

CONDICIONES SOCIO-ECONOMICAS, CONFLICTO SOCIAL Y REFORMA AGRARIA EN AMERICA CENTRAL *

El artículo presenta, en primer lugar, información de carácter socio-económico para las áreas rurales de los países de América Central. Esta información permite verificar que han existido condiciones socio-económicas altamente inestables en las áreas rurales de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras en comparación con las de Costa Rica y Panamá.

Se hace notar posteriormente que los conflictos de carácter bélico que han tenido lugar en la zona han ocurrido en tres de los cuatro países con condiciones más inestables en las áreas rurales.

Se observa luego que en Honduras, uno de los cuatro países con marcadas condiciones de inestabilidad, no se han producido estallidos sociales con intensidad semejante a los de los otros tres países.

Con la finalidad de analizar esta peculiaridad se examina el papel que han desempeñado las operaciones de entrega de tierras (por la vía de la colonización o de la reforma agraria) como medio para reducir la tensión social existente en las áreas rurales y se concluye que estas operaciones han asumido importancia destacada en Honduras, pudiendo ser éste el factor fundamental que explica la carencia de conflicto armado en él.

El artículo: (a) no realiza un análisis teórico ni histórico para explicar el panorama que se presenta; (b) no examina variables de carácter político, como pueden ser el nivel de conciencia social o la existencia y capacidad para actuar que pueden tener diferentes organizaciones; y (c) tampoco examina las reformas agrarias desde otros puntos de vista que no sean el de contribuir en la disminución de la tensión social.

* Parte de los materiales contenidos en este trabajo fueron elaborados por el autor para el informe que el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) presentó a la Comisión Kissinger, a solicitud de ésta. El documento presentado se titula "Land Tenure and Agrarian Reform in Central America", IICA, Costa Rica, Septiembre 1983. El autor es economista agrario y se desempeña actualmente como profesor de la UNS. Se ha desempeñado como técnico y consultor para la OEA, IICA, OIT e ICAITI en países de la América Latina y el Caribe durante los últimos diez años.

I. CONDICIONES SOCIO-ECONOMICAS Y CONFLICTO SOCIAL

Se considerará a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá como una zona a la cual se denominará América Central, para los efectos de este artículo, aunque por razones de carácter histórico los habitantes de los seis países excluyen de tal denominación a Panamá.

El Cuadro I presenta los índices de calidad física de vida de países de América Latina y el Caribe. Puede observarse la heterogeneidad y dispersión que existe entre ellos y la ubicación que tienen los países objeto de este análisis en el conjunto de los que componen la América Latina y el Caribe.

El cuadro muestra asimismo que no existe homogeneidad de condiciones sociales entre los países del Istmo Centroamericano¹. Tampoco existe tal homogeneidad entre los cinco países nombrados en primer término, que los habitantes de la zona denominan como centroamericanos. Los valores que asumen los indicadores de calidad física de vida (ver principalmente la columna de "Número de orden regional") correspondientes a Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se asemejan más entre sí que los de Panamá y Costa Rica. Aquéllos se encuentran prácticamente al final del conjunto, en tanto que Costa Rica se ubica entre los primeros lugares.

La información disponible para 1978² sobre ingreso per capita para cada uno de los países revela también una diferencia significativa entre los seis: Costa Rica US\$ 1.540; Panamá US\$ 1.290; Guatemala US\$ 910; Nicaragua US\$ 840; El Salvador US\$ 660 y Honduras US\$ 480.

Cuando se analizan las condiciones socio-económicas imperantes en las áreas rurales se presenta un panorama semejante. El Cuadro II contiene indicadores sobre estructura agraria y población rural que permiten identificar diferentes niveles de presión campesina, inestabilidad social o fuente posible de disconformidad, de acuerdo al valor que cada indicador asume.

