar la producción agrícola”.

Se adujo que a causa de la inflación, lo que pudo haber sido precio justo cuando se aprobó la ley, ya no lo era por las fechas en que se llevó a cabo el traspaso de las tierras. Mas el Tribunal citado, razonó: "a) aunque se permitieron durante aquel período aumentos frecuentes en el precio del arroz, se calcularon para equilibrar los aumentos en los costos de producción, y, por tanto, no representaban incremento alguno en los ingresos percibidos por el uso de la tierra; b) que, en todo caso los precios fijados para servir al bien público no tienen por qué ajustarse a los precios hipotéticos que regirían en un mercado libre".

Hay que tener en cuenta, y esto igualmente fue mencionado por la Corte Suprema de Justicia del Japón, como una de las razones jurídicas para fundar su fallo: que la Sección 2 del citado Artículo 29 de la Constitución Política del Japón, declara: "Los derechos de propiedad deben ser definidos por la ley, de conformidad con el bien público". Así, pues la planteada inconstitucionalidad, especialmente enfilada en la obtención de compensaciones adicionales al precio pagado por las tierras adquiridas para los fines de la expresada reforma, fracasó.

#### ANEXO Nº 6

#### LEGISLACION COMPARADA DE REFORMA AGRARIA DE AMERICA LATINA

1.—GUATEMALA: ha tenido sucesivamente: I) Decreto Nº 900, Ley de Reforma Agraria, de 1952; II) Decreto Nº 31, de la Junta de Gobierno, "Estatuto Agrario", de 1954; III) Estatuto Agrario, modificado en 1957; y IV) Decreto Legislativo Nº 1551, "Ley de Transformación Agraria", de octubre 17 de 1962

2) BOLIVIA: Ley de Reforma Agraria, de mayo de 1953

3) CUBA: Ley de Reforma Agraria, de mayo 17 de 1959; reformada en octubre de 1963

4) VENEZUELA: Ley de Reforma Agraria, de marzo 5 de 1960

5) COSTA RICA: Ley Nº 2825, de Tierras y Colonización, de octubre de 1961; reformada por Ley Nº 3042, de octubre 4 de 1962; completada por Decreto Nº 3971, por el cual se autoriza al Instituto de Tierras y Colonización el otorgamiento de títulos de propiedad, de fecha, 11 de octubre de 1967 (Se sabe que tiene elaborado un nuevo Proyecto de Ley de Reforma Agraria).

6) COLOMBIA: Ley Nº 135 Sobre Reforma Social Agraria, de diciembre 13 de 1961; ya se le hicieron sustanciales reformas.

7) REPUBLICA DOMINICANA. Ley de Reforma Agraria, Nº 5879, de abril 27 de 1962. Ha elaborado un nuevo Proyecto de Ley de Reforma Agraria, que corrige los errores y vacíos de la ley vigente; y lo hizo con el auxilio de la Organización de Estados Americanos, al amparo del Programa Nº 206 de la misma.

8) PANAMA: Código Agrario de la República, Ley Nº 37, de septiembre de 1962. (Es un texto voluminoso).

9) CHILE: ha tenido estas: I) Ley Nº 15 020 Sobre Reforma Agraria, de noviembre 15 de 1962; II) Ley Nº 16 640 Sobre Reforma Agraria, de julio 16 de 1967; se ha completado con estos textos: 1) Decreto con fuerza de ley, Nº 4, de diciembre 28 de 1967, establece normas sobre pequeña propiedad rústica; 2) Decreto con fuerza de Ley Nº 5, de 26 de diciembre de 1967, sobre "Comunidades Agrícolas".

10) PERU: ha tenido estos: I) Decreto-Ley Nº 14238, "Bases para la Reforma Agraria", de noviembre 16 de 1962; II) Ley de Reforma Agraria, de mayo 2 de 1964; III) Ley de Reforma Agraria, de 1969, que en esencia es la misma anterior, sólo que con algunas modificaciones.

- 11) PARAGUAY: Ley Nº 85 4020, "Estatuto Agrario", de marzo 29 de 1963.
- 12) HONDURAS: "Decreto Nº 2, Ley de Reforma Agraria, de 29 de septiembre de 1962; reformada por Decreto Nº 127, de junio 14 de 1963
- 13) NICARAGUA: Ley de Reforma Agraria, Decreto Nº 797 de abril de 1963.
- 14) ECUADOR: Ley de Reforma Agraria y Colonización, de julio de 1964. El Decreto Nº 155, de junio 9 de 1967, le introdujo diversas reformas a la anterior ley Además, se completa la legislación anterior, con la Ley de Tierras Baldías y Colonización, Decreto Nº 2172, de septiembre 22 de 1964
- 15) BRASIL: "Estatuto de la Tierra", Ley Nº 4 504, de noviembre 30 de 1964.
- 16) MEXICO: de todos es conocido que hace varias décadas que inició su proceso de reforma agraria, y ahora tiene un código agrario, que recoge muchos artículos de la variedad de leyes agrarias que lo han regido, desde la Ley de Desamortización de junio 25 de 1856 y demás posteriores, hasta llegar al actual Art 27 de la Constitución que es el fundamento de toda su legislación agraria, incluso su Código Agrario vigente promulgado el 31 de diciembre de 1942. Hoy tiene también toda una nutrida legislación y reglamentación en la materia.
- 17) ARGENTINA: Aún no cuenta, dadas sus peculiaridades, con una legislación de reforma agraria. Lo que ha sucedido es que se ha venido dando una serie de Leyes de Arrendamiento y Aparcería; de Colonización; y Planes de Transformación Agraria, en textos legales diversos La Confederación de Trabajo de Argentina, ha pedido reiteradas veces, al parecer, al gobierno, y últimamente lo ha hecho de nuevo, legislación de reforma agraria
- 18) URUGUAY: Se sabe que tiene ya iniciado más de un Proyecto en el Congreso Sin embargo, el antecedente más fiel de su proceso en lo tocante a iniciativas de ley, es una Serie de Proyectos de Leyes de Promoción Agropecuaria (así se los tituló), preparado en 1964, dentro del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, por el Ministro de Ganadería y Agricultura Tales son: I) Proyecto de Ley de Semillas; II) Proyecto de Ley Forestal; III) Proyecto de Ley de Conservación de Suelos y Aguas; IV) Proyecto de Ley de Fertilizantes; V) Proyecto de Ley de Cooperativas; VI) Proyecto de Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias; y VII) Un Proyecto de Procedimientos y Sanciones a Infracciones a las Disposiciones Sobre Comercialización de Productos de Interés para la Explotación Rural.



## DE LOS PROBLEMAS DEL AGUA EN LAGOS, LAGUNAS, RIOS Y LOS SISTEMAS DE RIEGO

### PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS.

Toda Reforma Agraria necesita una ley que regule la utilidad que el agua como elemento natural debe dar, desde luego se trata de poner ésta al servicio del hombre del campo en una forma ordenada y que cumpla su cometido en los planes de producción que el mismo estado deberá trazar.

El Salvador tiene lagos, lagunas, ríos y nacimientos que son muy ricos en agua, que estudiados y con buenos planes pueden servir y hacer rendir la tierra más aceleradamente, en la actualidad no hay un régimen ni ordenamiento del uso de este vital elemento y su utilización es desordenada y en muchos casos de privilegio, la ley debe contemplar desde el derecho del Estado en las aguas para la producción y utilidad pública, hasta la regulación, el derecho y uso que debe dársele a la misma en la propiedad particular, y la doble utilidad que el agua tiene cuando está en propiedad particular y debe dar servicio al Estado o viceversa cuando el agua está en propiedad del Estado y debe servir a la propiedad particular.

La ley también debe contemplar los sistemas de dotación de aguas y sus condiciones, además se deberán hacer los estudios necesarios de riegos, drenajes y canalizaciones, con el fin de poner en práctica el régimen de aguas y que sea funcional dentro de la misma Reforma Agraria

*Ponencia presentada por Adalberto Baires, de la FESTRAS.*



## SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE PROPIEDAD PUBLICA Y DE PROPIEDAD PRIVADA

### PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS.

El Salvador es el país más pequeño en el área centroamericana su extensión territorial es aproximadamente de 20,000 Km<sup>2</sup>. que en sí ya son un problema para efectuar cualesquier distribución de tierra, si comparamos ésta con la población humana capaz de ocuparla y hacerla producir, ya que somos un país eminentemente agrícola y la población rural tiene el primer lugar y representa la mayoría de los habitantes

Sin embargo, la tierra en sí, no es el problema sino lo humano, pues hay ejemplos de países pequeños con mayor densidad de población que tienen mejor distribuida su riqueza, se entiende para el caso que la Reforma Agraria busca solucionar ambas cosas y desde luego como se trata de establecerla en la democracia preferentemente debe ser el Estado el que la inicie, ya que por lo general éste posee tierras denominadas de propiedad pública que obligatoriamente tendrán que clasificarse dentro de la ley misma y que son tierras baldías económicamente explotables que no están cumpliendo ninguna función social de producción, tierras rústicas que pueden trabajarse. El Estado también debe tener el control de las tierras que han sido adquiridas ilícitamente y que desde luego al descubrirlas obligatoriamente deben pasar a su poder; en cada municipio hay tierras que pueden utilizarse y que son propiedades de éstos, pero que el Estado al través de la ley puede hacer uso de ellas previo arreglo con las mismas, correspondiendo al Instituto de Reforma Agraria hacer la clasificación de las que serán afectadas y que podrán servir como las anteriormente descritas, así como las no afectadas y que son las tierras y superficies urbanas, las carreteras y demás vías de comunicación, las tierras de explotación minera No debe descartarse la posibilidad de que éstas en determinado momento puedan nacionalizarse En sí, para el Estado las tierras de su posesión no representan mayor problema en cuanto a la inversión monetaria que inclusive al ser entregadas deben rentar, aunque como es natural con pérdida debido a los costos en cuanto a la introducción de un nuevo sistema de vida para el pueblo

En la Propiedad Privada, el problema no deja de ser complejo, ya que es aquí donde se encuentra el estrato de mayor resistencia al cambio que ésta tendrá que sufrir, pues la mayoría de la tierra conocida como latifundios está en posesión de pocas personas que en algunos casos están haciendo producir la tierra con los métodos y técnicas necesarias y tienen sus cultivos catalogados dentro de la economía primaria; hay también otras grandes propiedades que se mantienen ociosas al igual que una inmensa cantidad de pequeñas parcelas denominadas minifundios que no producen nada y que más bien son un atraso para el desarrollo del país, en ambos casos tanto la grande como la pequeña propiedad que no producen tendrán que ser reguladas por el Estado. En este sentido el Instituto de Reforma Agraria deberá fijar y determinar muy bien la política económica a seguir en cuanto a los precios a pagar y la

forma de pago, además de clasificar las tierras que son económicamente explotables y de las que no lo son, también es necesario que dentro de estas regulaciones se establezca la política de expropiación de todas aquellas propiedades ociosas e incultas de mucha extensión, las que tienen mucho tiempo de no ser cultivadas o en su caso las que están arrendadas y que no producen adecuadamente. También deberán expropiarse las tierras que siendo productivas se adquieren para parcelar o se dedican para el pastoreo de ganado y que muchas veces hasta producen empíricamente con cultivos de disfraz, se da por asentado que el Instituto además fijará la extensión de tierra que podrá tener cada uno, ya sean los pequeños, medianos o grandes propietarios, pues con una política de distribución ordenada no solamente se beneficiará el Estado con sus propiedades a distribuir, sino que también resultará más cómoda la inversión a realizar en la adquisición de la misma propiedad privada.

**Ponencia presentada por Adalberto Baires, de la FESTRAS.**

## LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL.

La concentración de la tierra en pocas manos, desvirtúa la función social de la propiedad privada garantizada por la Constitución, produciendo una considerable desproporción entre los pocos que la poseen a veces en cantidades enormes, sin cultivarlas en toda su extensión o en forma de sub-explotación y los muchos que no obstante su capacidad para hacer producir la tierra no la poseen. La Legislación ha fallado en su intento por resolver el problema agrario, ya que el conjunto de leyes dictadas al respecto, no han resuelto sino en parte la situación miserable de la clase campesina.

En la época precolonial existían en nuestro medio formas de tenencia de la tierra colectiva, lo cual aseguraba la satisfacción de las necesidades primarias de todos y con lo llegada de los españoles fueron despojados los indios de sus tierras y los antiguos poseedores fueron convertidos en esclavos y siervos, pero manteniéndose dentro del régimen colonial el sistema de tierra comunales para uso común de los habitantes; tal situación al proclamarse la República fue agravada, ya que los dirigentes consolidaron el proceso de concentración de la tierra en favor de algunos pocos, aboliendo el sistema de propiedad comunal y manteniendo la condición de siervo de la gran mayoría nacional.

Posteriormente y al caer nuestro país bajo la esfera de influencia imperialista, se convirtió en una semi colonia monocultivista, haciendo desaparecer la tradicional economía de autoabastecimiento agropecuario y lo que es más, los recursos provenientes de la exportación, no promovieron la industrialización del campo y al no superarse ni tan siquiera los sistemas primitivos de cultivo mediante la aplicación de medios técnicos agrarios, proscibieron a los campesinos de la vida civilizada, condenándolos al hambre y la miseria.

Que como consecuencia de lo anterior existe una desigual y defectuosa distribución de la tierra, lo cual es contrario a nuestra Constitución, que establece que la propiedad privada para ser respetada debe cumplir una función social, lo cual otorga al Estado el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que el interés público dictare, así como el de planificar, regular y racionalizar su ejercicio; y se hace necesaria la intervención estatal por cuanto por los sistemas arcaicos de explotación de la tierra y las formas de servidumbre en el trabajo, la propiedad privada no ha cumplido su función social y se ha convertido en un obstáculo para el progreso del país, debiendo procederse de inmediato a una reforma agraria integral, ya que la utilidad pública que es su fundamento se halla determinada por la necesidad social de rehabilitar las tierras para el cultivo concediéndolas a favor de quienes las trabajan.

Tradicionalmente nuestras cartas fundamentales han contenido disposiciones que han garantizado el derecho absoluto de la propiedad acordes con el espíritu de las concepciones clásicas que las han inspirado, y es así como inclusive en nuestra Cn de 1886, que hasta hace poco tiempo fue considerada

como sumamente progresista, en el Art. 31 prescribe lapidariamente la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, las exigencias necesarias colectivas han generado la transición impostergable de este concepto hacia la noción de su función social; en tal virtud en nuestra Ley primaria de 1950 y 62 en su Art. 137, se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social, instituyéndose en el Art. 138 de la Cn. últimamente mencionada, la existencia de la expropiación fundamentada en causales de utilidad pública o de interés social, reafirmandose tal espíritu social en el inc 2º del Art. 220 cuando expresa que el interés público privará sobre el interés privado

Es conveniente verificar una distinción entre las nociones de expropiación por utilidad pública y de interés social; la primera procede cuando el Estado hace uso de ella con miras al cumplimiento de algunas de sus obligaciones para con el público, necesitando para ello de los medios convenientes, por Ej. para la construcción de una carretera, un puente, etc, manifestándose en la práctica concretamente esa finalidad de utilidad pública, en el hecho de que cualquier ciudadano puede como miembro del público, utilizar como todos y cada uno de los ciudadanos, las obras llevadas a cabo con los bienes expropiados. En tanto que el interés social conlleva la necesidad de la intervención estatal con miras a la consecución de fines más trascendentales de naturaleza común y utilidad general, como son el fortalecimiento y pleno desarrollo de la economía nacional, la racionalización de la producción, el mejoramiento de las estructuras agrarias, todos enmarcados en la esfera de los altos intereses nacionales

Así el Estado puede proceder a la expropiación de bienes rurales, basándose en el Art. 138 que determina que la misma procede por causa de INTERES SOCIAL, alegándose para el caso que tales tierras no cumplen su función social al no desarrollar racionalmente sus fines productivos, ocasionando su actual estructura un inhumano desequilibrio en el área rural, impidiendo asimismo la conversión de la misma hacia un mercado de considerable potencialidad

“Art. 2.—Es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”

Art. 135 —El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano”

Art. 137.—Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social”

“Se reconoce asimismo la propiedad intelectual y artística, por el tiempo y en la forma determinado por la ley”.

“El sub suelo pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación”.

“Art. 138.—La expropiación procederá por causas de utilidad pública o de interés social legalmente comprobado y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas

o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa”.

“Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos los cuales no excederán en conjunto de veinte años”.

“Se podrá nacionalizar, sin indemnización, las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos”.

“Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con su persona y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescriptibles”.

“Art. 147.—El Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño productor, asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras”

“Art. 220 —Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio”

“La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público primará sobre el interés privado

Para proceder a la reforma agraria debe interpretarse jurídicamente el alcance de tales disposiciones, para con base en las mismas pueda realizarse en forma integral (expropiación, redistribución, etc)

Nosotros consideramos que es posible, ya que la Constitución vigente expresamente manifiesta la obligación del Estado de “asegurar el bienestar social” y que reconoce la propiedad privada pero en “función social”, lo que significa, más allá de los intereses privados o individuales; esto es, que tiene un sentido colectivo, social, basado en los intereses comunes. También establece la expropiación por utilidad pública e interés social, derogando el principio clásico de la propiedad absoluta (inviolable), de corte netamente liberal. El Art. 138 de la Constitución vigente es en definitiva el fundamento principal para proceder a una reforma agraria de carácter integral.

La ley de reforma agraria deberá contener en general las siguientes disposiciones:

1.—Deberá establecer en forma precisa los derechos anteriores y superiores de la nación a todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites territoriales nacionales y el derecho del Estado para transmitir la propiedad a los particulares y constituir así la propiedad privada

2.—Determinación de que la reforma agraria sea de aplicación inmediata en todo el territorio nacional.

3.—Que el criterio de expropiación determinante sea el de límite máximo a partir de 100 hectáreas por grupo familiar que además se establezcan otros criterios que se combinen con el primero para situaciones especiales, v.g.

- a) Expropiación de tierra abandonada y sub-explotada;
- b) Expropiación en base a una necesidad económica colectiva;
- c) Expropiación de las explotaciones manejadas indirectamente;
- d) Consideraciones especiales sobre las sociedades anónimas, tierras pro indivisas y sucesiones no solventadas; estableciéndose en estos casos un tiempo máximo de seis meses para dirimir tales situaciones; y
- e) La expropiación por razones de conveniencia económica de los complejos agro industriales y todas las obras de infraestructura e instalaciones necesarias

4.—Determinación de la forma de pago de las indemnizaciones, el cual deberá hacerse por medio de bonos de la reforma agraria los cuales serán pagados en el lapso de veinte años, reconociéndoles el interés justo

5.—Que se determinen los beneficiarios los cuales deberán ser clasificados de la manera siguiente:

- a) Pequeños propietarios;
- b) Medianos propietarios;
- c) Arrendatarios y terrajeros;
- d) Colonos; y
- e) Asalariados agrícolas

6.—Que se establezcan las formas de explotación, que deberán ser individuales, mixtas y colectivas

7.—Deberán establecerse bienes de familia y para la explotación de las unidades económicas, cuyo procedimiento de parcelamiento no sea posible para no entorpecer el ritmo de producción, deberá establecerse el sistema cooperativista.

8.—Los beneficiarios tendrán el derecho de organizarse en Asociaciones, Cooperativas, Federaciones, Confederaciones, Sindicatos, etc etc

9.—Que se establezcan las autoridades que conocerán de la aplicación de la ley de reforma agraria Creándose el Instituto Salvadoreño de Reforma Agraria como institución autónoma, y la cual tendrá la jurisdicción única sobre la aplicación de la ley, para evitar la dualidad de los órganos de conocimiento

10.—En los organismos que se creen para efectos de la aplicación, administración y financiamiento de la reforma agraria, los beneficiarios ya sean directos o indirectos tendrán representación en dichos organismos

11.—Deberá establecerse dentro de las disposiciones generales de la ley la derogatoria de todas las leyes vigentes que se opongan al contenido, aplicación y alcance de la misma; para evitar con ello reformas parciales a todas las leyes secundarias cuyo contenido contradiga el aspecto social establecido por la Constitución de 1950 y 1962

## DICTAMEN SOBRE EL TEMA III LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA

La Comisión N° 3 que conoció del tema LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA elaboró tres dictámenes que fueron aprobados por el PLENO después de introducir a los dictámenes N° 2 y N° 3 algunas reformas, y que se leen como sigue:

**Dictamen N° 1, sobre: "EL PROBLEMA DE LAS AGUAS EN LAGOS, LAGUNAS, RÍOS Y SISTEMAS DE RIEGO"**

Toda Reforma Agraria necesita una ley que regule el aprovechamiento del agua, a fin de ponerla al servicio también del hombre del campo en forma ordenada y orientada a cumplir el papel que le corresponde en la producción agrícola

El Salvador cuenta con cuerpos y cursos de aguas que pueden ser utilizados apropiadamente, de acuerdo con los estudios e investigaciones respectivas; ya que existe cierto desorden en su actual empleo, por lo cual es importante que el régimen legal hidráulico contemple el derecho que le asiste al Estado sobre dichos recursos, tanto para el uso que el mismo haga de ella como del que requiera el particular para su propiedad.