Hubiera sido de utilidad contar con información, a nivel de áreas rurales, sobre distribución de ingresos, calidad física de vida y pobreza absoluta y relativa pero ello no fue posible. Los indicadores seleccionados reúnen dos condiciones: denotar cierto grado de inestabilidad cuando los valores que asumen son altos o bajos (según la naturaleza) y existir información disponible.

El primero de los indicadores, el índice "Gini" de concentración de la tierra, constituye una medida sintética del grado de desigualdad en la distribución de la tierra que existe en un país o en una zona geográfica determinada. Relaciona los tamaños de explotación con los porcentajes de superficie que comprende cada uno de tales tamaños. Cuanto mayor es el índice

¹ A diferencia de lo manifestado con la expresión "América Central", el término "Istmo Centroamericano" sí comprende, para los habitantes de estos países, a los seis mencionados en el primer párrafo.

² The World Bank, World Development Report 1980, Agosto de 1980, Cuadro 1 y pág. 170.

Cuadro I
INDICES DE CALIDAD FISICA DE VIDA EN LA AMERICA CENTRAL
(Indice máximo 100)

País	Indice de calidad física de vida	Indice de esperanza de vida en la edad de un año	Indice de mortalidad infantil	Alfabetismo 15 años y más % del total	Esperanza de vida a la edad de 1 año	Mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos	Número de orden regional	Número de orden mundial 150 países
Barbados	89	83.8	86.0	98	70.7	38.	1	29
Uruguay	87	87.9	82.9	90	72.3	45	2	32
Costa Rica	85	81.5	86.0	89	69.7	38	3	36
Trinidad y Tobago	85	75.1	87.8	92	67.3	34	4	37
Argentina	85	85.4	76.7	93	71.3	59	5	38
Guyana	85	81.5	85.1	87	69.8	40	6	39
Cuba	84	84.9	90.1	78	71.1	29	7	41
Jamaica	84	79.0	91.4	82	68.8	26	8	43
Surinam	83	74.4	89.6	84	67.0	30	9	48
Panamá	80	76.2	55.1	78	67.7	40	10	54
Venezuela	79	75.1	81.1	82	67.3	49	11	55
Granada	77	66.9	38.7	76	64.1	32	12	57
Chile	77	74.9	68.5	88	67.2	77	13	58
Guadeloupe	76	61.0	53.3	83	61.8	44	14	59
Paraguay	75	70.0	73.9	80	65.3	65	15	61
México	73	72.8	73.4	74	66.4	66	16	63
Colombia	71	73.1	59.5	81	66.5	97	17	65
Ecuador	68	66.9	38.0	68	64.1	78	18	70
Brasil	68	70.3	66.2	66	65.4	82	19	71
El Salvador	64	57.9	77.0	57	60.6	58	20	73
Rep. Dominicana	64	64.9	59.0	68	63.3	98	21	74
Perú	62	61.3	53.6	72	61.9	110	22	75
Guatemala	54	47.7	67.1	46	56.6	80	23	80
Nicaragua	54	54.9	47.7	58	59.4	123	24	81
Honduras	51	56.17	50.5	45	60.1	117	25	84
Bolivia	43	35.1	54.5	40	51.7	108	26	94
Haití	36	50.8	35.6	23	57.8	150	27	107

Nota: Los datos para formular los índices se tomaron de los primeros años de la década de los 70 (entre 70 y 75)

Fuente: MORRIS, D., *Measuring the Conditions of the World's Poor Physical Quality of Life Index*. Pergamon Policy Studies. Elaboración DAP/IICA.