La ley ha de contemplar igualmente cuanto se refiere a las dotaciones de aguas, al riego, al avenamiento y demás obras de ingeniería hidráulica que son necesarias para los sistemas de suministro de tal elemento, y para hacerlo funcional dentro del proceso de reforma agraria

### CONSIDERANDO

Que es importante contar con un régimen legal que gobierne cuanto al agua se refiere, como recurso útil en todo proceso de producción y particularmente en el agropecuario;

Que en la actualidad en el territorio nacional el uso que se hace del agua no está debidamente regulado, ni tampoco otros aspectos derivados de semejante uso;

Que es también importante deslindar el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre el recurso agua, como así también el que sobre tal elemento pudiera corresponder al particular en tal derecho y el aprovechamiento que puede hacerse del mismo, particularmente en la producción agropecuaria del país;

Que es también importante que el régimen legal de aguas en lo relativo a su importante papel en la actividad agropecuaria, es ya del caso contemplarlo dentro del proceso de reforma agraria para el cual tiene singular valor; y establecer, asimismo, las regulaciones apropiadas en materia de riego, avenamiento y demás obras destinadas como sistemas para el aprovechamiento con fines agropecuarios;

**POR TANTO, SE RESUELVE:**

- I) Que es necesario contar con una legislación de aguas que contemple las regulaciones indispensables para su aprovechamiento y conservación;
- II) Que la Ley de Reforma Agraria comprenda los principios básicos sobre aguas para usos agropecuarios, los cuales deben ser desarrollados ulteriormente en un texto legal que puede ser una ley secundaria, para que haya armonización completa con el proceso de reforma agraria

## DICTAMEN No. 2 SOBRE EL TEMA ESPECIFICO LEGISLACION SOBRE REFORMA AGRARIA

Debe tenerse, en cuenta la íntima vinculación que guardan entre sí la Política Agraria, la Reforma Agraria y el Derecho Agrario, por lo cual es de fundamental importancia que un gobierno defina su Política Agraria en atención al valor que la ley reviste como instrumento de ejecución, de garantía y de consolidación del proceso de reforma agraria: el cual produce significativas modificaciones en el régimen jurídico preexistente

También debe considerarse de sumo valor el aspecto de constitucionalidad que reviste la reforma agraria, constitucionalidad que en el país no tiene dudas en cuanto a la Constitución vigente: contiene principios y previsiones, que dan fundamento jurídico a la legislación de reforma agraria, y entre los cuales, principalmente, se hallan el Art. 2, el Art. 220, inciso 2º, y el articulado pertinente del Título "Régimen Económico" Se trae a colación la exposición de motivos de la Constitución de 1950, sobre el Art. 2, que en lo fundamental a estos efectos dijo: "Este artículo consagra, en el aspecto jurídico, los fines del Estado, promotor del bien público. De esta manera, los derechos meramente formales que proclamó la Revolución Francesa se completan, y el Estado queda obligado a actuar no en beneficio de grupos dominantes ni de determinadas clases sociales, sino en beneficio del pueblo entero. Este artículo es indispensable para caracterizar la nueva Constitución". "Se emplea el término asegurar en vez del término procurar, que fue propuesto para darle énfasis categórico al contenido del artículo, y porque se estima que no bastarían ensayos o esfuerzos para obtener los propósitos indicados, sino que se necesita de la consecución efectiva de todo ello, porque de esto depende el mantenimiento de la paz social y el progreso ininterrumpido del país. Esta disposición, que algunos tacharán de poco práctica, puede dar base para una amplia, constructiva y revolucionaria legislación. Aquí se perfila, con singular vigor, el Estado con que la Constitución de 1950, sustituirá al Estado individualista y liberal de 1886"

Sobre el Régimen Económico ya dicho, entre otros se expresó acerca del articulado del mismo " . . . Todos están concebidos en forma general y elástica, que permita una nutrida legislación secundaria sobre materia tan compleja. Del texto de algunos de ellos se desprende que para tener eficacia necesitan de reglamentación; pero dan la pauta para un programa de gobierno cuyo desarrollo requiere cierto tiempo". Todo lo cual revela clara y rotundamente que nuestro vigente marco jurídico constitucional no precisa de reformas a los fines del proceso de reforma agraria

En cuanto al tema complejo de lo que ha de ser el contenido propiamente dicho de una legislación de reforma agraria, especialmente ha de comprender estos aspectos:

- 1) Enunciación de los objetivos que persigue el proceso de reforma agraria;
- 2) Enumeración de criterios que fijen la función social de la propiedad inmobiliaria agraria

- 3) Definiciones de los términos que sean necesarios para los fines de la interpretación y aplicación de la ley.
- 4) Nuevas formas de organización jurídica de la propiedad, de acuerdo con la filosofía, principios y disposiciones constitucionales, que permitan y aseguren su explotación directa, eficiente y permanente
- 5) Límites de tenencia de la tierra en consonancia con las condiciones de los recursos naturales y sus posibilidades de explotación técnica a favor del grupo familiar; dicho límite deberá ser suficiente para que su producción satisfaga las necesidades económicas del grupo
- 6) El sistema de distribución de la tierra (explotación colectiva mediante cooperativas o sociedades agrícolas que se emplean adecuadamente en esta clase de procesos; explotación individual, régimen del bien de familia), y selección de beneficiarios; y la forma de adjudicación de la tierra (en propiedad inmediata, arrendamiento con promesa de venta, y requisitos de transferencia de la propiedad adjudicada, etc.)
- 7) Nuevas regulaciones de la vía sucesoria que no obstaculicen o impidan la explotación económica y eficiente de la tierra.
- 8) Preceptos que eviten burlar la ley, mediante la constitución de sociedades de capitales u otras formas jurídicas similares
- 9) Disposiciones preventivas de la acumulación de la tierra así como de la fragmentación antieconómica de ella (latifundio contrario a los objetivos de la ley, y minifundio)
- 10) Causales de expropiación por razón de utilidad pública o de interés social. Procedimiento expeditivo de expropiación, con la consiguiente intervención jurídica del particular afectado; la forma de indemnización (en bonos, y/o en efectivo), clase de bonos y demás regulaciones de éstos. El avalúo de las tierras a expropiarse, que tendrá por base la declaración rendida para fines fiscales
- 11) La extensión territorial que es permitido reservarse al afectado por la expropiación que en ningún caso podrá ser mayor que la señalada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5).
- 12) Disposiciones que faciliten la recuperación de la tierra por el Estado en aquellos casos en que los adjudicatarios no cumplan con la obligación de explotarla en forma permanente, directa y eficiente.
- 13) La organización institucional que ejecutará el proceso; su estructuración y coordinación con otros organismos públicos, centralizados y descentralizados.
- 14) Los principios básicos que normen la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente aguas, suelos y bosques
- 15) Las sanciones a los actos que se cometan violando la ley, y procedimiento para imponerlas, incluso, las que prevengan la ocupación ilegal de tierras.
- 16) Disposiciones que aseguren la armonización de las medidas de apoyo, a que se hará referencia más adelante, con el proceso mismo de reforma agraria

Paralelamente a las medidas de orden jurídico ya señaladas, es impres-

oindible adoptar y poner en ejecución otros medios sin los cuales un proceso de reforma agraria se volvería ineficaz. Tales medios de acción corresponden, entre otros, a los siguientes: 1) Crédito; 2) asistencia técnica; 3) infraestructura; 4) promoción de cooperativas y otras organizaciones semejantes y 5) comercialización.

#### CONSIDERANDO

Que es indispensable que la reforma agraria cuente con su propio régimen jurídico, el cual ha de comprender los principios y medios conducentes a la obtención de los fines de tal proceso:

Que dicho régimen legal tiene firme en la vigente Constitución Política:

Que es necesario, además, tener en cuenta la vinculación, dentro del campo jurídico, entre la reforma agraria y los aspectos de crédito, Asistencia Técnica, Infraestructura, Organizaciones Agrícolas, y Comercialización.

#### POR TANTO, SE RESUELVE:

- I—El proceso de Reforma Agraria, que entraña cambios sustanciales en el orden económico, social y cultural de la República, tiene firme fundamento jurídico en la vigente Constitución Política, pues ésta contiene claros y expuestos principios para realizar dicho proceso (Art. 2, 121, 135, 136, 137, 138, 139 Inc. 3º, 143, 144, 147, 148 y 220).
- II—Como consecuencia de lo anterior, y habida cuenta de las apremiantes necesidades sociales y económicas por las que atraviesa la enorme mayoría de salvadoreños, debe promulgarse, con la urgencia que el caso lo demanda, una Ley de Reforma Agraria que dé inmediata solución a tales necesidades, emitiéndose asimismo sus regulaciones complementarias.
- III—El contenido de la Ley de Reforma Agraria debe comprender, entre otros, los aspectos considerados en los numerales 1 al 16 del Resumen del presente Dictamen.
- IV—La expropiación de propiedad rural, para fines de la reforma agraria, requiere “justa indemnización”, cuando no se trate del caso contemplado en el Art. 138 Inc. 3º de la Constitución Política.
- V—El pago de la indemnización a que se refiere el citado Art. 138 en los casos de expropiación, y cuando lo justifique el monto de aquélla, podrá hacerse a plazos, que no excederán de 20 años.
- VI—El término “indemnización” es jurídicamente distinto del de “precio”. Por consiguiente, aquélla puede hacerse en bonos u otros títulos valores totalmente o parte en dinero y el resto en tales documentos o todo en dinero según los casos que el legislador tenga a bien considerar y las posibilidades económicas del Estado.
- VII—Como medidas de apoyo a la Reforma Agraria debe crearse una adecuada regulación jurídica que permita adoptar medios de acción, especialmente en materia de crédito, asistencia técnica, infraestructura, organizaciones agrícolas, explotaciones de la propiedad colectiva o cooperativa, sindicalización campesina, desarrollo comunal y comercialización.

VIII.—Se considera que la propiedad rural no cumple con la función social a que se refiere el Art. 137 de la Constitución Política, entre otros casos, los que siguen:

- a) Cuando la concentración de la tierra en pocas manos impide el derecho fundamental de los bienes de servir al debido desarrollo personal de todos los hombres y al disfrute de los derechos fundamentales que deben ser equitativamente gozados por todos los ciudadanos;
- b) El abandono de la tierra o su explotación deficiente y el deterioro de los recursos naturales;
- c) Condiciones que violen las leyes sobre relaciones de trabajo;
- d) Concentración de la tierra en forma que obstaculice la creación de la pequeña y mediana propiedad, y
- e) La parcelación de la tierra en forma que determine su mal uso, la destrucción de los recursos naturales y el bajo rendimiento de los factores de la producción

La concentración de la tierra en pocas manos, desvirtúa la función social de la propiedad privada garantizada por la Constitución, produciendo una considerable desproporción entre los pocos que la poseen a veces en cantidades enormes, sin cultivarlas en toda su extensión o en forma de subexplotación y los muchos que no obstante su capacidad para hacer producir la tierra no la poseen. La legislación ha fallado en su intento por resolver el problema agrario, ya que el conjunto de leyes dictadas al respecto, no han resuelto sino en parte la situación miserable de la clase campesina

Como consecuencia de lo anterior existe una defectuosa distribución de la tierra, lo cual es contrario a nuestra Constitución, que reconoce y garantiza la propiedad privada en función social. Esto impone al Estado la obligación de adoptar las modalidades que el interés público dictare en lo que concierne a la propiedad agraria.

POR TANTO, RESUELVE:

- 1.—La vigencia de la Ley de Reforma Agraria debe sujetarse a las normas generales que señala la Constitución en todo el territorio de la República, sin que se amplíe el plazo correspondiente, y las regulaciones complementarias deben promulgarse con celeridad en atención a las necesidades inmediatas de dicho proceso.
- 2.—Que en las organizaciones que sean creadas para efecto de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, los beneficiarios directos o indirectos, tengan representación.
- 3.—Deben ser derogadas las leyes o disposiciones que se opongan a la LEY DE REFORMA AGRARIA, la que deberá prevalecer sobre cualesquiera otras en virtud de su carácter eminentemente público.

TEMA IV

ASPECTO INSTITUCIONAL  
DE LA REFORMA AGRARIA



# ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

## PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

### A Planeación.

#### 1 El Marco Institucional del Sector Agropecuario.

El sector agropecuario actual es en general deficiente, con una producción poco o nada diversificada, extensiva y orientada fundamentalmente hacia mercados exteriores inestables. Específicamente y en forma resumida, se pueden indicar algunas de sus características

- a) No existe una adecuada centralización de la planificación e investigación. Muchos organismos, muchas direcciones, sin coordinación o articulación.
- b) Duplicidad de funciones y esfuerzos.
- c) Dirección ejecutiva deficiente por ser de índole más política que técnica. Es un sistema administrativo de baja calidad, dando lugar a altos costos y bajo rendimiento.
- d) Exigua inversión hacia el sector y especialmente a la investigación y la educación agrícola.
- e) Organismos inoperantes debido a la falta de un cambio de estructuras.

#### 2 Principios que deben regir la planeación de la Reforma Agraria en El Salvador.

- A) Debe ser un proceso rápido, amplio y profundo de la redistribución de los derechos sobre la tierra y las aguas de riego. Para corregir la alta concentración de la propiedad rural, la mala explotación y el abandono de las tierras.
- B) Debe ser parte integral de un plan de desarrollo agrícola y de un plan de desarrollo económico.
- C) Debe obedecer a un plan integral a nivel nacional y a nivel local o regional, centralizando funciones por un lado y descentralizando la acción por el otro.
- D) Debe tener como un elemento fundamental, simultáneo y complementario, la organización y capacitación cultural y tecnológica de la población campesina (Enseñanza e Investigación).
- E) Debe tomar en cuenta prioritariamente el mercado interno sobre el externo, dando expresión económica a las necesidades reales de la población.

### 3. Nueva Organización Agropecuaria.

- a) Un organismo central que cumpla la función de investigación y planeación de la Reforma Agraria
- b) Un organismo que reúna los existentes, complementarios y duplicados, encargado de la ejecución de la reforma en sus diferentes fases y regiones
- c) La redistribución de los derechos sobre la tierra y las aguas de riego debe hacerse en varias etapas según las explotaciones pero en un plazo no mayor de 5 años

#### B. Planeamiento Integral de la Educación.

- 1 Planear la adecuada extensión de la educación a toda la población, estableciéndose asimismo, igualdad de oportunidades
- 2 Planear la inversión real y adecuada de los fondos, eliminando los que no lleven fin educativo, así como aquellos que duplican los esfuerzos
- 3 Organizar y coordinar para garantizar una adecuada educación en calidad y cantidad para toda la población, propósitos bien definidos a corto, mediano y largo plazo Evitar improvisaciones y desarrollar armónicamente el sistema educativo del país.

Ponente: Ing. Roberto Molina Castro, Facultad de Ciencias Agronómicas.

#### C. Ejecución.

Las líneas centrales de ejecución de la reforma agraria en El Salvador —y que deben ser el eje de una Ley de Reforma Agraria— están determinadas por dos aspectos, interrelacionados:

- 1—Las condiciones actuales del sector y su papel dentro del desarrollo económico y social, y
- 2—Los objetivos que, dentro de una política económica general, se asigne a la medida

Las condiciones actuales del sector a que se refiere el numeral 1, han sido planteadas en forma sistemática en la ponencia al tema 1 señalado por el Congreso, por lo que acá sólo se toca en los puntos relacionados y en forma rápida

En cuanto a los objetivos, determinados en parte por el diagnóstico del sector, y que son los que en último grado regirán los puntos centrales de ejecución, se proponen los siguientes:

- a—Establecer las regulaciones necesarias al derecho de propiedad de la tierra, para que ésta se use en armonía con el interés social, señalando las limitaciones a que está sujeta, de acuerdo a los principios constitucionales
- b—Consolidar la pequeña y mediana propiedad explotada directamente por sus propietarios.

- c—Eliminar las formas indirectas de explotación, a fin de que la tierra sea de quien la trabaja.
- d—Mejorar sustancialmente la situación productiva de la agricultura aumentando los niveles de producción y productividad, lo cual —como demuestra la historia económica del país— no puede lograrse sin modificar la estructura agraria
- e—Romper la injusta estructura distributiva del ingreso agrícola —proveniente de la excesiva concentración de la tierra— que impide el crecimiento de los otros sectores y, en consecuencia, del desarrollo económico y social del país.

En la situación actual, y sin restar importancia al resto de objetivos, no hay duda de que el principal objetivo es el relativo a terminar con la inadecuada distribución del ingreso. Puede afirmarse que sin el mismo, perfectamente concretado en la Ley de Reforma, no puede hablarse seriamente de reforma agraria en el país

Estos objetivos, como se ha señalado, condicionan las líneas centrales de ejecución de la reforma en el país y que en esta Ponencia se desarrollarán en forma esquemática —por razones de reglamentación del Congreso— acompañando, como establece el Art. 21 del Reglamento, cuadros y gráficas que fundamentan las proposiciones

1—Forma de aplicación de las disposiciones. En toda Reforma Agraria se presentan dos opciones en cuanto a la aplicación: una aplicación inmediata y rigurosa en la totalidad del territorio nacional o bien, una aplicación flexible por zonas o regiones. En El Salvador, para obtener ventajas inmediatas en el campo económico, para evitar la organización defensiva de los grandes terratenientes y la creación de un clima de incertidumbre perjudicial para las inversiones agrícolas, debe optarse por una aplicación inmediata y rigurosa a todo el territorio.

2—Criterios para elegir las tierras sujetas a redistribución. La propia situación del país y los objetivos que se persiguen con la reforma agraria, determinan en forma clara cuáles son las tierras que deben ser expropiadas y redistribuidas. En forma esquemática estas causales de expropiación serían:

- a—Por razón de las características de explotación, que comprendería:
  - i—Tierras Abandonadas
  - ii—Tierras mal explotadas
  - iii—Tierras explotadas en forma indirecta

Recientes trabajos (1) demuestran la mala utilización que se está realizando del reducido territorio agrícola del país, mientras, paradójicamente, se registran montos crecientes de importación de artículos de origen agropecuario y altos índices de desocupación y sub-ocupación

Para ejemplo del inadecuado uso del recurso tierra puede verse en el

(1) Entre otros, FAO, "Uso Potencial de la Tierra, Parte I: El Salvador", Roma 1967 Herrero, F.G. "Zonificación Rural, Estructura Agraria y Desarrollo", Asoc. de Economistas Agrícolas, San Salv. Feb./69  
González Luna, H. y Romero Forero, M. "Zonificación Agrícola, Pecuaria y Forestal", Federación de Cajas de Crédito, 1968

anexo I en el que se establece la intensidad de uso en las distintas zonas y la renta actual, comparada con la potencial. Este cuadro puede ser resumido así:

| Intensidad de Uso | Gas       | %   |
|-------------------|-----------|-----|
| Eficiente         | 331.600   | 19  |
| Deficiente        | 100 000   | 6   |
| Mal Uso           | 804.000   | 47  |
| Sin utilizar      | 487.400   | 28  |
| Total             | 1.723 000 | 100 |

Como se verá posteriormente, el uso inadecuado de la tierra guarda una íntima relación con el tamaño creciente, como puede verse en el Gráfico 2 que se acompaña

La historia económica del país demuestra que este inadecuado uso de un factor tan escaso como la tierra, no puede terminar usando medidas de política agraria ya utilizadas en el país (precios, crédito, comercialización, asistencia técnica, etc.), sin un drástico cambio en la estructura agraria.

En lo que a las formas de explotación indirecta se refiere —inconveniente para alertar la inversión y a todas luces injusta y anacrónica— ha aumentado en el período intercensal, en forma contraria a toda lógica. Para 1961, como puede verse en el cuadro 3, anexo, casi el 50% de las unidades registradas por el Censo se encontraban en arrendamiento simple, colonato y otras formas, cubriendo una extensión de 224 888 Hás. A ello habría que agregar las otras formas mixtas.

La situación del país exige la Expropiación Total de las unidades agropecuarias que a partir de 10 Hás se encuentren en cualquiera o cualesquiera de las situaciones mencionadas (abandonadas, mal explotadas y explotadas en forma indirecta). Las menores de 10 Hás, que en términos generales no han contado con los servicios agrícolas indispensables, deben contar con un tiempo prudencial, que podría ser de un año agrícola, para —con la ayuda necesaria— cambiar su situación.

b)—Por razón de la excesiva extensión de la Propiedad, ninguna reforma agraria puede ser considerada como tal, si no establece límites de tamaño a la propiedad rural. En el caso de El Salvador, donde la concentración de la tierra ha llegado a límites inaceptables —aún dentro del marco latinoamericano y donde la ineficiente explotación de la tierra está íntimamente ligada a la variable tamaño, ésta es una condición que no admite exclusión en una reforma agraria. Ninguna medida —incluyendo la política tributaria y del gasto público— ha dado o dará resultado en la situación actual para redistribuir el ingreso nacional y procurar el desarrollo de los otros sectores, especialmente el industrial.

La concentración de la tierra en el país está claramente indicada en el Plan de Desarrollo de la Nación y en los datos censales. Según el Censo de 1961, un total de 1013 explotaciones de 200 y más hectáreas (0.43% del total de unidades agrícolas), cubrían el 37.8% del territorio agrícola. Reduciendo

los ítems a las de 1000 y más hectáreas, se tiene que únicamente 124 unidades (0.05% del total) concentraban el 15.9% del territorio total. (Ver cuadro 2 y gráfico N° 1, anexos) Debe tomarse en cuenta que el Censo se refiere a unidades; si el dato se refiriese a propietarios, la concentración necesariamente sería mucho mayor.

En el último trabajo realizado en el país sobre la condición del sector agropecuario, trabajo de gran seriedad científica ejecutado por CIDA/CAIS (1), se establece claramente la relación entre diferentes tamaños de unidades y las siguientes variables: uso de la tierra (ver gráfico 2), valor de la producción pecuaria por hectárea (gráfico 4), valor bruto de la producción (gráfico 3), el valor bruto de la producción por hectárea de una serie de cultivos seleccionados (gráfico 5), la ocupación de mano de obra (gráfico 6), entre otras.

En estas relaciones queda claramente demostrada la ineficiencia y el mal uso de la tierra y del factor humano en las unidades que allí se han denominado Multifamiliares grandes y que vienen a constituir Latifundio, tanto en el sentido económico como en el social.

Peró el problema más grave, a la vez que injusto y paradójico, y a cuya solución debe encaminarse en forma prioritaria la reforma agraria en el país, es la distribución del ingreso que se origina y que puede verse en el gráfico anexo N° 7.

Por todas las razones anteriores, se propone el señalamiento de un límite máximo para la propiedad rural en el país, siempre que la tierra esté bien explotada. En otras palabras debe expropiarse la tierra a partir de dicho límite o derecho de reserva, como se ha denominado en algunas legislaciones, al cual se tendría derecho únicamente si la tierra ha sido bien trabajada. La parte que corresponda al propietario expropiado deberá asignarse, en términos de ubicación en la explotación, de tal manera que permita a la parte expropiada contar con la infraestructura adecuada.

En el caso de Complejos Agro-Industriales la expropiación afectará a la unidad.

La fijación de este tamaño límite debe estimarse una cifra base expresada en tierra de riego, lo que permitiría establecer equivalencias para las tierras de secano en las distintas zonas del país. Ello permitiría la flexibilidad necesaria, dadas las distintas condiciones de suelo, infraestructura, etc. para las diferentes regiones.

El tamaño máximo, expresado como aquel a que tendría derecho a conservar un propietario expropiado, se propone que sea de 60 hectáreas de riego o su equivalente en tierras de secano en cada una de las regiones o zonas del país.

c—Por razón de ubicación de las unidades en determinadas áreas en que el Gobierno realice obras de adecuación o mejoramiento de tierras. Las tierras que estén comprendidas en zonas donde el Gobierno tiene planes de desarrollo para la incorporación de tierras a la producción o su adecuación (riego, drena-

jes, reforestación, etc.); deben ser expropiadas y pasar a poder del Estado mientras se realizan las obras. Una vez terminadas deben redistribuirse de acuerdo a los criterios de asignación

Esta sería la situación de algunas regiones del país, como los peniplanos erosionados de Chalatenango y aquellas donde se planea realizar riego y drenaje.

d—Por determinadas situaciones jurídicas. Con el objeto de impedir evasiones a la Ley de Reforma Agraria, la concentración de capitales financieros en la actividad agrícola y, fundamentalmente, la explotación indirecta de la tierra, debe establecerse un plazo para que ciertas situaciones jurídicas sean resueltas. Este sería el caso de las Sociedades Anónimas y en Comandita o, entre otros, el caso de la proindivisión

3—Tratamiento del Minifundio. En 1961, como puede verse en el cuadro Nº 2, anexo, existían en el país 105 685 unidades agrícolas menores de 1 Ha, cubriendo apenas el 3.5% del territorio. Si a las anteriores se suman aquellas que van desde 1 hasta 99 Hás se tiene un total de 204 721 unidades (91.2% del total) cubriendo apenas el 21.3% del territorio. Parte de este problema de la excesiva subdivisión sería resuelto con la expropiación de los latifundios, ya que la mayoría de estas pequeñas unidades provienen de subdivisiones de la explotación o subtenencias (arrendamiento, colonia, mediería, aparcería, etc.) No obstante quedaría aún gran cantidad de pequeñas unidades en propiedad (minifundios) que acarrearían problemas muy serios a la economía nacional. Ello implica tomar medidas dentro de la reforma agraria para corregir la situación

La primera podría ser la reunificación de minifundios para crear unidades económicas. La segunda, que no es excluyente, es la organización de los productores mediante cooperativas, no totales —por la idiosincrasia propia del minifundista— sino que cubran la obtención de insumos, la comercialización y la prestación de servicios y trabajando dentro de planes de producción aprobados o señalados por los organismos gubernamentales

Otro tipo de medidas importantes para evitar que continúe la subdivisión serían las relacionadas con la regulación de la transmisión, bien por herencia, bien por venta

4—Nuevas Formas de Explotación. Dadas las disponibilidades de tierra del país y las características de explotación de los principales cultivos del país (café, algodón, caña de azúcar, henequén), no conviene de ninguna manera la parcelación de las unidades expropiadas. La propiedad familiar debe ser consolidada, pero no fomentada. Para ello debe tratarse, como señala la Constitución Política, de crear organizaciones que a la vez que mejoren la eficiencia de las unidades y la distribución del ingreso, permitan lograr las economías de escala que sólo en una unidad de buen tamaño pueden obtenerse

Con base a lo anterior, las nuevas formas de explotación que prevalecerían en el país deberían ser

a—Unidades familiares

b—Unidades Medianas (hasta límite máximo).

c—Unidades explotadas en forma comunitaria.

(Cooperativas de campesinos, en copropiedad a campesinos, Asociaciones Mixtas, etc.)

La organización de este último tipo de unidades es completamente factible en el país, dada la composición de la mano de obra a que la excesiva concentración de la tierra ha llevado. En efecto, el asalariado agrícola —que es la mayoría (2) no está interesado en tener en propiedad individual una parcela determinada, sino en lograr adecuados niveles de vida.

Dada la existencia de unidades medianas que utilizaran mano de obra asalariada, a la par de las organizaciones cooperativas deben impulsarse las de Sindicalización Campesina

**5—Beneficiarios de la Reforma Agraria.** Las nuevas formas de explotación mencionadas en el numeral anterior permiten determinar los beneficios de las tierras a redistribuir, bien en propiedad individual, bien en propiedad cooperativa: Colonos Arrendatarios pequeños y medianos, medieros y Asalariados Agrícolas. En el caso de los Complejos Agro-Industriales se agregarían los Asalariados industriales

**6—Indemnización.** De acuerdo a lo establecido por la Constitución Política, la indemnización a los propietarios expropiados debe hacerse previamente, mediante el pago en bonos y efectivo

La parte en efectivo nunca deberá exceder de un 10%, en caso de expropiaciones de unidades bien trabajadas, pero que excedan al tamaño límite señalado. Este porcentaje en efectivo debe ir disminuyendo hasta llegar al caso de las propiedades abandonadas, en que el efectivo no debe exceder de un 1% del valor total.

La base de cálculo del valor a indemnizar debe ser el mismo declarado por el respectivo propietario para efectos de imposición

Dentro de la indemnización debe incluirse el valor correspondiente a infraestructura, equipo, maquinaria y ganado de la unidad expropiada

**7—Organismo encargado de la Ejecución de la Reforma Agraria.** La ejecución de la reforma agraria en el país requiere la reestructuración de la administración pública del sector agropecuario, con un sentido integrativo. Si se continúa con la vía agregativa, los resultados negativos son previsibles

El organismo encargado de la ejecución de la reforma debe centralizar las funciones correspondientes no sólo a la expropiación y distribución de tierras, sino las funciones que corresponden al desarrollo del sector (crédito, asistencia técnica, extensión agrícola, etc.) En el Plano geográfico debe estar descentralizado, mediante direcciones regionales

(2) Según el Tercer Censo Nacional de Población de 1961, de las 486 083 personas que formaban la población económicamente activa, 309 591 —63.7 por ciento— eran asalariados. El resto eran patrones, familiares, por cuenta propia y otros

En el caso de pensarse en integrar organismos estos deberían ser, como señaló el Estudio sobre "Crédito Agrícola en El Salvador", algunos organismos como Banco Hipotecario, ABC, Federación de Cajas de Crédito, Colonización Rural, así como algunas dependencias del Ministerio de Agricultura, imprimiéndoles, naturalmente, una dinámica administrativa distinta

Ponentes: Ing. Juan Manuel Menjivar y Dr. Rafael Menjivar.

CUADRO ANEXO N° 1

Cuadro General de Potencialidad y Uso Actual - Areas y Valores

| Zonas   | Intensidad de Uso    | Area Hect. | de Zona % de Area | % del Territorio Nacional | Valor Producción/Hect. |           | Renta Actual Colones | Renta Potencial Colones | % de Renta Actual Respecto a la Potencial |            |          |               |     |
|---|----------------------|------------|-------------------|---------------------------|------------------------|-----------|----------------------|-------------------------|---|------------|----------|---------------|-----|
|   |                      |            |                   |                           | Agricultura            | Canadaria |                      |                         |   |            |          |               |     |
| I Valles y Llanuras. Para uso Intensivo-Mecanizado                        | Eficiente            | 106.200    | 26%               | 20%                       | -                      | -         | -                    | -                       | -   |            |          |               |     |
|   | Deficiente           | 100.000    | 25                |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   | Mal uso Sin Utilizar | 150.000    | 37                |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   | Total Zona           | 44.000     | 12                |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      | 400.200    | 100               |                           |                        |           | ¢ 1.328.00           | ¢ 500.00                | ¢ 1.180.000.000                           | 16%        |          |               |     |
| II Fosa Central. Para uso Intensivo- No mecanizado                        | Eficiente            | 225.400    | 35                | 20%                       | -                      | -         | -                    | -                       | -   |            |          |               |     |
|   | Mal uso Sin Utilizar | 180.000    | 45                |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   | Total Zona           | 405.400    | 100               |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   | ¢ 1.100.00 | ¢ 100.00 | ¢ 300.000.000 | 50% |
| III Peniplanos Erosionados. Para uso Cultivos permanentes                 | Mal uso Sin Utilizar | 407.000    | 95                | 21%                       | -                      | -         | -                    | -                       | -   |            |          |               |     |
|   | Total Zona           | 19.400     | 5                 |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      | 416.400    | 100               |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   | ¢ 330.00   | ¢ 100.00 | ¢ 208.000.000 | 50% |
| IV Serranías Para uso forestal.   | Mal uso Sin Utilizar | 67.000     | 13                | 25%                       | -                      | -         | -                    | -                       | -   |            |          |               |     |
|   | Total Zona           | 483.000    | 87                |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      | 500.000    | 100               |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   | ¢ 230.00   | ¢ 50.00  | ¢ 13.000.000  | 5%  |
| V Reservas: (volcanes, lavas, lagos, represas, bosques salados y pinares) | Total Zona           | 109.400    | 100               | 9%                        | -                      | -         | -                    | -                       | -   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
| Urbanos: (ciudades, carreteras, caminos y ferrocarriles)                  | Total Zona           | 107.000    | 100               | 5%                        | -                      | -         | -                    | -                       | -   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
|   |                      |            |                   |                           |                        |           |                      |                         |   |            |          |               |     |
| <b>TOTAL DEL PAIS</b>   |                      | 2.000.000  |                   | 100%                      |                        |           | ¢ 548.000.000        | ¢ 3.136.000.000         | 37%                                       |            |          |               |     |

FUENTE. González Luna, R. v Romero Ferrero, M. E. "Zonificación Agrícola Pecuaria y Forestal" Publicado en "El Crédito y Diversificación" Federación de Cajas de Crédito. San Salvador. 1968.

CUADRO N° 2

Número y Superficie de Unidades Agropecuarias Según Tamaño

|                          | Tamaño de las Explotaciones (Hás) | Número de Explotaciones | %     | Superficie Cubierta | %     | Tamaño Promedio |
|--------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------|---------------------|-------|-----------------|
|                          | TOTAL                             | 224 289                 | 100 0 | 1 559 440           | 100 0 | 7.0             |
| Microfincas              | Menores de 1                      | 105 685                 | 47 1  | 55 474              | 3 5   | 0 5             |
| Sub Familiares           | De 1 a 1 9                        | 47 943                  | 21 4  | 63 545              | 4 1   | 1 3             |
|                          | " 2 a 2 9                         | 21 937                  | 9 8   | 52 914              | 3 4   | 2 4             |
|                          | " 3 a 3 9                         | 8 411                   | 3 7   | 29 611              | 1 8   | 3 4             |
|                          | " 4 a 4 9                         | 6 995                   | 3 1   | 31 016              | 2 0   | 4 5             |
|                          | " 5 a 9 9                         | 13 780                  | 6 1   | 101 563             | 6 5   | 7 4             |
|                          | Sub Total                         | 99 036                  | 44 1  | 277 649             | 17 8  |                 |
| Familiares               | De 10 a 19 9                      | 8 665                   | 3 9   | 128 207             | 8 2   | 14 8            |
|                          | " 20 a 49 9                       | 6 454                   | 2 9   | 210 343             | 13 5  | 32 6            |
|                          | Sub Total                         | 15 119                  | 6 8   | 338 550             | 21 7  |                 |
| Multifamiliares Medianas | De 50 a 99 9                      | 2 991                   | 1 3   | 166 273             | 10 7  | 69 5            |
|                          | " 100 a 199 9                     | 1 643                   | 0 47  | 132 382             | 8 5   | 126 7           |
|                          | Sub Total                         | 3 436                   | 1 57  | 298 655             | 19 2  |                 |
| Multifamiliares Grandes  | De 200 a 499 9                    | 780                     | 0 30  | 214 073             | 13 7  | 305 8           |
|                          | " 500 a 999 9                     | 189                     | 0 08  | 128 146             | 8 2   | 678 0           |
|                          | " 1000 a 2499 9                   | 93                      | 0 04  | 133 734             | 8 6   | 1 438 0         |
|                          | " 2500 y más                      | 31                      | 0 01  | 113 153             | 7 3   | 3 650 1         |
|                          | Sub Total                         | 1 013                   | 0 41  | 589 112             | 37 8  | —               |

FUENTE: Avance Segundo Censo Agropecuario 1961 y Proyecto de Creación del Banco de Fomento Agropecuario. Los tamaños se han agrupado para hacerlos coincidir con la clasificación de CIDA

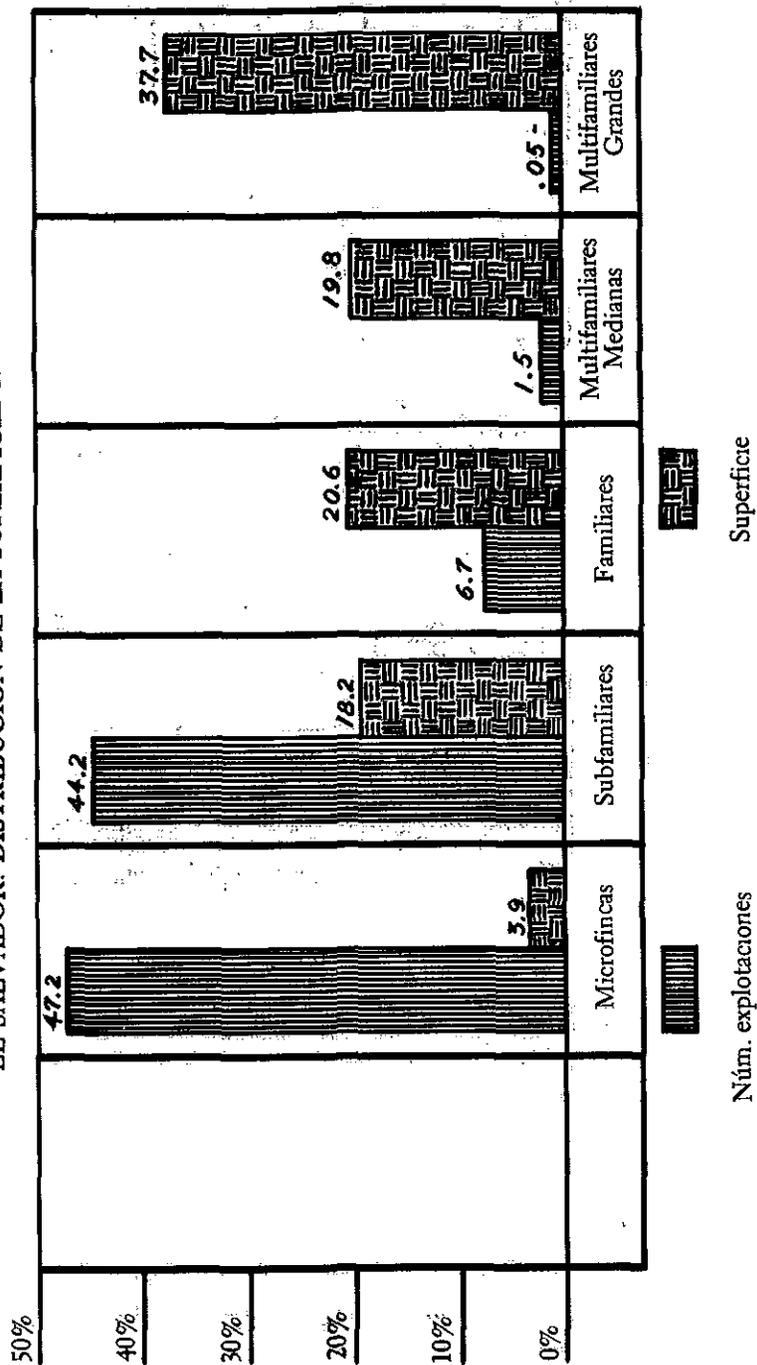
CUADRO N° 3

Número y Superficie de las Explotaciones Según Formas de Tenencia, 1961

| Formas de tenencia   | Número  |       | Superficie |       |
|----------------------|---------|-------|------------|-------|
|                      | Total   | %     | Hectáreas  | %     |
| Total                | 226 896 | 100 0 | 1 581 428  | 100.0 |
| Propias              | 89 918  | 39 6  | 1 125 428  | 77 5  |
| Arrendadas           | 43 457  | 19 1  | 70 877     | 5 0   |
| Propias y Arrendadas | 29 850  | 13 1  | 123 319    | 7 8   |
| Propias              | —       | —     | 79 878     | 5 1   |
| Arrendadas           | —       | —     | 43 441     | 2 7   |
| Colonato             | 55 769  | 24 6  | 44 076     | 2 8   |
| Otras Formas         | 7 947   | 3 6   | 109 935    | 7 0   |

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Censo Agropecuario 1961

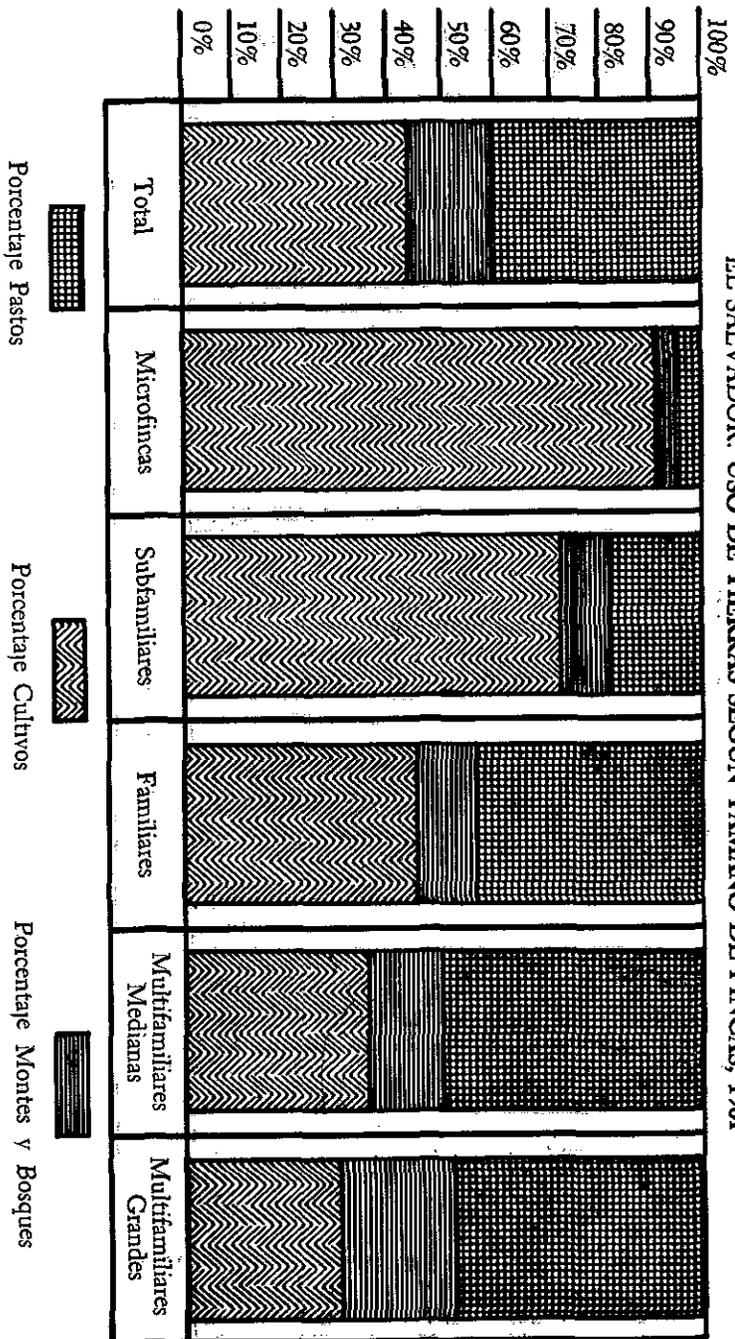
GRAFICO Nº 1  
EL SALVADOR: DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE 1961



FUENTE. CIDA/CAIS "EL SALVADOR. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA UTILIZACION Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA". México, Agosto de 1968.