Cuadro II
INDICADORES SOBRE ESTRUCTURA AGRARIA Y POBLACION RURAL
POR PAISES DE AMERICA CENTRAL

Indicadores	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Indice conc. tierra de Gini ^(a)	(1960) 0,83	(1950) 0,83	(1974) 0,78	(1960) 0,80	(1960) 0,78	(1960) 0,74
Explotaciones con menos de 5 has. (%) ^(b)	(1964) 87,0	(1975) 86,7	(1974) 63,9	(1963) 35,4	(1973) 43,2	(1977) 45,4
Formas ines- tables tenen- cia tierra (%) ^(c)	27,4	28,1	15,1	27,1	5,7	n.d.
TCST sobre PEA en agri- cultura (%) ^(d)	54,1	50,4	27,0	47,0	56,6	20,8
Trabajadores temp. en agric.(miles) ^(e)	306	280	120	250	80	n.d.
Población agrícola por ha.cultivada ^(f)	1,5	1,9	0,6	0,2	0,4	0,4
Tasa creci- miento pobl.rural ^(g)	83,7	77,1	58,8	22,2	33,7	42,0
PEA en agri- cultura (%) ^(h)	55	50	63	39	29	27
Desempleo PEA sector agrícola (%) ⁽ⁱ⁾	52,3	59,3	42,5	21,5	14,7	n.d.

Fuente: Elaboración propia en base a:

- (a) Las cifras entre paréntesis corresponden al año para el cual se calculó el coeficiente de concentración. El dato para El Salvador fue extraído de RUSSETT, Bruce Mark, et al, *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale University Press, New Haven, 1964; los datos para 1960 de BERRY, Albert R. y CLINE, William R., *Farm Size, Factor productivity and Technical Change in Developing Countries* aparecen en *The World Bank, Labor force, Employment and Labor Markets in the Course of Economic Development*, World Bank Staff Working Paper No. 336, junio de 1979, pág. 102; y el dato para Honduras de IDHER, *La tenencia de la tierra en Honduras*, Colección Siembra No. 1, Tegucigalpa, 1981, págs. 24-73.
- (b) IICA, VIII Conferencia Interamericana de Agricultura, OEA/Ser. K/II.8.1. CIES/AGRI/1, San José (Costa Rica), Febrero 1981, Cuadro III.8.p.55. Los números entre paréntesis se refieren a la fecha a que corresponde el dato. El dato para Honduras fue obtenido del Censo Nacional Agropecuario de 1974.
- (c) CHURCH, Philippe, *Perspectiva económica de nuevos sistemas de cultivos múltiples*. Cuadro III, p. 18. En: Conferencia sobre sistemas de producción agrícola para el trópico, 25 al 27-2-1974: Informe final. Turrialba, Costa Rica, CATIE, 1974.

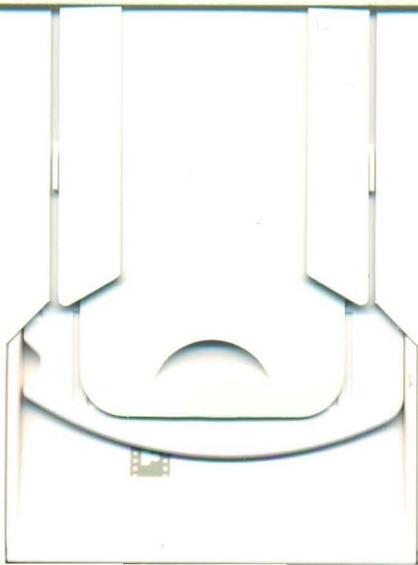
de Gini más elevado es el grado de desigualdad en la distribución. A partir de esta columna puede verse que, para las fechas indicadas, los países con menor desigualdad eran Panamá y Costa Rica³.

El segundo de los indicadores presenta el porcentaje de explotaciones con menos de 5 Has. en relación al total de explotaciones. Constituye una medida aproximada del porcentaje de explotaciones que tienen problemas de viabilidad económica. En algunos casos, como Honduras o El Salvador, una explotación con 4 Has. de clase I puede funcionar como unidad económica y social viable para una familia tipo. Sin embargo, tomar como límite superior una finca de 5 has. puede constituir una medida relativamente aceptable que divide lo viable de lo que no lo es. En esta columna puede verse que los países con menor cantidad de explotaciones "pequeñas" son Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Formas de tenencia como el colonato, los usufructuarios, ocupantes gratuitos y precaristas también representan elementos de inestabilidad a nivel agrario. El Salvador, Guatemala y Nicaragua revelan, para 1972, porcentajes igualmente graves en tanto que Costa Rica tiene un porcentaje muy bajo de ellos. Una de las contrapartidas de esta forma de tenencia la constituye la tenencia en propiedad que para el caso de Costa Rica asciende al 76,3% de las explotaciones para esa misma fecha (ver Anexo 1).

El porcentaje de trabajadores del campo sin tierras (TCST) constituye una aproximación⁴ a la población económicamente activa en las áreas rurales que no posee tierras y cuyo nivel de ingresos y beneficios sociales suele ser relativamente bajo. Cuanto más alto sea este porcentaje mayor será el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que no controla

- (d) LIBOREIRO, Ernesto S., *La problemática del pequeño agricultor en el contexto de la reforma agraria y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe*. En: FAO, *Reforma agraria, colonización y cooperativas*, 1979, No. 1., Cuadro 4. p. 99. La expresión "PEA" del cuadro corresponde a población económicamente activa.
- (e) Confederación Universitaria de Centroamérica-CSUCA-Programa Centroamericano de ciencias de la Salud. *Los trabajadores temporeros en la agricultura centroamericana, Costa Rica*, 1983, p. 6.
- (f) Cálculo basado en datos de 1978. Ver Cuadro II del Anexo.
- (g) Cálculos basados en datos del BID. *Progreso económico y social en América Latina*, Informe anual 1979, Cuadros 1 y 2, p. 437.
- (h) Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1982*. Los datos son de 1980.
- (i) GAFICA. Información citada en BUTTARI, Juan J., *Employment and Labor Force in Latin America: A review of national and regional levels*, ECIEL-OAS, 1979, Vol. I. p. 50. Porcentaje expresado en desempleo equivalente para 1970.
- 3 Aunque no es totalmente legítimo comparar índices Gini para fechas diferentes entre diferentes países, el problema no es importante para este caso, ya que existe una tendencia en los países capitalistas hacia un mayor grado de concentración a media que pasa el tiempo. Por este motivo es posible que el índice para El Salvador en 1960 sea más alto que 0,83 en la misma forma en que el índice disponible para Guatemala en 1979 es 0,85 (AID and Development Associates) y el de Honduras para 1950 fue 0,76 (Bruce M. Russett, et. al.).
- 4 Aproximación en la medida en que no todos los TCST tienen interés en tener acceso a la tierra y en que, por otro lado, existen miembros de la PEA que, sin ser trabajadores del campo, tienen interés en tener acceso a la tierra, como lo muestran los registros de beneficiarios de diversos procesos de colonización y reforma agraria.



tierras y que tiene ingresos bajos y mayor será el grado de inestabilidad. Este indicador, al igual que los otros del Cuadro, pretende poner de manifiesto las condiciones de inestabilidad relativa que pueden presentarse en las áreas rurales de los países considerados. Puede verse aquí que los países con menor porcentaje de TCST son Panamá y Honduras. En cambio en Costa Rica, con el porcentaje más elevado de ellos, tienen lugar frecuentes huelgas y presiones, principalmente en favor de aumentos de salarios.

El número de trabajadores temporeros, temporales o de trabajo a tiempo parcial configura, hasta cierto punto, un indicador de subocupación de la capacidad de trabajo humano y en consecuencia también un factor de inestabilidad. Entre los países para los cuales se obtuvo información, Costa Rica es el que tiene menor número de ellos.

Una medida de presión de población sobre tierra que puede utilizarse es la que surge de comparar la cantidad de población agrícola total con la cantidad de hectáreas cultivadas. Para el Cuadro se han considerado como hectáreas cultivadas aquéllas dedicadas a cultivos temporales, cultivos permanentes y pasturas permanentes para 1978. Los tres países que experimentan mayor presión en este sentido son El Salvador, Guatemala y Honduras.