GRAFICO Nº 2

EL SALVADOR. USO DE TIERRAS SEGUN TAMAÑO DE FINCAS, 1961



FUENTE. CIDA/CAIS. "EL SALVADOR. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA UTILIZACION Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA." Mexico, Agosto de 1968.

GRAFICO N° 3  
EL SALVADOR: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION POR HECTAREA  
CULTIVADA DE CULTIVOS SELECCIONADOS. 1961

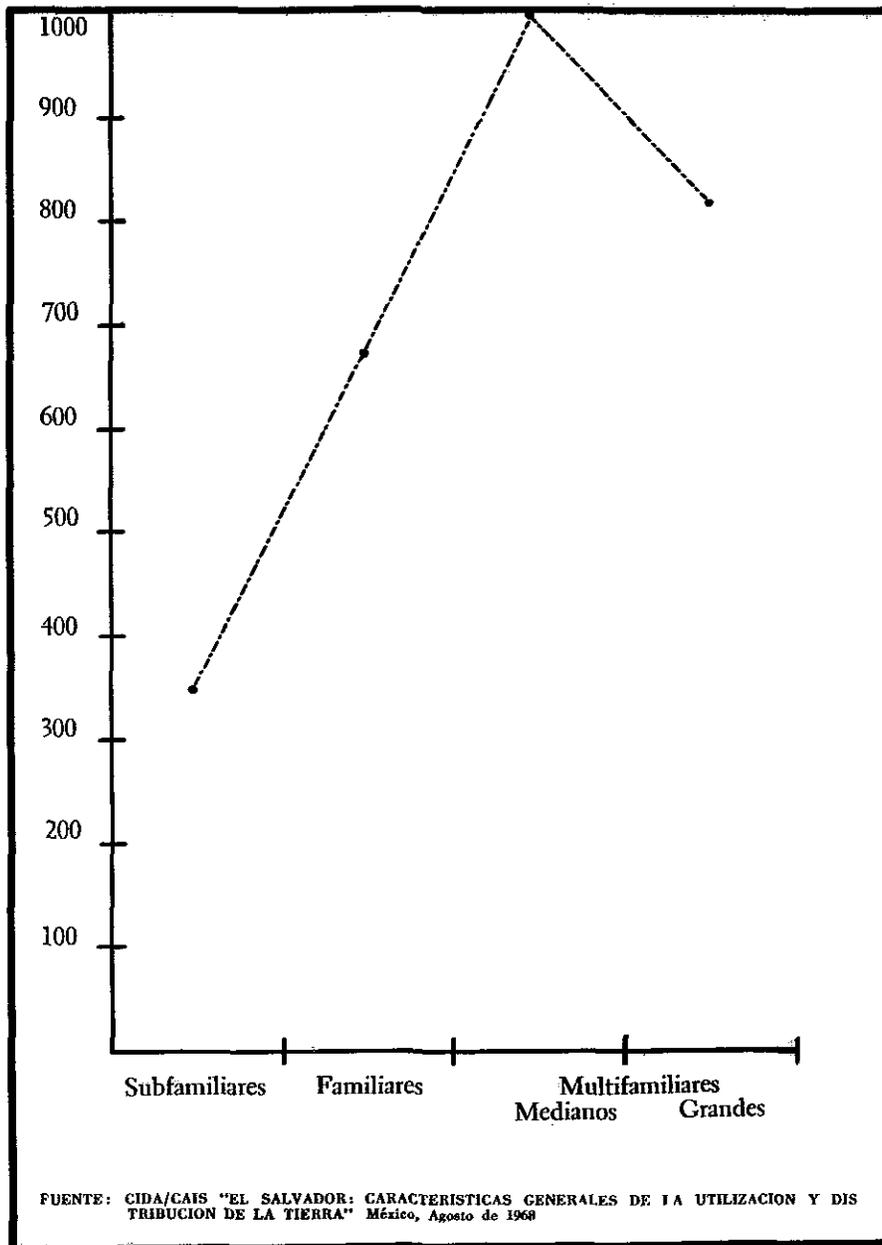


GRAFICO N° 4  
EL SALVADOR: VALOR DE LA PRODUCCION PECUARIA POR  
HECTAREA. 1961

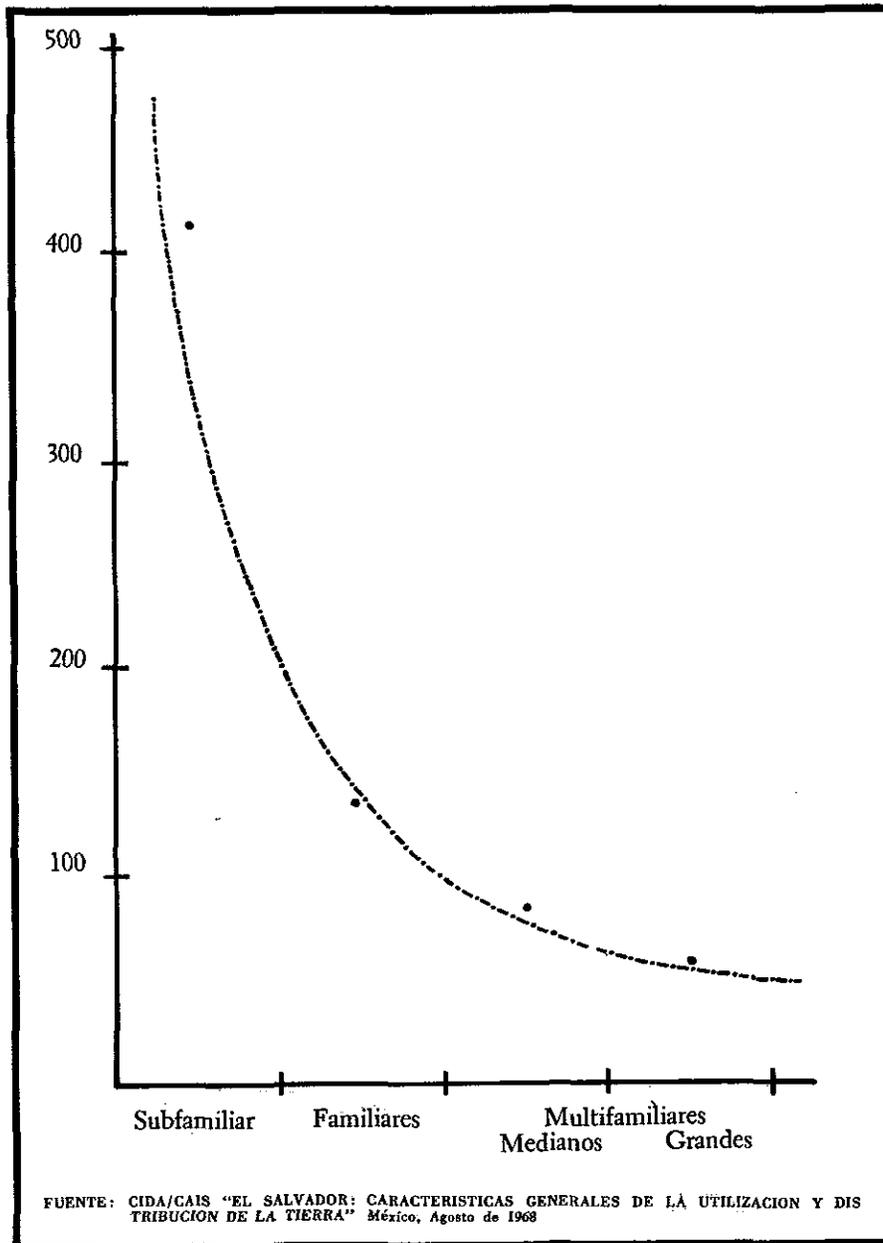


GRAFICO Nº 5  
EL SALVADOR: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION POR HECTAREA  
TOTAL DE CULTIVOS SELECCIONADOS 1961

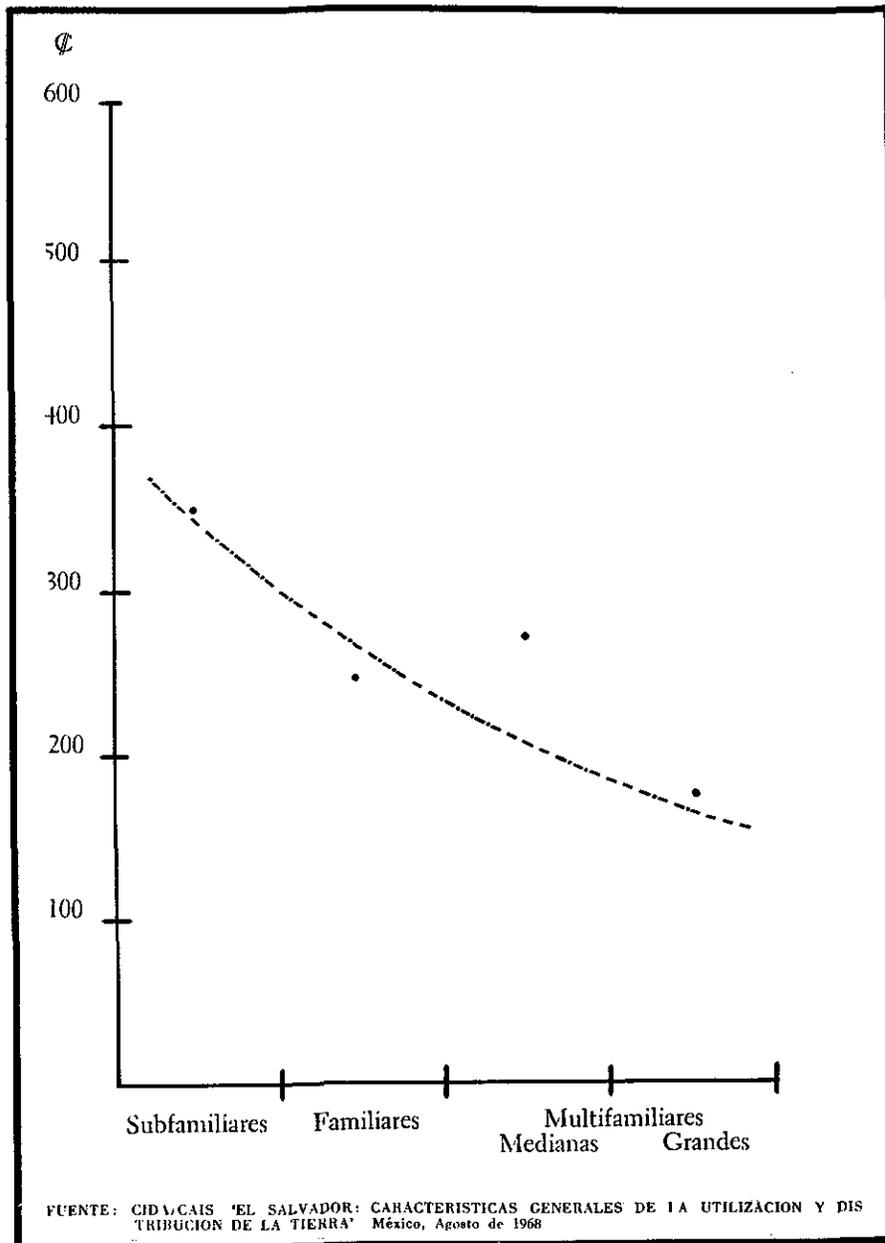


GRAFICO Nº 6  
 EL SALVADOR: OCUPACION DE MANO DE OBRA POR UNIDAD DE  
 SUPERFICIE SEGUN ACTIVIDAD

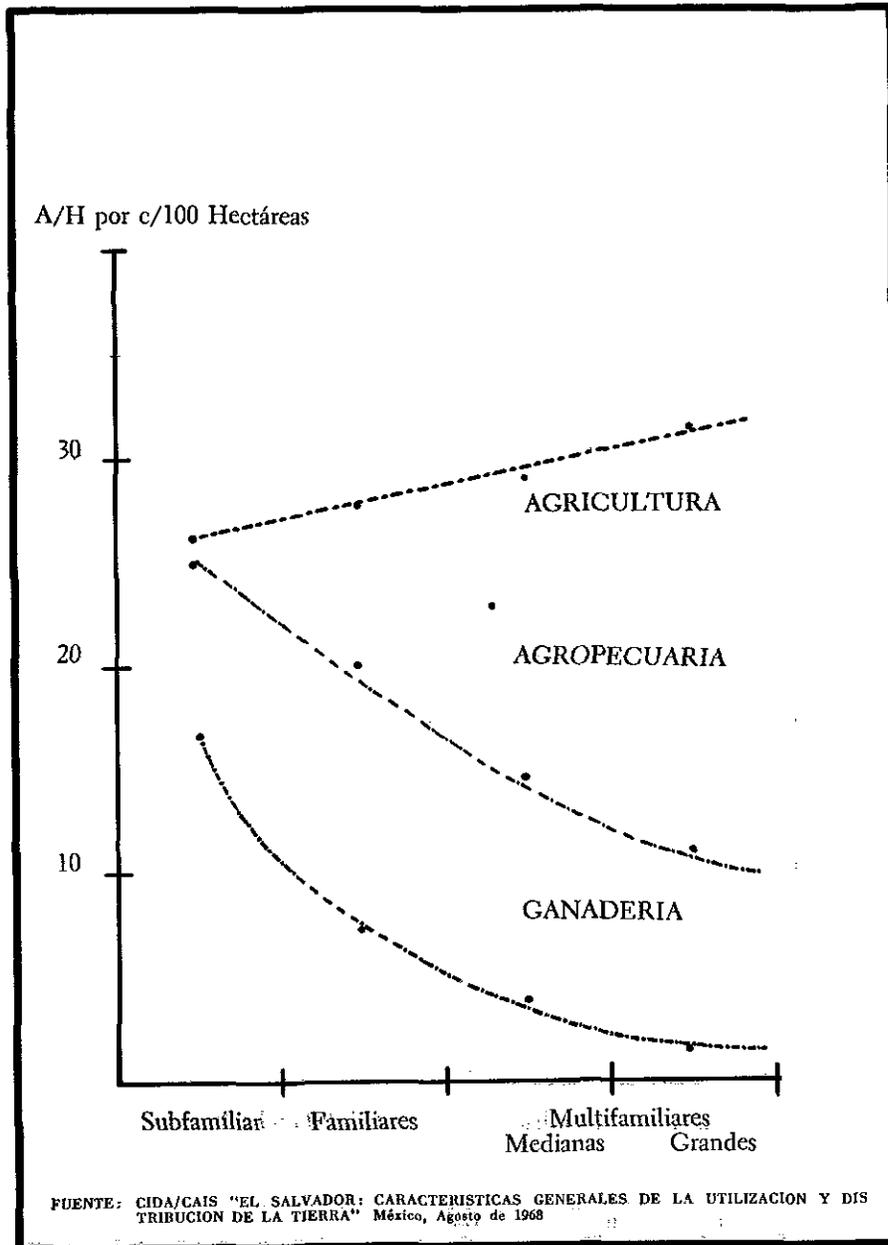
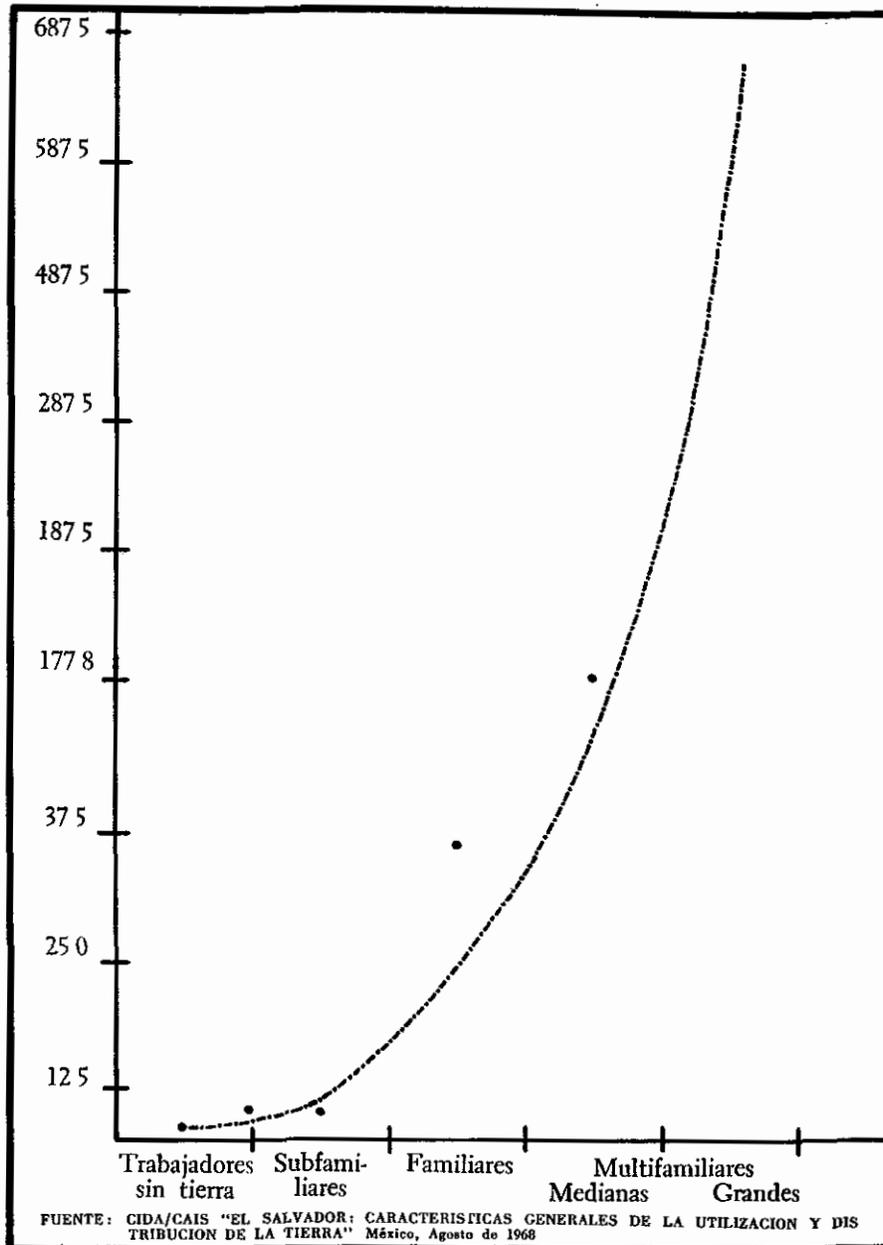


GRAFICO Nº 7  
EL SALVADOR: DISTRIBUCION DEL INGRESO





## ASPECTO INSTITUCIONAL

### PONENCIA PRESENTADA POR LA CONFEDERACION GENERAL DE SINDICATOS (CGS)

Para que la Reforma Agraria de la magnitud requerida en el país, crea los beneficios esperados para una proporción significativa de la población rural, deben crearse tanto la institución encargada de la redistribución de los recursos naturales tierra y agua y la administración de la reforma, como aquellos encargados de proveer los servicios conexos.

*El Instituto de Reforma Agraria debe ser un organismo Autónomo, especializado, que tenga entre otras las siguientes funciones principales:*

- a) la investigación sobre capacidad actual y potencial de la tierra y agua, para establecer de acuerdo a ella las dimensiones de las fincas familiares y de tamaño mediano;
- b) la investigación sobre los posibles beneficiarios de la Reforma Agraria y la elaboración de una política de adjudicación.
- c) la coordinación entre las funciones de mejoramiento y producción de las explotaciones agropecuarias, con los servicios de crédito y asistencia técnica, comercialización y seguro agrícola.
- d) la coordinación a nivel de ejecución entre las políticas agropecuarias a nivel centroamericano y las políticas nacionales, de acuerdo a una previa zonificación agrícola. Las negociaciones a nivel centroamericano podrán ser llevadas por el Consejo Nacional de Planificación Económica y el Ministerio de Agricultura.

El Instituto de Reforma Agraria se crearía en vez del Instituto de Colonización Rural, por lo que este último debe liquidarse, pasando todos sus activos y pasivos al primero, conjuntamente con el personal técnico y administrativo.

Los servicios crediticios conexos requieren la creación de un Banco de Reforma Agraria, el cual podría proporcionar básicamente el crédito ORIENTADO (crédito más asistencia técnica, esta última de menor intensidad que la proporcionada en el verdadero crédito supervisado) En este caso el Estado debería financiar por medio de subsidios la asistencia técnica proporcionada por el Banco de Reforma Agraria. Este sistema tiene la ventaja de llevar a cabo una más acoplada coordinación entre la asistencia técnica y el crédito.