El crecimiento de la población rural entre 1960 y 1979 y el porcentaje de la población económicamente activa en 1980, variables de carácter dinámico y estático respectivamente, contribuyen a definir la presión de la población sobre tierra vista en el párrafo anterior. Puede observarse precisamente que los tres países para los cuales se identificó mayor nivel de presión de población agrícola sobre tierras cultivadas son los que han experimentado mayor crecimiento porcentual de población rural durante las décadas del sesenta y setenta y que tienen mayor porcentaje de PEA en la agricultura: Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque el orden que guardan los tres en cada una de las variables difiere.

Finalmente, en lo que respecta al Cuadro II, el porcentaje de desempleo de la PEA en el sector agrícola es más elevado en los tres países recientemente mencionados, registrándose el menor porcentaje para Costa Rica.

Los indicadores anteriores, tomados aisladamente, no servirían para diagnosticar el "grado de ebullición", eclosión o inestabilidad social" en áreas rurales pero tomados conjuntamente constituyen una base muy apreciable para construir una metodología que podría tener un valor predictivo considerable.

El Cuadro III constituye un intento en tal sentido. Se han volcado en él los valores de las variables presentadas anteriormente y se han calculado promedios simples para cada una de ellas. Son los que figuran en la última columna. Tomando este promedio como línea divisoria se ha asignado a aquellos valores que se encontraban por encima (o por debajo del promedio en los índices de cal. fis. y de ingreso p.c.) una "I" como signo de "inestabilidad". Así, para el índice "Gini" se consideraron como "Inestables" a los países cuyo grado de concentración en la distribución de la tierra es superior a 0,79. Como ya se advirtió anteriormente, sería una simpleza pretender que un indicador, por sí mismo, esté denotando una situación de desequilibrio o inestabilidad. A título de ejemplo, nuevamente, no podría considerarse en forma aislada el coeficiente de concentración de la tierra para Argentina de 0,86 para 1950⁵ ó 0,87 para 1960⁶ o de más de 0,90 para Venezuela⁷ en 1950, 1960 y 1970.

Como el Cuadro lo indica se pudo obtener información para los 11 indicadores utilizados en cinco de los seis países. Panamá fue el único país para el cual no se pudo obtener el total de la información referente a los 11 indicadores. Sin embargo, las diferencias que muestran los 6 países de la zona son sumamente claras.

De los 11 indicadores para los que se dispuso de información se manifiesta inestabilidad en la totalidad de los indicadores para Guatemala y El Salvador. El número de indicadores en los cuales se manifiesta inestabilidad en Honduras y Nicaragua también es bastante elevado: 6 sobre 11. En cambio, solamente uno de los indicadores asume un valor que puede considerarse como signo de inestabilidad en Costa Rica, en tanto que ninguno de los 8 indicadores disponibles presenta tal signo para Panamá.

Puede argumentarse que algunos de los indicadores de "inestabilidad" están presentados, en cierto grado, dos o más veces, como en el caso de población agrícola por hectárea, por un lado, y porcentaje de PEA en el sector agrícola y el crecimiento de la población rural, por el otro. Otro ejemplo puede ser el de la cantidad de trabajadores temporales y el indicador de porcentaje de desempleo equivalente de la PEA en el sector agrícola ya que los trabajadores temporeros tienen cierta porción de su tiempo sin ocupar. También puede argumentarse que se han obtenido promedios simples en lugar de ser promedios ponderados o que cada uno de los indicadores ha recibido igual ponderación en el conjunto de los mismos, siendo que su importancia como factor potencial de inestabilidad es diferente. Se incluyen en el Cuadro también dos indicadores que no corresponden a las áreas rurales

⁵ Índice tomado de Seligson, M.A., *El campesino y el capitalismo agrario en Costa Rica*. Ed. Costa Rica, San José, 1980. En la pág. 36 se cita como fuente de trabajo a RUSSET et. al., 1964.