El Banco de Reforma Agraria deberá tener entonces, funciones crediticias, bancarias y de asistencia técnica

Entre las modalidades crediticias del Banco deben contemplarse:

- a) el Crédito Básico o Preagrícola, que tendrá por objeto poner al agricultor y a su explotación en condiciones óptimas de poder utilizar el

crédito agrícola de producción, contempla el crédito para reducción de propietarios (refinanciamiento y la consolidación de deudas), para mejoramiento de tierras agrícolas, tales como otras pequeñas de irrigación, descripción y conservación de suelos, que no estén contemplados dentro de los distritos de riego, vivienda e higiene rural, etc.

- b) el **Crédito Orientado** de promoción económica, que tendría como objetivo el financiamiento de renglones agropecuarios de acuerdo al plan nacional de producción, coordinado con el plan regional centroamericano, siempre con la asistencia técnica requerida para elevar los niveles de producción y productividad de las empresas agrícolas.

Las funciones bancarias serían las de cualquier Banco Comercial, con el objeto primordial de que el Banco de Reforma Agraria tenga acceso a todas las funciones de recursos financieros, como son: depósitos a la vista, a plazo y de ahorro, redescuentos del Banco Central de Reserva, créditos de instituciones internacionales y bancos privados extranjeros. Llevará a cabo, además, operaciones de cambio, giros, cobros, etc

Podría también asignársele al Banco la administración de la deuda de la Reforma Agraria (emisión y reducción de bonos agrarios)

Como el Banco de Reforma Agraria vendría a tener las funciones de la Administración de Bienestar Campesino (A B C.), ésta debería liquidarse y que pasaran todos sus activos y pasivos al Banco, así como todo su personal técnico y administrativo

El servicio de la comercialización de los productos agropecuarios debe asignársele al Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), para lo cual debe dársele las herramientas legales, técnicas, administrativas y financieras necesarias.

El servicio del seguro agrícola debe ser estatal, por lo cual es necesario crear una institución ad hoc.

Los nombramientos de los altos funcionarios del Instituto de Reforma Agraria y de las instituciones que provean los servicios de crédito y asistencia técnica, comercialización y seguro agrícola, dependerán del Consejo Nacional de la Reforma Agraria, que será el organismo rector del Instituto de Reforma Agraria.

El Consejo Nacional de la Reforma Agraria será un cuerpo colegiado de cinco miembros, nombrados por la Asamblea Legislativa y escogidos de una planilla de diez personas elaborada por las confederaciones de obreros y campesinos organizadas y reconocidas por la ley

## ASPECTO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL.

#### A) PLANEACION

Con relación a la planeación y a sus dos literales, que son A) Investigación y B) Capacitación, consideramos que, si bien es cierto que se necesita de planeación previa a la ejecución de un Plan de Reforma Agraria, ésta sólo debe abarcar los aspectos más sobresalientes que marcarán el rumbo y el carácter de dicha reforma, tales como los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, financiamiento, etc.; pero al mismo tiempo consideramos que los planes en detalle deben dejarse posteriormente en el proceso de desarrollo de la Reforma, es decir, que entre la planeación y ejecución de la Reforma Agraria no debe existir ni crearse un abismo de tiempo, que dé lugar a diluirse la aplicación de la misma.

Ampliando nuestro criterio en este aspecto, podemos afirmar con toda certeza, que la investigación sobre la aplicación de una Reforma Agraria Integral en nuestro país, ya se encuentra verificada con los estudios que el Conaplán y el MAG tienen en sus manos y que muy poca gente conoce; además la Universidad de El Salvador tiene varios estudios sobre este aspecto, realizados por catedráticos de la misma y por profesionales egresados de ella, que bien pueden contribuir a los estudios referidos.

En relación con el aspecto capacitación, ésta debe entenderse como muy íntimamente ligada a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. No es posible formar técnicos para la Reforma Agraria, sino en el proceso de la aplicación de la misma; de otro modo la distancia entre teoría y práctica sería muy grande y traería consecuencias negativas. Además, el pueblo y Estado salvadoreño, no pueden darse el lujo de esperar tres, cuatro o cinco años, para mientras se forman los técnicos de la Universidad o de los Institutos Técnicos o Agrarios para ejecutar dicha reforma. Las condiciones de miseria y abandono socio-económico de la mayoría de nuestro pueblo son tan profundos y extensos, que ameritan la ejecución de esta reforma y la capacitación debe de hacerse en la marcha o sea paralela a la ejecución.

Este criterio no es original nuestro. La práctica lo ha demostrado en las diferentes Reformas Agrarias que se han realizado en el mundo.

#### B) EJECUCION

##### a) El Proceso de Desarrollo

En dependencia de los razonamientos que hemos expuesto en la ponencia Nº 1, la ejecución de la reforma agraria en el literal a) Proceso de desarrollo, proponemos que se lleve a efecto en la siguiente forma:

En primer lugar, que en el proceso de desarrollo se incluyan los siguientes aspectos:

- (a) Que se determine previamente el tiempo y la forma de ejecución de la Reforma Agraria;
- (b) Que se establezcan los criterios de expropiación;
- (c) Que se determinen las formas de pago de las indemnizaciones;
- (d) Que se determinen quienes son los beneficiarios;
- (e) Que se especifiquen las formas de explotación;
- (f) Cuáles serán los organismos encargados;
- (g) Cómo quedará el sistema financiero una vez reestructurado

Para dichos aspectos nosotros proponemos lo siguiente:

(a) Que la Reforma Agraria sea de Aplicación inmediata en todo el territorio nacional;

(b) Que el criterio de expropiación determinante sea el de Límite Máximo de 100 hectáreas por grupo familiar y que además existan otros criterios que se combinen con el primero para situaciones especiales, entre las cuales nosotros enumeramos las siguientes:

1—Expropiación de tierra abandonada y sub-explotada

2—Expropiación en base a una necesidad económica colectiva como son las represas, drenajes, caminos y otras obras que sean necesarias para el desarrollo de las regiones agrícolas y que son indispensables

3—Expropiación de las explotaciones manejadas indirectamente.

4—La necesidad de considerar las situaciones jurídicas especiales, como son el de las sociedades anónimas, tierras pro-indivisas y sucesiones no solventadas. En estos casos se hará constar que gozarán de un tiempo de 6 meses para arreglar esas situaciones

Sin embargo es necesario aclarar, que el hecho de que existan casos especiales no invalidará el criterio del límite de la propiedad, el cual será siempre el predominante en cualquier situación.

5—Los complejos agro-industriales y todas las obras de infra-estructura e instalaciones necesarias, para la buena marcha de las explotaciones, serán expropiadas por razones de conveniencia económica.

d) De los beneficiarios

Dado que la expropiación es a partir de las 100 Hás., los beneficiarios de la Reforma Agraria serán para todas las personas ocupadas en labores agropecuarias que estén clasificadas en los siguientes grupos:

- a) Pequeños propietarios,
- b) Medianos propietarios,
- c) Arrendatarios y terrajeros,
- d) Colonos,
- e) Asalariados agrícolas.

Los pequeños propietarios, podrán ser reubicados en otras regiones agrícolas de mejores tierras.

Los arrendatarios, terrajeros, colonos o mozo colonos recibirán las tierras principalmente en propiedad cooperativa, pero podrán también recibirla en propiedad individual.

Los asalariados agrícolas serán beneficiados con servicios sociales y trabajo permanente, pudiendo ser miembros de las cooperativas agropecuarias o de los complejos industriales relacionados con el agro, los cuales serán organizados también en forma de cooperativas.

#### e) De las formas de explotación

Para la consolidación de pequeñas y medianas propiedades, serán organizadas especialmente, las cooperativas de insumos y de mercadeo, siempre y cuando no se hayan organizado en cooperativas de producción.

Las cooperativas de producción serán la forma de organización principal, en las tierras expropiadas y sobre todo para las explotaciones que sea conveniente organizar en gran escala.

Las cooperativas serán organizadas con base a la propiedad sobre la tierra y puede tener participación el Estado.

Los complejos industriales y agro industriales relacionados con la producción agropecuaria serán organizados en cooperativas y con participación del Estado y de los trabajadores asalariados.

#### c) Formas de Pago de las indemnizaciones

La base del cálculo para el pago de las indemnizaciones, será el valor declarado a la Dirección General de Contribuciones Directas, para el pago de impuestos de Renta y Vialidad al 31 de Diciembre de 1963.

Las formas de pago variarán en correspondencia con las causales de expropiación en la siguiente forma:

Cuando la tierra haya sido expropiada por la causal 1ª, lit b, el valor de la propiedad se pagará el 1% en efectivo y el resto en bonos a 20 años con el 2% de interés anual

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por la causal 2ª lit b y cuando las tierras expropiadas hayan sido trabajadas eficientemente pero hayan sido expropiadas atendiendo únicamente al límite de la propiedad, la indemnización se hará el 10% en efectivo y el resto en bonos a 20 años con el 2% de interés anual

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por la causal 3ª, lit b, la indemnización se hará de la siguiente manera: el 5% en efectivo y el resto en bonos a 20 años de plazo con el 2% anual

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por la causal 4ª, lit b, la in-

demnización se hará en dependencia de cualquiera de las causales anteriores: 1, 2, 3, del lit. b.

Cuando las tierras hayan sido expropiadas por cualquiera de las cuatro causales, pero no hayan sido declaradas a la Dirección General de Contribuciones Directas, el valor será indemnizado únicamente con bonos y en base de cálculo estimado por una comisión especial.

Los complejos agro industriales y todas las obras de infraestructura e instalaciones expropiadas, serán indemnizadas de la siguiente manera: el 10% en efectivo y el resto en bonos a 20 años con el 2% de interés anual.

#### f) De los organismos encargados

En nuestra opinión la ejecución de la Reforma Agraria debe estar centralizada y por lo tanto se deberá constituir un solo organismo con las atribuciones que le sean necesarias en el aspecto Ejecutivo, Administrativo y Financiero para que pueda llevar a cabo la Reforma Agraria. Con esta institución se eliminaría la duplicidad de operaciones y el derroche de recursos que efectúa actualmente con la existencia de tanto organismo como son el ABC, ICR, Banco Hipotecario, etc.

El organismo en cuestión se denominará "Instituto Salvadoreño de Reforma Agraria", el cual será el encargado de dirigir y ejecutar la expropiación de las tierras y velará por el financiamiento del desarrollo Agropecuario, así como por el mercadeo de los productos.

En los organismos que se creen para efectos de la Aplicación, Administración y Financiamiento de la Reforma Agraria, los Beneficiarios ya sean directos o indirectos, tendrán representación en dichos organismos.

## PROPOSICION DE ORGANISMOS DE CONTROL DE LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS.

Llevar a cabo una Reforma Agraria en un país es una tarea sumamente difícil, necesario es que el estado centralice los poderes de decisión y se asesore convenientemente con las personas más capacitadas técnicamente, también deberá asesorarse y darle participación a todos aquellos sectores de la vida nacional que en una u otra forma impulsan el desarrollo de la nación, para el caso se propone la creación del Consejo Nacional de Reforma Agraria que estará compuesto por organismos del estado, del sector privado y gremial, y además crear dos nuevas Instituciones que son: El Instituto de Reforma Agraria y El Banco Agrario

Consejo Nacional de Reforma Agraria:

- 1 Instituto de Reforma Agraria
- 2 Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- 3 Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica
- 4 Banco Central de Reserva de El Salvador
- 5 Banco Agrario Nacional
- 6 Ministerio de Economía
- 7 Ministerio de Hacienda
- 8 Ministerio de Salud Pública
- 9 Instituto Salvadoreño del Seguro Social,
- 10 Ministerio de Educación.
- 11 Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- 12 Ministerio de Obras Públicas.
- 13 Representantes de las Principales Organizaciones Campesinas
- 14 Representantes de las Principales Centrales Sindicales Urbanas.
- 15 Representantes de la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños.
- 16 Representantes de la Asociación Nacional de Agricultores.
- 17 Representantes de la Compañía Salvadoreña del Café S. A
- 18 Representantes de la Cooperativa Algodonera
- 19 Representantes de la Cooperativa Azucarera.

20 Representantes de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.

San Salvador, Diciembre de 1969.

Ponencia presentada por Adalberto Baires, en representación de FESTRAS.

## DICTAMEN SOBRE EL TEMA IV: ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LA REFORMA AGRARIA

La Comisión N° 4 conoció del tema "Aspectos Institucionales de la Reforma Agraria", el cual fue dividido en dos subtemas; a) Planeación, que comprende la investigación y capacitación y b) Ejecución, que abarca el proceso de desarrollo de la Reforma Agraria y la unidad de producción. Una vez conocido y discutido el dictamen por el Pleno, éste tomó la siguiente Resolución:

### A-PLANEACION

1º—Se estima que tanto la investigación como la capacitación, son necesarias para la ejecución de la Reforma Agraria en el país.

2º—No obstante lo anterior, y considerando que ya se ha realizado investigación en forma suficiente para iniciar el proceso, aquéllas no deben constituir demora para la inmediata ejecución de dicha Reforma.

3º—Se estima que la investigación y la capacitación deben ser realizadas en forma acelerada y paralela a la ejecución de la Reforma

4º—El planeamiento y ejecución de la Reforma Agraria en el país deben estar condicionados a los siguientes objetivos fundamentales

- a) Elevación del nivel de vida de la familia rural, a corto plazo
- b) Redistribución de la propiedad de la tierra, para que ésta se use de acuerdo con el interés social, señalando las limitaciones a que está sujeta de acuerdo a los principios constitucionales
- c) Romper la injusta distribución del ingreso agrícola
- d) Mejorar la productividad y producción agrícola

### B-EJECUCION

1º—Causales de expropiación que debe contemplar una Reforma Agraria en El Salvador:

- a) Por razón del tamaño Se considera necesario establecer un límite de superficie a la propiedad privada en el sector agropecuario.

El criterio que debe privar para el señalamiento de tal límite debe ser la potencialidad de uso de la tierra, para generar un nivel de renta medio que permita la distribución equitativa del ingreso agrícola en el país

- b) Por razón de las características de explotación, que comprendería:

I.—Tierras abandonadas

II.—Tierras mal explotadas.  
III.—Tierras explotadas en forma indirecta.

- c) Por razón de ubicación de las unidades en determinadas áreas en que el Gobierno realice obras de adecuación o mejoramiento de tierras (Riegos, drenajes, reforestación, etc.).

En tal caso las tierras deberán pasar a poder del Estado mientras se realizan las obras, para luego ser redistribuidas de acuerdo a los criterios de asignación que se establezcan

- d) Por determinadas situaciones jurídicas. En este caso, tales situaciones conllevarían la expropiación, después de un tiempo prudencial. Si tal situación jurídica no se cambia, tal es el caso de cualquier tipo de sociedades en la actividad agropecuaria, proindivisiones, etc.
- e) En el caso especial de los complejos agro-industriales se estima que deben considerarse como unidad, para efectos de expropiación.

2º—Formas de explotación o nuevas unidades de producción:

- a) Propiedad individual, pequeña y mediana; y  
b) Unidad de explotación en forma comunitaria (Cooperativas, Asociaciones Mixtas)

Estas explotaciones deberán ser establecidas de acuerdo a criterios de rentabilidad económica.

3º—Organismos encargados de la Reforma Agraria. Se proponen las siguientes líneas generales:

- a) Debe existir un solo organismo encargado de la planificación y ejecución de la Reforma Agraria, íntimamente coordinado con la Oficina de Planificación Económica Nacional
- b) Este organismo debe abarcar todas las funciones relacionadas con la Reforma Agraria y el Desarrollo Agropecuario, desde la expropiación y redistribución de la tierra hasta la prestación de servicios agrícolas y
- c) No debe crearse un nuevo organismo de Reforma Agraria, sino que debe convertirse uno de los existentes, utilizando su experiencia e integrándose, con cualesquiera otros organismos existentes, cuyas funciones lo complementen

4º—Tratamiento del minifundio. Se recomienda dos métodos que no son excluyentes:

La reunificación de minifundios para crear unidades económicas y la organización de los productores mediante cooperativas, no totales sino que cubran la obtención de insumos, la comercialización y la prestación de servicios agrícolas. Naturalmente, trabajarán de acuerdo a los planes de producción señalados en el país.

TEMA V

LA ORGANIZACION Y  
PARTICIPACION DE LOS  
BENEFICIARIOS DE LA  
REFORMA AGRARIA



# LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR.

## Aspectos generales del problema

Al estudiar detenidamente la organización social de El Salvador, encontramos, sin mayor esfuerzo, que ésta no responde a la imperiosa necesidad de un desarrollo económico-social acelerado. Los obstáculos principales se localizan en los intereses de determinados grupos que obtienen elevados beneficios con el mantenimiento de tales estructuras, las cuales presentan como principales deficiencias la desigual distribución del ingreso y el elevado grado de dependencia, que frenan todo proceso de desarrollo

Para poder cumplir con los imperiosos objetivos del desarrollo económico y social es indispensable que se operen cambios estructurales que permitan construir una organización distinta que supere las deficiencias de la actual organización de la sociedad, en busca de un avance hacia una nueva situación de equilibrio más beneficiosa para todos.

Al aceptar lo inadecuado de las actuales estructuras socioeconómicas del país, estamos aceptando que los cambios estructurales son no sólo necesarios, sino que inevitables y, por consiguiente, deberemos estar preparados para que tales cambios se realicen con el menor costo social posible. Con tal fin, no debemos sólo analizar y buscar mejorar la eficiencia de los instrumentos de política económica que poseemos y hemos estado manipulando dentro del mismo orden de cosas, porque tales instrumentos, como ha quedado demostrado, no resolverán la situación de anacronismo social actual; situación que cuanto más dure, más violento será su desquebrajamiento y, por tanto, resultará más difícil encauzar las fuerzas que lo desaten y, en esa avalancha de la dinámica renovadora, difícilmente se podrán conservar ciertos valores positivos fundamentales, lo que hará más elevado el costo social del proceso revolucionario.

Las condiciones que está viviendo nuestra patria, de mantenerse, pueden dar origen a mayores reclamos que conduzcan a un movimiento insurreccional y a que se imponga una dictadura de derecha que vendría a dar mayor rigidez a la estructura política y social. Pero, aun sin llegar a ese extremo, el simple mantenimiento de las estructuras agrarias anacrónicas crearán, como en el primer caso, las condiciones propicias para una irrupción revolucionaria violenta. A la aceleración de las condiciones anteriores contribuye, junto con el reducido grado de desarrollo, el hecho de que la reforma agraria sea el tema electoral de algunos partidos políticos, aunado a las campañas de "la tierra para quien la trabaja" que mantienen otros grupos. Estos hechos generan mayores desajustes y discrepancias entre las aspiraciones y las realizaciones, que conducirán, más temprano que tarde, a la afloración, como en otras épocas, de las reprimidas fuerzas de la violencia rural.

Ante la anterior alternativa, resulta más conveniente y más racional realizar un cambio planificado en la organización social que posibilite el logro

de una sociedad abierta, con gran movilidad social, que mantenga una constante lucha contra el subdesarrollo; para lo cual, deberá llevar implícitamente una continuidad en la política de desarrollo, una participación más activa de las mayorías nacionales y la normalidad de la vida institucional, para que, por aproximaciones sucesivas, logre un acelerado ritmo de desarrollo económico con un verdadero criterio social.

La reforma agraria es el instrumento de política económica más eficaz para generar un tipo de organización diferente en el sector agropecuario y que, por tanto, dará origen a una serie de condiciones que posibilitan la aceleración del desarrollo económico y social. En el país, hoy en día, está muy generalizada la idea, en todos los sectores sociales, de que la reforma agraria —considerada como cambios en la tenencia de la tierra y otros cambios institucionales— es el elemento esencial para el desarrollo económico acelerado y autosostenido de la nación, a través de la disminución del tremendo desequilibrio resultante de la coexistencia de una extremada pobreza a la par de una exagerada concentración de la riqueza, motivada en mayor medida, por el sistema de tenencia de la tierra, que aunado a la alta inflexibilidad social se convierten en el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social.

A pesar del consenso generalizado sobre los beneficios de la reforma agraria, se suscitan controversias muy fuertes en cuanto al grado de profundidad de la misma, pero más que todo, esto es debido a que implica un reordenamiento en las relaciones de propiedad, lo que conlleva quierase o no, cambios en la estructura del poder. Es aquí donde radica lo esencial del asunto, pero a estas alturas los gobiernos ya no pueden escoger entre programas de desarrollo agrícola, colonización, industrialización o Reforma Agraria, como alternativas para generar el cambio social, porque son cosas enteramente diferentes. La reforma agraria es básica para el despegue de la economía hacia un desarrollo autosostenido y para lograr de este modo una nueva organización social.

### La experiencia latinoamericana

Debemos insistir en el hecho de que la reforma agraria no deberá entenderse como una simple distribución de recursos o de inversiones, como desarrollo comunal o de nuevos programas de educación, sino como una cuestión de profundas transformaciones institucionales que se operan en la verdadera estructura de la sociedad. Cuando se operan cambios en el sistema de tenencia de la tierra, se dan cambios en las relaciones entre personas y entre grupos con respecto a la aplicación del trabajo a la tierra y, por consiguiente, cambios en las relaciones de poder<sup>(2)</sup>. "La propiedad de la tierra es simplemente poder en el sentido weberiano hasta el punto en que éste implica la habilidad real o potencial para hacer que los otros cumplan la volun-

(1) Entendemos por organización "el orden de los mecanismos y procedimientos que rigen el funcionamiento de una institución o complejo de instituciones".