⁶ Banco Mundial. *Reforma de tenencia de la tierra*. Documento de política sectorial. Washington D.C. 1975, Cuadro 1, págs. 34-35.

⁷ Instituto Agrario Nacional. *Pensamiento agrario*. Año No. 11. No. 6. Abril-mayo-junio 1977.

Cuadro III

INDICADORES DE INESTABILIDAD SOCIAL

Indicadores	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá
Indice conc. tierra de Gini	0,83 I	0,83 I	0,78	0,80 I	0,78	0,74
Explotaciones con menos de 5 has. (%)	87,0 I	86,7 I	63,9 I	35,4	43,2	45,4
Formas inestables tenencia tierra (%)	27,4 I	28,1 I	15,1	27,1 I	5,7	n.d.
TCST sobre PEA en agricultura (%)	54,1 I	50,4 I	27,0	47,0 I	56,6 I	20,8
Trabajadores temp. en agric. (miles)	306 I	280 I	120	250 I	80	n.d.
Población agrícola por ha.cultivada	1,5 I	1,9 I	0,6	0,2	0,4	0,4
Tasa crecimiento pobl.rural	83,7 I	77,1 I	58,8 I	22,2	33,7	42,0
PEA en agricultura (%)	55 I	50 I	63 I	39	29	27
Desempleo PEA sector agrícola (%)	52,3 I	58,3 I	42,5 I	21,5	14,7	n.d.
Indice calidad física de vida	54 I	64 I	51 I	54 I	85	80
Ingreso p.c. (en U\$S)	910 I	660 I	480 I	840 I	1540	1290
Indicador de inestabilidad soc. potencial ^(a)	11/11	11/11	6/11	6/11	1/11	0/8

Fuentes: Ver Cuadro II.

Nota: (a) Número de indicadores en que se manifiesta inestabilidad en relación con el número de ítems para los que se dispone de información en el Cuadro.

exclusivamente: el de calidad física de vida y el de ingreso per cápita. Sin embargo, se estima que, en caso de disponer de información para estos indicadores a nivel rural, el orden que guardarían los valores de ambos indicadores para los seis países no sería substancialmente diferente del que presentan los correspondientes para el total de cada país, por el peso que tiene la población rural en el total de cada país. Sería deseable incluir asimismo otros indicadores como el nivel de organización y conciencia socio-política, pero estos refinamientos podrán ser practicados en trabajos posteriores.

Por el momento se estima que la evidencia es palmaria, en el sentido que existen condiciones socio-económicas altamente inestables en cuatro de los seis países de la zona. Estas condiciones surgen principalmente de la estructura agraria y de las condiciones de vida de la población rural.

Después de haber realizado la constatación anterior viene en la mente inmediatamente el hecho de que tres de los cuatro países que manifiestan muy alto grado de inestabilidad en sus condiciones socio-económicas se ven o se han visto involucrados en conflictos de carácter armado. Tales son los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Surge naturalmente la pregunta sobre la posible existencia de vinculación entre las condiciones socio-económicas imperantes y las situaciones de carácter político y militar.

A partir de la información pública disponible sobre los conflictos ocurridos, principalmente durante el último lustro y de la información del Cuadro III puede inferirse que los niveles de conflictos políticos y militares prevalecientes entre los países de la zona parecen estar fuertemente vinculados con diferencias en los valores que asumen las variables socio-económicas indicadas a nivel rural.

Sin embargo, esto parece ser cierto si uno confronta por un lado el grupo de los países compuestos por Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y por otro, con el grupo compuesto por Costa Rica y Panamá. Empero la circunstancia que Honduras ofrezca condiciones semejantes a los tres países del primer grupo y que, sin embargo, no se haya desatado un conflicto de proporciones semejantes a los de los otros tres países hace dudar sobre la supuesta relación entre condiciones socio-económicas y político-militares. El análisis de los procesos de entrega de tierras a familias de campesinos puede contribuir a esclarecer esta duda.

II. REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION

Las condiciones de pobreza imperantes en Honduras son suficientemente conocidas, razón por la cual no hace falta proveer información adicional a la presentada en los Cuadros I y II. Es bien conocido para los interesados en los asuntos latinoamericanos y del Caribe que los tres países con mayor niveles de pobreza son precisamente los tres que se encuentran al final del Cuadro I: Haití, Bolivia y Honduras.

Conociendo este hecho sobre Honduras, y sabiendo también de la importancia enorme que ocupan sus organizaciones campesinas⁸ (reconoci-

⁸ ANACH, FECORAH, UNC, FRENACAINH y otras.

das por el Estado) dentro del país y en términos relativos también cuando se las compara con las existentes en otros países de la zona, surge el interrogante sobre la situación de relativa tranquilidad imperante en el país, durante la década del setenta, en comparación con la situación de países con condiciones socio-económicas semejantes como Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Algunos especialistas en ciencias sociales, políticas y funcionarios de organismos públicos y privados, han argumentado en el pasado que la clave de esta diferencia yace en la reforma agraria llevada a cabo en Honduras durante las décadas del sesenta y setenta. La reforma agraria impulsada, aunque de carácter limitado, habría actuado como una válvula de escape para la presión social que se habría ido acumulando en las áreas rurales. En cambio, no habría ocurrido lo mismo en los tres países restantes.

Para analizar la validez de esta hipótesis se realizó un esfuerzo considerable para acopiar información⁹, parte de ella no publicada, sobre las operaciones de entrega de tierras a familias campesinas, durante las dos décadas inmediato anteriores a la apertura más flagrante del conflicto social.

La información recopilada se volcó en el Cuadro IV. Contiene información sobre las operaciones de entrega de tierras realizadas a través de procesos de colonización y reforma agraria durante las décadas del sesenta y setenta pero también en los pocos años de la década corriente. No obstante esto, la información más importante para el análisis de la duda presentada anteriormente es la referida a los años 60 y 70, ya que las entregas de tierras realizadas en Nicaragua desde 1979 y la de El Salvador desde 1980 son resultado precisamente de estallidos sociales.

La información más relevante del Cuadro para el análisis es la del número de familias que resultaron adjudicatarias de entregas de tierra. Observando los números de familias beneficiarias, con exclusión como ya se dijo de las cifras de El Salvador desde 1980 y de Nicaragua desde 1979, surge que el país con mayor número de familias beneficiarias ha sido Honduras, con casi 40.000 jefes de familias. Le siguen en orden de importancia, Guatemala, Panamá y Costa Rica.

Las cantidades de familias beneficiadas mediante procesos de colonización en El Salvador y Nicaragua, antes de sendas explosiones armadas fueron sumamente pequeñas en términos absolutos. Hay que hacer notar que una parte considerable de las tierras que han sido objeto de adjudicación durante las décadas del sesenta y setenta en Guatemala parecen ser las mismas que fueron objeto de reforma agraria entre 1952-1954, que revirtieron al Estado y a sus propietarios originales con el Decreto-Ley 559, y que volvieron a ser objeto de adjudicaciones posteriores. El estudio del cual se obtuvo la información¹⁰ deja abierta la duda sobre la medida en que algunas de las familias beneficiadas con tales adjudicaciones no pertenezcan a

⁹ Hay que advertir al lector que algunas publicaciones, procedentes incluso de organismos de notoria probidad en otras disciplinas contienen información sobre familias beneficiarias y hectáreas adjudicadas de dudosa confiabilidad.

¹⁰ HOUGH, Richard, DEROSSIER, Russell, et. al. *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*. AID/Washington and Development Associates. Guatemala. 1983.