(2) Poder es la capacidad de movilizar los recursos de la sociedad incluyendo la riqueza y otros ingredientes como lo son las legalidades, responsabilidad política, etc. T. Parson y N. Smelser *Economy and Society*. Citado por Solon Barracough, Elementos para una Teoría del Cambio Agrario. Poder es la capacidad de un individuo o grupo de modificar la conducta de otros individuos o grupos en la dirección deseada y para evitar que su propia conducta sea modificada en la dirección no deseada. R.H. Tauney, *Equality*. Citada por O. Delgado *Las Elites del Poder versus La Reforma Agraria*.

tad de uno" (3). "El mantenimiento de un determinado sistema de reparto estriba en el poder, es decir, en la capacidad de unos de impedir que otros, que poseen menos bienes, intenten cambiar el sistema" (4). En tal sentido la reforma agraria ya sea impuesta por presiones de la población rural o por conveniencia del Estado, al implicar cambios en la propiedad fundiaria lleva implícitos cambios en la estructura del poder en el campo.

Estos cambios profundos que se operan en la estructura social y el surgimiento de un nuevo tipo de organización social, hace necesario que los beneficiarios de este nuevo orden de cosas estén conscientes de su participación en el proceso de cambio.

El análisis de la situación en América Latina y de variados países de otros continentes, nos llevan a concluir que ninguna reforma agraria ha surgido de manera espontánea sino que ha sido resultado de la presión popular. Este tipo de presión es indispensable aun para aquellas reformas agrarias de tipo convencional, porque constituyen las bases que la sustentan y la dinámica que la impulsa; pero para que tal presión sea más efectiva deberá ser organizada. Esta organización obliga al grupo en el poder a elegir entre la realización de la reforma agraria o la pérdida de estabilidad y de posiciones en el gobierno. "La experiencia histórica de las reformas agrarias en América Latina parece demostrar dos cosas: 1) que no son producto de un juego institucional o de una transacción negociada entre fuerzas sociales y partidos políticos antagónicos y 2) no ha sido desencadenada por la acción de una sola clase o de una élite mesiánica, sino por la movilización simultánea de las fuerzas sociales de cambios e integradas en un proceso revolucionario" (5)

"El común denominador de las grandes revoluciones latinoamericanas del siglo XX (la mexicana, la boliviana y la cubana) ha sido la toma de conciencia y la incorporación de masas urbanas y rurales a la problemática, al escenario y las aspiraciones de la sociedad nacional" (6)

Si tomamos como ejemplos las reformas agrarias de México, Bolivia, Cuba y Guatemala podremos darnos cuenta del importante papel que juegan las organizaciones de campesinos en el proceso de modernización y de integración nacional.

Tanto en México, Bolivia o Cuba jugaron un destacado papel las fuerzas sociales integradas en movimientos populares configurando un sentido nacional de la revolución y de la reforma agraria. En tal forma, la reforma agraria fue delineándose con una ideología nacional que respondía a las demandas campesinas y a las comunes aspiraciones de las fuerzas sociales protagonistas del cambio.

Es ilustrativo el ejemplo de Guatemala donde se establece un Estado representativo, pero sin masas organizadas para ejercer presión social y participar democráticamente en el proceso de cambio. La reforma agraria surge más como una política liberal de concesiones venidas desde arriba que de una

(3) S. Bairaclough, op. cit.

(4) Benigno Galport, Estructura de Poder y Reforma Agraria

(5) Antonio García, Dinámicas de las Reformas Agrarias en América Latina. Chile, ICIRA, 1967

(6) Ibid.

activa participación campesina, no operó una integración nacional de las fuerzas promotoras del cambio. Esta condición dejó margen suficiente para que las fuerzas contrarrevolucionarias pudieran fácilmente contrarrestar el proceso de cambio que empezaba a operarse.

Es preciso dejar claro que la responsabilidad de tales hechos puede localizarse en la subestimación de las organizaciones de participación campesina, por el alto grado de misión paternalista con que funcionaron los sindicatos obreros, las élites de clase media u otras instituciones. Se ha afirmado que en Guatemala, se dio una revolución urbana en un país eminentemente agrario la cual no fue capaz de crear la suficiente integración nacional de las fuerzas sociales para obtener un mayor poder defensivo de sus conquistas.

La reforma agraria guatemalteca se caracterizó por la carencia de aquellos "elementos dinámicos sin los cuales no es posible ni su estabilización social y política, ni su incorporación a una primera fase del proceso de desarrollo:

- a) Un fuerte y orgánico sector estatal de la economía, capaz de promover la tremenda operación del despegue y de movilizar —hacia las comunidades y empresas rurales— una intensa corriente de recursos técnicos y financieros;
- b) Una estructura empresarial (como la que hubiese podido constituirse con las 150 fincas nacionales y la plena utilización de su capacidad exportadora) sin la cual no podría funcionar un centro dinámico del nuevo proceso de crecimiento agrícola;
- c) Y una estructura cohesiva en la base (sindical, cooperativa, mutuaría), capaz de desatar la iniciativa de las masas campesinas, de ordenar sus impulsos y de asegurar su participación democrática en el proceso de la revolución nacional" (7)

Es fácil observar que dentro de los procesos revolucionarios de estos países la reforma agraria como operación del cambio y distribución de tierras sólo se verifica cuando se conforman los procesos de organización campesina, cuando los movimientos adquieren mayor coherencia a través de la integración social, de identificación ideológica y de voluntad de poder.

Las organizaciones tipo han sido los sindicatos y las cooperativas que adecuándose a las características propias de cada país han jugado un importante papel como elementos de integración nacional, de comunicación y de control. En México, Bolivia y Cuba, nos dice Antonio García, "diversos tipos de estructuras sindicales y cooperativas desempeñaron un papel básico en el proceso de cambio económico y social. Pero es necesario aclarar la imagen de los tipos de cooperativas y sindicatos que participaron en este proceso de cambio, ya que no corresponden a los esquemas occidentales del sindicalismo industrial (inspirado en las funciones de negociación colectiva con los sectores patronales) o del cooperativismo de granjeros independientes, adiestrados en la gestión democrática y en el manejo de una economía empresarial. En México y en Bolivia, los sindicatos agrarios y las cooperativas funcionaron

(7) Antonio García, Nacionalización y Reforma Agraria en América Latina. Rev. Cuadernos Americanos, Nov / Dic 1967.

como estructuras de integración social, de comunicación nacional, de movilización de masas campesinas marginales y reemplazo circunstancial de las antiguas formas de economía de empresa. Semejantes funciones, explican que los sindicatos agrarios hubiesen operado —en los ciclos revolucionarios de más alta tensión en México y en Bolivia— como mecanismos de enlace con el Estado (desde luego, con el sistema de conducción política) y que las cooperativas hubiesen inspirado los esquemas fundamentales de cambio social (ejidos colectivos, sociedades locales y colectivas de crédito o comunidad campesina y cooperativa integral en Bolivia)

Una de las características primarias de este tipo de sindicalismo agrario (que en manera alguna se parece al sindicalismo obrero en los sectores industrializados en América Latina o en los de economía de plantación), es la de su heterogeneidad social, en cuanto recoge y organiza los estratos campesinos arraigados dentro del marco de las haciendas y movilizados en demanda de tierra. Aparece así el “sindicato” como una forma de organización indisolublemente vinculada al proceso de redistribución de la tierra, así como la “cooperativa” adquiere el rango de una forma primaria de integración social y de enfrentamiento a los problemas elementales de la operación económica. En consecuencia sus posibilidades de desarrollo estructural están también articuladas a los ciclos ideológicos y operacionales de la reforma agraria ” (8)

Por último debe señalarse que las organizaciones creadas presentaron como grave error el no haber incorporado dentro de los sindicatos y cooperativas a las grandes capas marginales de propietarios minifundistas y otros grupos sociales, lindantes a las explotaciones expropiadas; por tal motivo, esta masa campesina no tuvo ninguna representatividad dentro del proceso redistributivo de la reforma agraria.

#### **La organización de los beneficiarios en un programa de reforma agraria en El Salvador.**

Ha quedado demostrado la importancia de la organización y la participación activa a través de las mismas, de los beneficiarios de una reforma agraria en la impulsión del cambio económico y social.

Estas organizaciones campesinas deberán tener como función primordial la integración de las masas campesinas inmersas, servir de medios de comunicación nacional, de movilización de masas, de esquema para el cambio social, al mismo tiempo reemplazarán la antigua organización económica de las empresas y funcionarán como elemento de control con el objeto de evitar las bajas en la producción y productividad que podrían darse en las primeras etapas. Conformarán los grupos de presión que impulsarán la realización efectiva de la reforma agraria y serán los fieles defensores, ante los ataques abiertos o disimulados de los grupos que pretenden el mantenimiento del statu quo. La voluntad, la energía y la iniciativa de las masas campesinas es indispensable para desatar una nueva dinámica social.

Mediante estas organizaciones y de su participación activa se estará in-

(8) Antonio García. *Dinámica de las Reformas Agrarias en América Latina*

corporando al campesino al sistema de economía nacional, de organización política y de cultura, en una forma más amplia y efectiva.

Estas organizaciones deberán responder a las peculiares características de la masa campesina salvadoreña de tal manera que cumplan a cabalidad con su cometido sin dejar al margen de las mismas a ninguno de los trabajadores del campo. Al mismo tiempo se evitará hacer trasplantes de instituciones, técnicas o estructuras de países industrializados, sino que deberán ser la expresión de nuestra nacionalidad.

Siguiendo la experiencia latinoamericana y de otros países podemos llegar a concluir que las organizaciones que más se adaptan a las necesidades arriba enunciadas son los sindicatos agrarios, las cooperativas y las asociaciones campesinas. Estas agrupaciones responden a los diversos tipos de beneficiarios de la reforma agraria los cuales de acuerdo con su actual situación en la estructura de tenencia de la tierra (9) responden más fácilmente a uno u otro tipo de organización.

Los sindicatos deberán cumplir con la función de representatividad, de promoción y de integración a una nueva situación estructural y por consiguiente tendrán que llenar el vacío de poder dejado por los antiguos propietarios de las explotaciones, evitando la desorganización del aparato productivo.

Las cooperativas son organizaciones que contribuyen ampliamente al proceso de integración social y a la solución de los problemas que se originan en la operación económica de las explotaciones y permiten el desarrollo de verdaderas empresas agrícolas. Estas se conformarán de acuerdo a variadas modalidades entre las cuales pueden mencionarse: 1) Cooperativas de producción, que operarán los complejos agroindustriales o explotaciones agropecuarias expropiadas. Mediante este tipo de organización se estará impidiendo el fraccionamiento de las explotaciones y se hará posible la incorporación del campesinado a las nuevas formas de organización empresarial y de producción a escala. Estas cooperativas podrían también ser llamadas integrales porque incluirán además de la producción, otro aspecto relacionados con el financiamiento y comercialización; en otras palabras, comprenderán todo el funcionamiento de la explotación. Podrán también integrarse cooperativas de este tipo mediante el agrupamiento de varios pequeños propietarios interesados en una explotación especializada y a escala, de una determinada actividad agrícola. En tal condición los fundos se integrarán en una propiedad común.

2) Cooperativas de servicio. Estas cooperativas agruparán a los pequeños propietarios que deseen lograr un mayor potencial económico mediante la unión de intereses comunes pero manteniendo la propiedad privada de sus fundos. Por medio de éstas se canalizarán recursos financieros de instituciones

(9) Entendemos por tenencia de la tierra de acuerdo con el CIDA "los diferentes arreglos o modalidades tradicionales y legales por las cuales se ocupa y utiliza la tierra." El Salvador: características generales de la utilización y distribución de la tierra 1968 p. 54

Las formas de tenencia predominantes en El Salvador pueden separarse en dos grandes grupos, la propiedad privada y las formas dependientes. Estas últimas son denominadas de tal manera, ya que por su naturaleza, el control absoluto de las tierras no es exclusivo del productor, sino que, es compartido con el propietario. " CIDA Op. cit

de crédito público o privado; se suministrará maquinaria, equipo o insumos y/o se comercializarán los productos.

3) Cooperativas de participación estatal, serán aquellas que operarán grandes unidades agroindustriales y que por tal razón exigen elevadas inversiones públicas para su funcionamiento

Siguiendo el trabajo de Antonio García "La cooperación Rural como Estrategia de Desarrollo Económico y Social", podemos decir que los principios generales en que se fundamentarán las organizaciones cooperativas señaladas serán: a) **principios generales** como los siguientes: 1) La persona será el elemento constitutivo y final de la organización, 2) la participación voluntaria y no por coacción política o social; 3) gestión democrática no sólo en cuanto a derechos electorales sino en cuanto a la participación activa de la asamblea en la conducción económica y de control; 4) operación económica inspirada en una filosofía social y en una gestión de servicios, no sólo en el sentido mutualista de satisfacción de necesidades, que resulta muy restringido, sino con sentido de relaciones orgánicas en una comunidad nacional; 5) administración del producto social de acuerdo al espíritu de economía de servicio, impidiendo la creación de hábitos y actitudes propias de las economías de lucro. El reparto de excedentes se efectuará conforme a la actividad cooperativa realizada. b) **principios derivados**, como: 1) interés limitado al capital. El capital se remunera como factor productivo componente de la estructura de costos; 2) duración ilimitada; 3) capital variable; 4) limitado número de socios; etc c) **Reglas prácticas de administración** como: ventas al contado, venta al precio de plaza, etc

Estas cooperativas lo mismo que los sindicatos deberán a su vez integrarse en organizaciones de segundo o tercer grado a través de la formación de federaciones y confederaciones, logrando de este modo una amplia organización horizontal, pero también, puede seguirse una integración vertical que conduzca a promover y canalizar el desarrollo armónico de la comunidad

Las organizaciones campesinas, serán organizaciones que agruparán a todas aquellas personas con diversos intereses económicos, políticos, educativos, religiosos, etc pero que están identificados con la necesidad de promover un elevado desarrollo de la comunidad rural donde radican dentro de un plan nacional de desarrollo económico y social. Estas asociaciones tenderán a resolver una pluralidad de objetivos y a integrar social, cultural y políticamente aquellas fuerzas que permanecen al margen de las organizaciones sindicales y cooperativas

Todas las organizaciones arriba mencionadas tendrán como característica común el estructurarse y manejarse desde adentro y de abajo hacia arriba. No deberán estar dirigidas de arriba hacia abajo, ni organizadas bajo una protección paternalista del Estado o de cualquiera otra institución. Es decir, deberán ser sindicatos y cooperativas y asociaciones libremente constituidas y manejadas. "hay que evitar el peligro de considerar la reforma agraria y la nueva estructura que se cree, como una mera prolongación de las instituciones del Estado. La reforma agraria debe hacerse para los campesinos por los campesinos, con la ayuda decisiva del Estado, que es el responsable de

orientar el bien común, y con la realización de estructuras que concreta y específicamente estén al servicio de las masas campesinas y de la comunidad nacional y no al servicio de una nueva oligarquía dominante que controle al Estado (10)".

Por último tenemos que recalcar que estas organizaciones urgen de parte del sector público una adecuación a las exigencias del crecimiento nacional, mediante la creación de nuevos órganos a la movilización de nuevos recursos a través del presupuesto público o, para ser más exactos, exigen la realización de un profundo cambio estructural del Estado, que le permita obtener la capacidad suficiente para la conducción de la plena participación de las masas integradas en el movimiento popular

#### **El papel de estas organizaciones en el proceso de reforma agraria.**

No está por demás repetir el papel fundamental que le está asignado a las organizaciones campesinas en el cambio de las estructuras económico-sociales del país, en la generación de una economía comunitaria y en la promoción del proceso dinámico de cambio.

La experiencia ha demostrado que en cuanto las organizaciones campesinas dejan de operar, surgen las ideologías de los grupos dominantes, creando desequilibrios en la estructura del poder que interrumpen y retrasan el proceso de integración nacional y de cambio económico-social

**Ponente: Lic. Jorge Alberto Escobar, Facultad de Ciencias Económicas.**

## LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO 9 DE MAYO (En Organización).

1) Sostenemos que no puede ponerse en marcha un proceso de Reforma Agraria si previamente no se reconoce el derecho a la libre organización de los trabajadores agrícolas y de los pequeños agricultores en sindicatos o asociaciones de distintos tipos.

La Constitución Política en su Artículo 160 establece que "los habitantes de El Salvador tienen derecho a asociarse y reunirse pacíficamente para cualquier objeto lícito"; y el Artículo 191 de la Constitución subraya que "los patronos, obreros y empleados privados, empleados y obreros de instituciones oficiales autónomas y semiautónomas, sin distinción de nacionalidad, sexo, raza, credo o ideas políticas, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus respectivos intereses, formando asociaciones profesionales o sindicatos" La Carta de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ratificada por nuestro país, incluye también dentro de estos derechos esenciales del hombre el de la libre asociación. Estas disposiciones constitucionales son suficientemente claras y el derecho a la organización de los trabajadores del campo existe, por tanto, jurídicamente como norma superior. Sostenemos que no es necesario dictar leyes especiales para reglamentar el uso de este derecho pues estas reglamentaciones se encuentran ya en el Código de Trabajo en relación con las empresas industriales, comerciales y de servicios y pueden ser aplicadas por extensión a las empresas agropecuarias. Los afinamientos y adaptaciones que de seguro necesitarán las reglamentaciones del Código de Trabajo no pueden ser obstáculo para que de inmediato se reconozca el derecho a la libre sindicalización en el campo y la práctica misma se encargaría de arrojar luz acerca de qué afinamientos y adaptaciones son las necesarias. Por lo que se refiere a otro tipo de asociaciones, existe legislación en vigencia suficiente en nuestro país como para hacer uso de ella también de inmediato.

Pero si bien es cierto que no es preciso dictar reglamentos especiales o leyes secundarias para hacer posible el ejercicio inmediato del derecho de organización en el campo, sí es indispensable que a la mayor brevedad sean derogadas todas aquellas disposiciones que en el Código de Trabajo, en la Ley Agraria, en reglamentos e instrucciones de los cuerpos de seguridad, impiden arbitrariamente el ejercicio de este derecho constitucional. El Artículo 150 de la Constitución dice que "todos los hombres son iguales ante la ley". Sin embargo, el Código de Trabajo, en su Artículo 181 se permite interpretar restrictivamente las disposiciones constitucionales sobre el derecho de asociación y también violar abiertamente el principio de igualdad ante la ley al disponer en su Artículo 181 una enumeración de las personas a las que está permitido asociarse en sindicatos o asociaciones profesionales, en las que se excluye arbitrariamente a los trabajadores agropecuarios y campesinos pequeños agricultores, pero se reconoce, eso sí, el derecho de todos los pa-

tronos incluyendo a los patronos de la actividad agropecuaria, el derecho a asociarse como efectivamente lo han realizado ya, lo que equivale a legitimar una pelea entre dos bandos de los cuales uno se encuentra amarrado de manos y amordazado, mientras el otro no sólo tiene absoluta libertad de movimiento sino que cuenta con recursos poderosos para imponer su voluntad

Consideramos que tales disposiciones e instrucciones no tienen valor jurídico y que debiera la Asamblea Legislativa reconocerlo así, derogándolas en el menor plazo posible como una demostración de la sinceridad que anima a los señores diputados y sus partidos, en el sentido de impulsar una Reforma Agraria auténtica en nuestro país

En resumen, nosotros afirmamos que no puede ni siquiera hablarse seriamente sobre Reforma Agraria en El Salvador si no se procede de inmediato a derribar todas las trabas que impiden el derecho a la libre sindicalización de los trabajadores del campo y a la libre asociación en general para todos los campesinos.

2) El Partido Revolucionario 9 de Mayo en Organización considera que para la realización de una Reforma Agraria como la que exigen las condiciones de nuestro país, es indispensable no sólo que existan las organizaciones de los trabajadores agrícolas y los campesinos pequeños agricultores, sino también que estas organizaciones participen con atribuciones de autoridad dentro de él o los organismos del Estado que se creen para aplicar una Ley de Reforma Agraria.

La Reforma Agraria es ante todo un asunto de interés vital para las grandes mayorías de los trabajadores del campo y de las ciudades y, por consiguiente, si en los organismos encargados de la aplicación de una Ley de Reforma Agraria no se da la participación principal en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas, a los representantes de las organizaciones de los trabajadores de la ciudad y el campo, tal ley con toda probabilidad se convertiría en letra muerta

Derecho inmediato a la libre asociación de los trabajadores del campo, derogatoria inmediata de todos los obstáculos que impiden el ejercicio de ese derecho y aseguramiento eficaz de la participación principal de las organizaciones de los trabajadores en los organismos estatales respectivos, para garantizar la aplicación de una Ley de Reforma Agraria que llegara a dictarse; tales son en resumen nuestras opiniones sobre este punto 5 del Temario.

**Ponencia presentada por Schafik Jorge Handal y Julio César Orantes Cativo a nombre del Partido Revolucionario 9 de Mayo (en organización)**

## LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVI- MIENTO SINDICAL NACIONAL.

#### I—Organización: a) de los beneficiarios

El movimiento obrero estima que la libertad de asociación debe ser una realidad y no ponerle cortapisas de ninguna clase por medio de leyes secundarias; debe permitirse a los beneficiarios organizarse en la forma más adecuada a sus intereses. La forma de organización puede ser cooperativista, sindical, comunal, federativa, confederativa, etc.

II —Participación: El movimiento estima que al promulgarse la Ley de Reforma Agraria deben participar como beneficiarios dos tipos de trabajadores: los beneficiarios directamente, que son los que van a recibir la tierra y los beneficiarios indirectamente, que son los que van a trabajar la tierra y para los cuales debe crearse un nuevo sistema salarial.

Tanto unos como otros beneficiarios deben participar en todos los organismos que cree la Ley de Reforma Agraria, por medio de representantes



## REFORMA AGRARIA Y SEGURIDAD SOCIAL

### PONENCIA PRESENTADA POR EL INSTITUTO SALVADOREÑO DEL SEGURO SOCIAL (SECTOR GUBERNAMENTAL).

#### Antecedentes

En el Programa de Ottawa de Seguridad Social para las Américas, adoptado por unanimidad en la Conferencia de los Estados de América, Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, se estipulan los siguientes puntos, respecto a la Seguridad Social en el ámbito rural:

5. Debe procurarse que las personas comprendidas por ley en los regímenes de Seguridad Social lleguen a serlo realmente en la práctica. Igualmente debe ampliarse el campo legal de aplicación de las personas protegidas, incluyendo categorías o grupos aún no comprendidos, tales como los trabajadores rurales, domésticos, a domicilio, etc., adaptando eventualmente el sistema de cotizaciones y de prestaciones a las características de tales categorías
8. Debe concederse máxima prioridad a la extensión de la seguridad social al ámbito rural, dando protección a las poblaciones campesinas dentro de las características propias de sus estructuras económico-sociales, mejorando el nivel de vida y cubriendo todas las contingencias que afectan a dichas poblaciones. En la medida que fuere necesario debería determinarse una nueva orientación o un concepto más amplio de la seguridad de ingresos de los campesinos buscando formas apropiadas para su realización. Dentro de los programas de reforma agraria deberá considerarse la protección social de los trabajadores rurales. El objetivo debe ser la protección integral de los trabajadores rurales, pero si fuera necesario deberían ensayarse soluciones parciales tanto en cuanto a las contingencias cubiertas como al campo de aplicación de los regímenes. Si la seguridad social de los trabajadores rurales no puede autofinanciarse con recursos propios de las zonas respectivas, deberá recurrirse a la solidaridad nacional

#### Realidad Socio-Económica del Sector Rural

En este trabajo se omitirán, por conocidas, las condiciones de marginalización que existen y persisten en el sector agrícola de los países en desarrollo, tales como:

- a) Baja participación en la distribución del ingreso nacional, en proporción al aporte que hace el mismo y cotizar
- b) Baja productividad en la explotación agropecuaria
- c) Deficiente nivel sanitario
- d) Bajo nivel nutricional
- e) Escasa capacidad económica de la población detectada por un bajo ingreso medio per cápita

f) Deformado sistema de tenencia de la tierra.

### Problemas específicos del ámbito rural

Para la aplicación de un sistema de seguridad social al ámbito rural es necesario conocer algunas de las características del medio para que el planteamiento sea realista y las soluciones propuestas adecuadas. Estos factores limitativos del ámbito rural son los siguientes

- a) Desempleo y sub-empleo
  - b) Disparidad del desarrollo regional
  - c) Migración rural-urbana.
  - d) Heterogeneidad de la fuerza laboral agrícola
  - e) Otros
- a) **Desempleo:** Según el documento Plan de la Nación para el desarrollo Económico Social 1965-1969, elaborado por el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, para 1961 aproximadamente el 32.6% de la población están en desempleo permanente. A esta fecha es muy probable que la cifra haya variado desfavorablemente como consecuencia de la tecnificación que ha sufrido la agricultura en los últimos años.
- b) **Disparidad en el Desarrollo Regional.** En nuestro país es evidente que el nivel de ingresos promedio que puede tener un asalariado en Chalatenango, Morazán, es muy inferior en comparación de uno de Sonsonate, San Miguel o Santa Ana. Ello evidencia que, a pesar de la pequeñez de nuestro territorio, existen marcadas diferencias en el desarrollo de ciertas áreas geográficas que repercuten en los costos de la seguridad social.
- c) **Migración Rural-Urbana.** Un estudio reciente de la OIT (Oficina Internacional del Trabajo) señala que no siempre la migración a las ciudades es índice de progreso. Hay otros factores determinantes, tales como las oportunidades de empleo, las desventajas sociales y ambientales que obligan al campesino emigrar a la ciudad. Esta migración plantea, entre otros, dos problemas: 1º Transfiere el desempleo del campo a la ciudad. 2º Como generalmente el que emigra es el elemento joven capaz de trabajar, recarga a la población agrícola con elemento generalmente menos apto para ganar.
- d) **Heterogeneidad de la fuerza laboral del campo.** La gama de actividades y categorías del trabajador del campo va desde los asalariados de grandes plantaciones, equivalentes a los del área urbana, peones-colonos y trabajadores similares que perciben parte de su pago mediante el usufructo de una parcela. Esta situación complica el establecimiento de un salario base de cotización.
- e) **Otros.** Además la estructura demográfica del ámbito campesino determina complejidades dignas de considerarse. Las principales son: 1ª El nivel cultural, caracterizado por un lento avance de desarrollo. Este mal, como

se sabe, incide en la salud, nutrición, etc 2ª La pirámide etaria caracterizada por trabajadores predominantemente jóvenes con una mayor capacidad de reproducción lo cual complica aún más el problema.

### Soluciones

Se han enumerado las complicaciones que presenta el medio rural para la extensión del régimen de seguridad social. A continuación se dan algunas sugerencias para obviar estas dificultades y hacer realidad la seguridad social para la población del campo:

- a) Extensión geográfica gradual
  - b) Solidaridad con el Régimen Urbano
  - c) Coordinación con otras Instituciones de Salud
  - d) Selección de las coberturas
- A) **Extensión geográfica gradual y progresiva.** Comenzando con los sectores agrícolas de ingresos permanentes, luego con los núcleos rurales de ingresos inferiores, hasta llegar a la cobertura total. Este proceso debe hacerse en un período de 10 años a lo sumo.
- B) **Solidaridad con el régimen urbano.** Uno de los principios doctrinarios básicos de la seguridad social establece que los programas deben cimentarse en la solidaridad.
- Social significa que la solidez financiera de todo régimen estriba en el traslado de recursos del Seguro Social Urbano al Rural.
- C) **Coordinación con otras instituciones de Salud.** Es lógico suponer que el establecimiento del Seguro Social a nivel nacional, implica la coordinación con el Ministerio de Salud Pública para obtener resultados óptimos en la cobertura de los riesgos de enfermedad, accidente de trabajo maternidad.
- D) **La selección de coberturas.** Entre los elementos que inciden en el costo de cualquier régimen de seguridad social es conveniente considerar las coberturas y la clase de atención de la misma. Existe una tendencia muy acentuada para la aplicación del Seguro Social Rural, de concretar la atención médica hacia la atención de la enfermedad común, maternidad y riesgo profesional (accidentes de trabajo y enfermedad profesional), prescindiendo de las prestaciones pecuniarias. Al respecto, habrá que estudiar con mayor profundidad la factibilidad financiera del régimen con el objeto de cubrir las prestaciones en dinero.



## ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR LA CONFEDERACION GENERAL DE SINDICATOS (C.G.S.)

Antes de entrar en consideraciones sobre la organización y participación de los Beneficiarios de la Reforma Agraria, es necesario tratar de definir cuál ha de ser la filosofía de la Reforma Agraria que debe realizarse en nuestro país, que servirá de fundamento a los planes y programas respectivos y de orientación en las acciones que se llevarán a cabo para alcanzar ese objetivo.

En la búsqueda de ese principio básico que debería normar la conducta general en materia de reforma agraria, se hace indispensable señalar los elementos que no deben concurrir en la formulación de esa política nacional, por ejemplo:

1) Los planes y programas de Reforma Agraria no deben responder solamente a un esquema de carácter técnico, mecánico, sino que deben interpretar, contener las realidades y necesidades del factor humano, como principio esencial y principal.

Los planes y programas de Reforma Agraria no deben aspirar solamente a una solución socio-económica del problema del agro, en virtud de las necesidades del Estado:

No deben fundarse sin estructuras doctrinarias que no respondan a las realidades y necesidades de nuestro país;

No deben ser lo resultante de criterios políticos-partidaristas, sino el norte y guía de todas las organizaciones y ciudadanos que están empeñados en darle solución a nuestros problemas básicos;

Deben ser planes y programas concebidos con profundo sentido humano, elaborados con responsabilidad absoluta, y ejecutados con honestidad social y política;

Deben ser planes y programas salvadoreños, de los salvadoreños, por los salvadoreños y para los salvadoreños;

Deben estar de acuerdo con la interpretación exacta de nuestras limitaciones, que modifiquen los conceptos conocidos en materia de latifundio y minifundio, y representar cabalmente nuestras características de pueblo y de país.

Por esas razones la Confederación General de Sindicatos sostienen que el bienestar de la familia campesina debe ser el principio y fin de los planes y programas de la Reforma Agraria.

La familia campesina, por lo tanto, debe ser el elemento más importante, esencial, de esos planes y programas.

Debe ser la propietaria, proporcional, de los bienes de producción, y el centro de acción de la actividad agraria.

Los planes y programas de Reforma Agraria deben estar orientadas a que el campesino sea antes suficiente, por medio de su organización para llevar a cabo los programas de desarrollo de la comunidad.

El bienestar de la familia campesina como elemento esencial, la calidad salvadoreña de los planes y programas, el derecho de propiedad individual, aunque se explote colectivamente la tierra, y la capacitación, campesina para realizar en forma cooperativa el desarrollo de su comunidad, con algunos de los aspectos que deben ser definidos, para luego pasar al estudio de la

### **Organización de los Beneficiarios de la Reforma Agraria**

Uno de los aspectos que más ha preocupado a los planificadores del país, es el que se refiere a la forma de explotación de la tierra en el caso de la Reforma Agraria. Es decir, la adjudicación de parcelas individuales para una explotación también individual y organizar granjas o comunidades agrícolas para una explotación colectiva de la tierra. Parece, a juzgar por lo que se realiza en este campo, que ha salido triunfante la tesis de las parcelaciones individuales, que no responde a las necesidades colectivas ni a la realidad de nuestra limitación territorial, pero que es producto de la confusión existente en lo que respecta a explotación colectiva de la tierra con las fórmulas agrarias puestas en prácticas por los países socialistas.

Definir este principio es de imperiosa necesidad, para luego enfocar la organización de los beneficiarios de la reforma agraria.

La C.G.S propone la organización de comunidades agrícolas, la parcelación individual y la explotación colectiva de la tierra.

La familia campesina, de este modo, tendría dos títulos de propiedad, uno por la parcela cultivable y otro por el lote en que se construirá la vivienda. La comunidad agrícola debería estar ubicada en la parte menos fértil del área destinada a la explotación.

Los beneficios que se obtienen con la explotación colectiva de la tierra son ampliamente conocidos, la explotación completa de toda la tierra laborable, la habilitación o rehabilitación de las zonas improductivas con el esfuerzo de todos, la eliminación de cercas (alambres, postes, mano de obra) que hace bajar los costos, la obtención de maquinaria agrícola, semillas, fertilizantes, insecticidas, forrajes, el aprovechamiento mayor y mejor de la asistencia técnica y económica, son aspectos que apuntan decididamente hacia la adopción de un sistema de explotación colectiva de la tierra.

Por otro lado, conocidos son también los enormes beneficios que representan la reunión de las familias campesinas en comunidad, para posibilitar, simplificar y abaratar los servicios de vivienda, educación, agua, energía eléctrica, vías de comunicación, transporte, etc.

Una vez definido el sistema de tenencia y explotación de la tierra de manera que queden expedidos los medios de hacer llegar hasta la familia campesina los beneficios de la civilización, podemos pasar al enfoque de la

### **Organización Cooperativa de la Comunidad Agrícola**

La C G S considera que la organización cooperativa es la que mejor responde a las realidades y necesidades de los beneficiarios de la reforma agraria y del país.

Naturalmente la organización primaria debe ser la cooperativa de producción, que debería de operar además como cooperativa de mercadeo y también como cooperativa de consumo, pudiendo asimismo formar parte de un sistema cooperativo agrario a nivel regional y nacional, pero de ningún modo de afiliarse a movimientos cooperativos internacionales

La Cooperativa, en materia de producción y de mercadeo debería de operar a base de salarios y de reparto de excedentes, y en el campo del consumo en proporción a las compras, todo de acuerdo a los conocidos principios del cooperativismo.

Al definir las líneas generales de la organización de la comunidad campesina y las reformas en que tal organización debe de operar, se puede pasar al estudio de

### **Participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria**

La familia campesina como participante de los beneficios de la reforma agraria, debería contribuir con su parcela a la explotación cooperativa de la tierra;

Debería contribuir con su trabajo a la realización de los planes y programas de reforma agraria;

Debería contribuir, proporcionalmente, a la amortización de las obligaciones de la cooperativa;

Debería contribuir proporcionalmente al desarrollo de los planes comunales de reforma agraria y de igual forma a los de desarrollo de la comunidad;

Debería cumplir y hacer cumplir las orientaciones en materia de reforma agraria;

Debería hacerse cargo en forma gradual y progresiva de la ejecución de los planes y programas de reforma agraria a nivel comunal.



## · DICTAMEN SOBRE EL TEMA V: ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS DE LA REFORMA AGRARIA

La Comisión Nº 5 que estudió los aspectos de la organización y participación de los beneficiarios de la Reforma Agraria, presentó su dictamen a consideración del Pleno, el cual tomó la siguiente **Resolución**:

### **Beneficiarios**

Son beneficiarios directos de la Reforma Agraria todos aquéllos que tienen como principal medio de subsistencia el producto de su trabajo en la tierra, tales como:

- los asalariados
- los arrendatarios
- los colonos
- los pequeños propietarios
- los medianos propietarios

### **Organización**

Como medida de carácter inmediato debe la Asamblea Legislativa promulgar una ley sobre libre sindicalización campesina, que haga realidad el mandato constitucional por el cual tienen todos los salvadoreños el derecho de la libre asociación, derogando todas aquellas disposiciones secundarias que lo impidan, pudiendo así, organizarse de conformidad con dicha ley

Las organizaciones deben tener como función primordial: la integración de las masas campesinas inmersas; servir de medios de comunicación nacional, de movilización de masas, de esquema para el cambio social, para que reemplacen la antigua organización económica de las empresas y funcionen como elemento de control con el objeto de evitar las bajas en la producción y productividad que podrían darse en las primeras etapas

Conformarán los grupos de presión que impulsarán la realización efectiva de la reforma agraria, y serán sus fieles defensores ante los ataques abiertos o disimulados de los grupos que pretenden el mantenimiento del statu quo.

La voluntad, la energía y la iniciativa de las masas campesinas es indispensable para impulsar una nueva dinámica social

Estas organizaciones deben responder a las peculiares características de la masa campesina salvadoreña, de tal manera que cumplan a cabalidad con su cometido sin dejar al margen de las mismas a ninguno de los trabajadores del campo. Deben ser la expresión de nuestra nacionalidad, evitando hacer trasplantes de instituciones, técnicas o de estructuras de países industrializados.

Las organizaciones que más se adaptan a las necesidades arriba mencionadas son los sindicatos agrarios, las cooperativas y las asociaciones campesinas.

Estas agrupaciones responden a los diversos tipos de beneficiarios ya clasificados de acuerdo a la actual situación en la estructura de tenencia de la tierra.

Estas organizaciones deben cumplir con la función de representatividad, de promoción y de integración a la nueva situación estructural y por consiguiente tendrán que llenar el vacío de poder dejado por los antiguos propietarios de las explotaciones, y así se evita la desorganización del sistema productivo.

Las cooperativas son organizaciones que contribuyen ampliamente al proceso de integración social, a la solución de los problemas que se originan en la operación económica de las explotaciones y permiten el desarrollo de verdaderas empresas agrícolas. Estas se conformarán de acuerdo a varias modalidades entre las cuales pueden mencionarse.

- 1)—Cooperativas de producción, que operarán los complejos agroindustriales o explotaciones agrícolas. Este tipo de organización impedirá el fraccionamiento de las explotaciones y hará posible la incorporación del campesinado a las nuevas formas de organización empresarial y de producción a escala. Estas cooperativas podrían también ser llamadas integrales porque incluirán además de la producción, otros aspectos relacionados con el financiamiento y comercialización; en otras palabras, comprenderán todo el funcionamiento de la explotación. Pueden también integrarse cooperativas de este tipo mediante el agrupamiento de varios pequeños propietarios interesados en una explotación especializada a escala, de una determinada actividad agrícola. En tal condición los fundos se integrarán en una propiedad común.
- 2)—Cooperativas de servicios. Estas cooperativas agruparán a los pequeños propietarios que deseen lograr un mayor potencial económico mediante la unión de intereses comunes pero manteniendo la propiedad privada de sus fundos. Por medio de éstas se canalizarán recursos financieros de instituciones de crédito público o privado, se suministrará maquinaria, equipo o insumos y/o se comercializarán los productos.
- 3)—Cooperativas de participación estatal, serán aquellas que operen grandes unidades agroindustriales y que por tal razón exigen elevadas inversiones públicas para su funcionamiento.

Podemos decir que los principios generales en que se fundamentarán las organizaciones cooperativas señaladas serán: a) principios generales como: 1) La persona será el elemento constitutivo y final de la organización; 2) La participación voluntaria; 3) Gestión democrática en cuanto a derechos electorales y, a la participación activa de la asamblea en la conducción económica y de control; 4) Operación económica basada en una filosofía social y en una gestión de servicios, no sólo en el sentido mutualista de satisfacción de necesidades, que resulta muy restringido, sino con sentido de relaciones orgánicas en una comunidad nacional; 5) Administración del producto social de acuerdo al espíritu de economía de servicio, impidiendo la creación de hábitos y actitudes propias de las economías de lucro. El reparto de excedentes se efectuará

conforme a la actividad cooperativa realizada. b) Principios derivados, como: 1) Limitado interés al capital El capital se remunera como factor productivo componente de la estructura de costos; 2) Duración indefinida; 3) Capital variable; 4) Número de socios en relación a la explotación c) Reglas prácticas de administración, como ventas al contado, venta al precio de plaza, etc.

Además de los sindicatos y cooperativas deben organizarse agrupaciones con diversos intereses: económicos, sociales, educativos, religiosos etc., que estén identificados con la necesidad de promover el desarrollo de la comunidad rural donde radican dentro de un plan nacional de desarrollo económico y social. Estas deben tender a resolver esa pluralidad de intereses, con el objeto de integrar social y culturalmente, y de manera especial a aquellas personas que no pertenezcan a las organizaciones sindicales y cooperativas, a fin de que no permanezcan al margen de los beneficios de la Reforma Agraria.

Todas estas organizaciones deben tener como característica común el estructurarse y manejarse desde adentro, y de abajo hacia arriba. No deberán estar dirigidas de arriba hacia abajo, ni organizarse bajo una protección paternalista del Estado o de cualquiera otra institución. Es decir, deberán libremente constituirse y gobernarse.

Jacques Chonchol en su obra Razones Económicas, Sociales y Políticas de la Reforma Agraria, dice: "Hay que evitar el peligro de considerar la Reforma Agraria y la nueva estructura que se cree, como una mera prolongación de las instituciones del Estado. La Reforma Agraria debe hacerse para los campesinos por los campesinos, con la ayuda decisiva del Estado, que es el responsable de orientar el bien común, y con la realización de estructuras que concreta y específicamente estén al servicio de las masas campesinas y de la comunidad nacional y no al servicio de una nueva oligarquía dominante que controle al Estado"

### Participación

Participación organizada del campesinado en los órganos de dirección y ejecución del proceso de Reforma Agraria. Participación en todos los niveles con un equilibrio de decisión.



TEMA VI

EL PROBLEMA DEL  
FINANCIAMIENTO DE LA  
REFORMA AGRARIA  
EN EL SALVADOR



# EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA EN EL SALVADOR

PONENCIA PRESENTADA POR EL MINIS-  
TERIO DE ECONOMIA (Sector Gubernamental).

## 1) Generalidades

- A) En varias reuniones del CIES, se han hecho críticas contra los organismos y fuentes de financiamiento de la Alianza para el Progreso, por ser excesivamente difícil obtener créditos para programas de proyecciones sociales que no son autofinanciables o, por lo menos, no lo son directamente. Es penoso, agregó un orador, que en la mayoría de los países como El Salvador, los intentos de reforma agraria sólo sirvan para dar un pedazo de tierra al campesino y posteriormente abandonarlo con su machete.
- B) Tal vez, y en la espera de una mayor disponibilidad de fondos y de una política más acorde con las necesidades impostergables de la reforma agraria, convendría decir algo sobre cómo salvar, entre tanto, los obstáculos financieros que enfrenta la reforma agraria, dado que en buena medida dependen de la organización jurídica que rige las fuentes internas de financiamiento. Para lo cual vamos a exponer los 10 puntos siguientes:

1) Los vastos requerimientos de recursos internos que plantea la ejecución de una reforma agraria en la escala y en el tiempo, acordes con la realidad existente en El Salvador, obligan a considerar profundos reajustes en la estructura del gasto público nacional. La prioridad que debe asignarse a la reforma agraria en los países nacionales de desarrollo económico y social, demanda tres cuestiones principales:

- a) Máxima captación de recursos.
- b) Reasignación de los recursos disponibles del Estado.
- c) Otorgamiento de prioridades a los proyectos específicos de más alta relación beneficio-costos, tomando debidamente en cuenta las consideraciones político-sociales.

2) Conjuntamente con lo anterior, debe considerarse la participación que en el esfuerzo financiero debe y puede corresponder al sector privado mediante la aplicación de una política selectiva de regulación tales como: liberaciones, reducciones o recargo de impuestos, normas para la inversión de recursos de instituciones financieras, otorgamiento de garantías especiales, etc. Particular referencia merece el aporte que puede y debe obtenerse de

los beneficios de la reforma agraria, sea en recursos monetarios o en la utilización de fuerza de trabajo organizado sobre la base de esfuerzo propio y ayuda mutua en distintas modalidades

3) Debe distinguirse en el financiamiento de la reforma agraria, dos campos claramente definidos:

- a) La adquisición y transferencia de tierras,
- b) Los gastos de mejoramiento y habilitación de tierras, asistencia técnica, financiera y social a los beneficiarios de la reforma y obras de infraestructura.

4) En cuanto se refiere a la adquisición y transferencia de tierras, su financiamiento debe reposar exclusivamente en el empleo de recursos internos. Esto se funda en consideraciones de carácter práctico: las instituciones extranjeras de financiamiento, sean internacionales o nacionales, son contrarias a la concesión de préstamos para este fin. Por otra parte, habría que considerar que dada la naturaleza de estas operaciones —simple transferencia de la propiedad de un bien capital existente, sin incidencia en el ingreso nacional— el financiamiento externo resultaría inconveniente toda vez que entraña un gravamen a futuro sobre la balanza de pago, sin la correspondiente contrapartida

5) Debiendo reposar el financiamiento de las transferencias de propiedad en la utilización de recursos internos y considerando las escasas posibilidades de colocación de títulos de la deuda pública entre inversionistas, se plantea en problema de la limitación de recursos presupuestales para hacer frente al pago de indemnizaciones por expropiación de tierras. De aquí que la satisfacción de tales indemnizaciones tenga que hacerse mediante bonos u otras obligaciones a largo plazo, emitidas por el Estado y de aceptación obligatoria por los terratenientes, si es que se quiere que la reforma agraria alcance la magnitud y se realice en el corto tiempo que impone la realidad de nuestro país

Cabe además indicar que si una parte significativa o el total de las indemnizaciones se paga en dinero efectivo, ésto provocará un impacto inflacionista debido, no tanto al incremento de la demanda que produciría el mayor poder adquisitivo de los grupos de altos ingresos, cuanto por el déficit fiscal que los pagos tendería a producir y, sobre todo por la facilidad que proporcionarían para la fuga de capitales

6) Para el canje de los bonos por acciones de empresas establecidas por el Estado, cuya transferencia total o parcial al sector privado resulte aconsejable, puede considerarse la creación de una entidad del tipo del "Fondo Agrario Industrial de Inversiones". Una institución de esta naturaleza presenta en primer término la ventaja de vincular la reforma agraria al desarrollo industrial, complemento indispensable para ésta, dentro de una planificación del desarrollo económico. Otro aspecto de mucha importancia es la oportunidad que el Estado presentaría para financiar de un modo indirecto las transferencias de propiedad, mediante el uso de recursos externos. Es de mencionar

que con un esquema de esta clase, los recursos serían canalizados hacia inversiones productivas de carácter industrial con el consiguiente impacto en la estructura económica y en el ingreso nacional, lo que pondría a salvo de las objeciones anotadas en el punto 4)

7) Es preciso mencionar la gran importancia que tiene para el financiamiento de las transferencias de propiedad, así como para el costo global de la reforma, el concepto que se aporte para el avalúo de las tierras al momento de la adquisición por el Estado, así como el método que se aplique para fijar el precio de adjudicación de éstas a los beneficiarios. En principio, debería adoptarse como criterio el avalúo de la tierra por su capacidad económica y uso actual sin perjuicio de optar por el valor catastral, si este fuera menor. La determinación del valor de las tierras, con arreglo a los precios comerciales, habrá de determinar necesariamente que el Estado se vea obligado a subsidiar la compra de la tierra por los beneficiarios de la reforma agraria.

8) Si el esfuerzo financiero que demandan las acciones orientadas a la transferencia de la propiedad rural es como se ha indicado, importante, mucho más lo es el que exigen las medidas de fomento agrícola y ayuda técnica, económica y social que deben acompañar a los cambios en la tenencia de la tierra como requisito "sine qua non" para el éxito de la reforma agraria.

Las fuentes de financiamiento en este caso están constituidas principalmente por las asignaciones que se destinan en los presupuestos del Estado para las instituciones públicas encargadas de la reforma agraria o vinculadas a ella.

Puede tener gran importancia para el financiamiento de este aspecto de la reforma agraria, la creación de impuestos sobre la propiedad rural, que graven en forma progresiva la tierra desnuda de mejoras, de acuerdo con su rentabilidad potencial. A tal propósito, se subraya la íntima relación existente entre el adecuado financiamiento de la reforma agraria y la ejecución simultánea de reformas tributarias.

En los programas globales de financiamiento, deben considerarse los medios institucionales para captar una porción creciente de los ahorros del sector privado hacia inversiones directamente vinculadas a la reforma agraria. Entre estos merecen considerarse especialmente la emisión de bonos por los bancos agrícolas, el otorgamiento a éstos de tasas especiales de redescuento, encajes diferenciales, rebajas o liberación de impuestos y otras medidas de naturaleza análoga. Sin embargo se pone énfasis en la necesidad impostergable de complementar el financiamiento interno con los aportes internacionales porque efectivamente:

9) Es de singular importancia para el financiamiento de las acciones de reforma agraria, y, en especial para las obras de infraestructura, la obtención de créditos del exterior. Es imprescindible que al concertar operaciones de préstamos en el extranjero, se considere atentamente el impacto de las obras o servicios por establecer, en la capacidad de reembolso del país, en su estructura económica y en el ingreso nacional. No obstante, es preciso que, conjuntamente con lo anterior se consideren en el nivel debido, criterios de naturaleza político-social.

10) Dada la escasa capacidad de formación de capital que existe en la economía de nuestro país, y la urgencia de inversiones en el sector agrícola y en la habilitación de infraestructuras relacionadas con éste, resulta obvia la conveniencia de que las instituciones internacionales de crédito reconsideren su política de préstamos en la cual la agricultura ha resultado indebidamente postergada.

# UN SISTEMA COADYUVANTE DEL FINANCIAMIENTO PARA FACILITAR LA TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD DE TIERRAS

PONENCIA PRESENTADA POR ALFREDO  
CHEDRAUI SIADE (Particular).

## I—Introducción

Se reconoce que el financiamiento necesario para facilitar la transferencia de propiedades, es de una magnitud extraordinaria. Por consiguiente, es del caso tomar en consideración cuanta posibilidad real pueda ser coadyuvante para acelerar el proceso de sustitución de propietarios, sin vulnerar el derecho de propiedad.

## II—El Cuadro Financiero de El Salvador

Los bancos comerciales e hipotecarios, las Compañías de seguros y otras empresas financieras, públicas o privadas, con frecuencia se encuentran en situaciones de tener que recurrir a la vía judicial o convencional, para recuperar sus inversiones en préstamos, no obstante haber agotado todos los recursos y dado facilidades para que los deudores morosos solventen sus deudas.

Ocurre a veces, que dichas instituciones adquieren ya en subasta, ya por medio de cesión en pago, propiedades agropecuarias, las que llegan a constituir verdaderos problemas para realizarlas, amén de los que surgen a consecuencia de tener que vigilar y administrar esas propiedades para que se conserven en un estado tal que faciliten su venta

De otra parte, entre la fecha que son adquiridas por las instituciones y las fechas en que son vendidas, representan un plazo más o menos significativo, durante el cual tales propiedades no están siendo utilizadas eficientemente en detrimento del interés nacional.

También puede ocurrir que el comprador no resulte ser la persona calificada para operar la propiedad en condiciones de óptima productividad

Finalmente, dichas propiedades en lo general se venden íntegramente tal como fueron adquiridas.

## III—Ponencia

Con el objeto de aprovechar las situaciones que se crean dentro del proceso que se ha señalado anteriormente, en forma que coadyuve a difundir la propiedad privada de capital entre propietarios capaces, se opone:

1º) Que las propiedades agropecuarias que sean adquiridas en subasta o por cesión en pago de parte de las instituciones de crédito, compañías de seguros y otras empresas financieras, públicas o privadas, sean transferidas al

Instituto de Colonización Rural, para que éste las utilice en el cumplimiento de su objeto, procurando que la parcelación de las propiedades así adquiridas, sea consistente con un desarrollo racional del sector agropecuario, evitando en consecuencia, adjudicar parcelas subfamiliares o minifundios cuya utilización sería en condiciones económicas inadecuadas, no sólo desde el punto de vista de productividad, sino desde el punto de vista del ingreso que deben derivar para el grupo familiar.

2º) Que se reforme la Ley del ICR de suerte que pueda emitir automáticamente documentos de obligación con la garantía subsidiaria del Estado, para pagarle a las instituciones vendedoras, las propiedades agropecuarias que le sean vendidas. Dichas obligaciones devengarían un interés no menor del 6% anual y los bancos podrían conservarlos en Cartera como parte de su encaje en el Banco Central, o podrían obtener adelantos con garantía de los mismos sobre la amortización correspondiente al año inmediato posterior a la fecha en que soliciten dicho adelanto al Banco Central. Los intereses que devenguen de sus obligaciones deberán estar exentos del Impuesto sobre la Renta.

3º) El ICR debería ceder las parcelas a empresarios capaces de operarlas a niveles de productividad que estén en consonancia con el interés racional, debiendo mediar una prima no menor del 10% del valor que se le asigne a la parcela y el proceso de pago deberá ser el más acelerado que sea dable, a fin de permitir al Instituto una rotación adecuada de sus recursos, de suerte que le permitan ampliar sus actividades.

4º) Debe asegurarse al nuevo propietario una fuente de crédito para desarrollar el proyecto y paralelamente la asistencia técnica oportuna y adecuada para lograr la máxima productividad obtenible.

5º) Las instituciones tales como la Federación de Cajas de Crédito y sus afiliadas las Cajas de Crédito Rural y la Administración de Bienestar Campesino, deberán dar atención a los nuevos propietarios dentro de sus normas de política de crédito y asistencia técnica, en coordinación con el ICR y el IRA.

6º) Como alternativa a la emisión de obligaciones, el pago lo podría hacer el ICR en Bonos con las características de sus emisiones anteriores, pero se debería, en todo caso, dar mayor flexibilidad al Instituto para emitir Bonos, de suerte que siempre tenga disponibles Títulos por valor suficiente como para poder hacer frente a los pagos que haya de hacer para la compra de las propiedades a que se refiere esta ponencia.

## FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

### PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL.

La cuantía monetaria de una reforma agraria, llevada a cabo según nuestra propuesta, y en corto plazo, sería considerable y El Salvador, dadas las actuales circunstancias en que se encuentra la economía pública, no podría llevarla a efecto a costa del tesoro nacional exceptuando que la reforma se realizara revolutiveamente, pero este no es el caso. Tendremos pues que pensar en las siguientes alternativas:

- I—Aporte estatal procedente del tesoro nacional;
- II—Crédito interno, a lo que podrían agregarse otros procedimientos fiscales y administrativos, para el incremento de los fondos; y,
- III—Aporte de créditos extranjeros (empréstitos)

Decidida la reforma agraria, se plantean dos cuestiones financieras inseparables:

- a) Adquisición de las tierras que serán redistribuidas; y
- b) Costear el crecimiento y el desarrollo agrario

Indudablemente que lo más costoso es lo segundo, según se verá, pues, el primer problema se resuelve con relativa facilidad, mientras que el crecimiento y el desarrollo agrario significan inversiones cuantiosas y constantes, durante los primeros años, las cuales son más tarde reembolsadas con creces

Para adquirir las tierras quedan dos caminos: 1º—Comprarlas, o mejor dicho, indemnizar a los propietarios por las tierras “expropiadas”; y 2º— Confiscar las tierras, es decir, tomarlas directamente para el fisco sin ningún pago. La última sería la fórmula ideal, la de más bajo costo y, desde luego, la verdadera redistribución de las tierras; pero esta forma no es constitucional (Art. 138), aun cuando nosotros consideramos que es la de una verdadera y real reforma agraria

Analicemos brevemente las posibilidades de financiamiento.

I—El Estado no estaría en condiciones —lo apuntamos anteriormente— de pagar las tierras “expropiadas” (Art. 137 y 138) inmediatamente —mucho menos a precios de mercado— pero “el pago podría hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años” (Constitucionalmente) con una justa indemnización.

La indemnización se haría pagando un porcentaje en efectivo y el resto mediante bonos pagados hasta veinte años de plazo. En tales condiciones el Estado no se vería en la tremenda obligación de pagar, rápidamente, la enorme suma que costaría la adquisición de las tierras y podría utilizar los escasos re-

cursos; con que ahora se cuenta, en el financiamiento del crecimiento y desarrollo agrario.

Por otra parte, no todos los beneficiarios recibirán gratuitamente, sino que por el contrario, a medida que la producción y la productividad crecieran —lo que se ha demostrado hasta la fecha, en las reformas agrarias integrales y reales realizadas— los nuevos propietarios pagarían al Estado cantidades proporcionales a las indemnizaciones, pagadas por éste, a los latifundistas y grandes propietarios que sufrieran las expropiaciones. Esta sería la forma de reembolsar fondos al fisco.

II.—Aun cuando la expropiación o indemnización, tal como la planteamos en el acápite anterior, es realmente una forma de crédito interno obligado, se pueden buscar otras formas de crédito forzado o voluntario —el caso de los Bonos de la Dignidad Nacional, recientemente emitidos— como bonos descontados de sueldos y salarios, préstamos cedidos por los grandes monopolios industriales; inversiones obligadas de un porcentaje de las reservas de las grandes empresas agrícolas e industriales (pagadas en forma de bonos de la reforma agraria); utilización del porcentaje legal de los depósitos de ahorro bancarios; préstamos de las instituciones bancarias y financieras del país, etc. etc.

Entre otros procedimientos consideramos la necesidad de elevar la imposición a artículos suntuarios y tablas más severas de impuestos sobre la renta. Igualmente, en el aspecto administrativo, se utilizarían todos los fondos destinados a instituciones diferentes y autónomas que laboran en el crecimiento y desarrollo agrario, (como lo que se gasta en el Ministerio de Agricultura, en extensión e investigación agrícola y otros), los gastos del IRA, ABC, MAG, etc.

III —Es obvio que si con las medidas anteriores —lo que es de esperarse— no se puede financiar la reforma agraria (particularmente el proceso de desarrollo y crecimiento agrario) habría que obtener fondos prestados por otras naciones o instituciones financieras extranjeras.

Este tipo de préstamos, destinado a la finalidad apuntada, no debe de ser temido, puesto que los rendimientos en producción y productividad del sector agrícola — en una reforma agraria integral y correctamente dirigida— pronto son suficientes para cubrir los pagos de intereses y capitales.

Agregamos algunas palabras sobre el tema, apartándonos un poco de él, con el objeto de señalar y hacer énfasis sobre ciertos puntos o normas, las cuales, de no ser seguidas vuelven el financiamiento un derecho y pueden ser causas de un fracaso. Citemos algunos.

Habrá que seguir un orden de prioridad.

No hacer unidades modelos, con el pretexto de mayor economía;

Las inversiones en infraestructuras se canalizarán según el orden de mayores necesidades;

En la superficie máxima dejadas al terrateniente expropiado, no deberá

dejarse la infraestructura básica ya existente, para evitar así duplicidad y despilfarro.

La expropiación no comprenderá solamente la tierra, sino también las plantas, equipo, ganado, etc, que no sean indispensables al terrateniente para la correcta producción de lo que se le deja;

En ningún caso se dejará el financiamiento de la reforma a cuenta de crédito externo y se hará especial hincapié en el crédito interno. Por otra parte los numerales I, II y III, deberán combinarse armónicamente

Deberá cambiarse totalmente el sistema de crédito existente y el sistema financiero del país.

Resumiendo: se tratará de invertir económicamente y con la intención de recuperar los gastos en el menor tiempo posible, dando el máximo apoyo al desarrollo agrario, que es lo que llevaría el bienestar a la sociedad y el progreso de los otros sectores



## DICTAMEN SOBRE EL TEMA VI FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

La Comisión 6ª del Congreso Nacional de Reforma Agraria después de haber estudiado las Ponencias presentadas para su estudio y consideración, presentó su dictamen sobre "Lineamientos Generales para el Financiamiento de la Reforma Agraria" Después de haber sido reconocido por el Pleno, éste resolvió:

Se considera que es imposible —por falta de datos y de tiempo— cuantificar la magnitud de los recursos financieros internos y externos necesarios para la ejecución de una Reforma Agraria, cualquiera que sea su naturaleza dentro del marco jurídico constitucional establecido Sin embargo, se puntualiza que sí existe posibilidades de aprovechar las siguientes fuentes:

### I—Recursos Internos

- 1) Aportes del sector público:
  - a) Presupuestarios;
  - b) Tierras y bienes materiales, propiedad del Estado;
  - c) Servicios; y
  - d) Líneas de crédito específico otorgadas por el Banco Central de Reserva de El Salvador de conformidad con la capacidad de ahorro de la economía nacional
- 2º) Emisión de títulos valores de la Reforma Agraria, garantizados por el Estado, afectados únicamente para la transferencia de tierra.
- 3º) Créditos que puedan proporcionar instituciones financieras, públicas y privadas, para cualquiera de las facetas de la Reforma Agraria; y,
- 4º) El ahorro y paga de los beneficiarios de la Reforma Agraria, así como el aporte en trabajo, bienes y otros servicios, a los Programas de desarrollo comunal agrario

### II—Recursos Externos

- 1º) Utilización de créditos extranjeros, para atender particularmente el crecimiento y desarrollo agrícola como complemento de la inversión del ahorro interno y en relación con la capacidad de pago en divisas; y,
- 2º) Aprovechar el crédito de organismos financieros internacionales destinados a la realización del mismo fin



### Instrucciones para los anunciantes

Sólo publicamos anuncios institucionales de empresas comerciales e industriales de reconocido prestigio. La impresión del anuncio es en off-set. La mancha de página es de 9 x 6 pulgadas. Los anunciantes se ahorran el gasto de los grabados y el anuncio adquiere mejor presentación.

Anunciarse en **La Universidad** es productivo porque el anuncio se conserva por muchos años en la Revista.

El anuncio es permanente y llega a sectores con suficiente poder adquisitivo.

Más de 5 000 lectores coleccionan la Revista. Se encuentra, además, en universidades y bibliotecas nacionales e internacionales como texto de consulta, en reconocimiento al valor científico y literario de los trabajos que en ella se publican.

### Tarifa de anuncios

|                          | Una Inserción | Más de una Inserción |
|--------------------------|---------------|----------------------|
| 1 página en negro        | ₡ 200 00      | ₡ 175 00             |
| 1 página en dos colores  | " 300 00      | " 250 00             |
| 1 página en tres colores | " 350.00      | " 300 00             |

Dirigir las órdenes de anuncios con suficiente anticipación a **La Universidad**, Departamento de Ventas, Suscripciones y Anuncios, Teléfono 21-3547, 5ª Calle Oriente N° 220 San Salvador, El Salvador, C. A.

### NUMEROS MONOGRAFICOS EN EXISTENCIA

- ESTADO ACTUAL DE LA EDUCACION EN EL SALVADOR.
- CUENTISTAS SALVADOREÑOS (De Salarrué a Hugo Lindo).
- LA DICTADURA DE HERNANDEZ MARTINEZ (1931-1944)
- PROBLEMAS FILOSOFICOS
- EL SINDICALISMO EN EL SALVADOR
- CUENTISTAS JOVENES DE EL SALVADOR (De Napoleón Rodríguez Ruiz h. a Ricardo Lindo).

### NUMEROS MONOGRAFICOS EN PREPARACION

- LITERATURA LATINOAMERICANA ACTUAL.
- REFORMA TRIBUTARIA EN EL SALVADOR
- POESIA DE RUPTURA EN EL SALVADOR.
- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA EN EL SALVADOR.
- SOBRE LA REFORMA BANCARIA EN EL SALVADOR.
- EDUCACION SUPERIOR Y UNIVERSITARIA EN EL SALVADOR.

PORTADA  
La Muchacha de la Primavera,  
de Marco Augusto Quiroa.  
(Guatemalteco).