FAMILIAS BENEFICIADAS Y HECTAREAS ADJUDICADAS EN PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION EN PAISES DE AMERICA CENTRAL DESDE 1960

País	Fecha	Instrumento jurídico	Número de familias	Hectáreas adjudicadas
Guatemala	1956	Decreto-Ley 559		
	1962	Decreto 1551 Colonización	28763 ^(a)	466 278 ^(a)
	1980	Decreto 27-80 Colonización		
El Salvador	1962	Colonización	3 198 ^(b)	7 250 ^(b)
	1980	Decreto 153 Ley de Reforma Agraria	64 335 ^(c)	214 175 ^(c)
Honduras	1961	Decreto 68 Creación INA		
	1972	Decreto Ley 8	39 637 ^(d)	225 493 ^(d)
	1975	Decreto Ley 170 Ley Reforma Agraria		
Nicaragua	1963	Colonización	4 756 ^(b)	195 571 ^(b)
	1979	Decreto 3 y 38 de Confiscación	40 000 ^(e)	980 000 ^(e)
	1981	Decreto 782 "Ley de Reforma Agraria"	14600 ^(f)	216 300 ^(f)
Costa Rica	1961	Ley 2825 de Tierras y Colonización	15 819 ^(g)	443 969 ^(g)
Panamá	1963	Ley No.37 que aprueba Código Agrario y pone en funcionamiento la reforma agraria	19 513 ^(h)	523 511 ^(h)

Fuentes: Elaboración propia con base en:

- (a) HOUGH, Richard, DEROSSIER, Russell, et. al. *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*. AID/Washington and Development Associates. Guatemala. 1983. Anexo 1. Cuadro 15. De este Cuadro solamente se tomó la información que comienza con 1960 con operaciones fundamentadas en el Decreto-Ley 559 de 1956 que modificó el 900 s/ref. agraria de 1952.
- (b) BID. *Socio-economic progress in Latin America: Social Progress Trust Fund. Eight annual report*. 1968. Washington, D.C. Citado en Mc COY, Terry L. *La reforma agraria; un análisis político del cambio estructural*. Land Tenure Center. University of Wisconsin.
- (c) MAG-OSPA de El Salvador. *Información global del desarrollo del proceso de reforma agraria*. Mimeo. Octubre 1980. Cuadro No. 1. El número de familias se obtuvo dividiendo la cifra de 386.010 personas beneficiadas que presenta el Cuadro 1 de este informe por 6, suponiendo que este es el tamaño de familia promedio.
- (d) INA-Departamento de Planificación. *Situación actual y perspectivas del programa de reforma agraria y desarrollo rural en Honduras*. Tegucigalpa. Dic.1982. Mimeo. p.4. Datos corresponden a julio 1982.
- (e) Se confiscaron aproximadamente 1.400.000 manzanas, equivalentes a 980.000 Has. con las cuales se constituyó el Area de Propiedad del Pueblo en el que laboran más de 40.000 trabajadores. Ver MIDINRA. *3 años de reforma agraria*, Cjera. Managua. Agosto 1982. pp.9-15 y 44.

estratos de población de ingresos bajos. Sin embargo, aún dejando de lado esta duda, puede verse que la operación de entrega de tierras en Guatemala fue inferior en términos absolutos a la efectuada durante igual lapso en Honduras.

Para clarificar mejor esta situación se juzgó que es conveniente efectuar una comparación sobre la envergadura de los procesos de entrega de tierras en términos relativos, ya que las poblaciones de los países del área difieren significativamente. Este cálculo se practica en el Cuadro V.

Allí se efectúa una comparación entre el número de familias beneficiadas en tales procesos con el número de trabajadores del campo sin

Cuadro V

FAMILIAS BENEFICIADAS CON ENTREGAS DE TIERRAS EN DECADAS DEL 60 Y 70 EN RELACION CON TCST

País	Familias beneficiadas (Nº) (a)	TCST (b)		Familias beneficiadas s/TCST (%)
Guatemala	28763	477.020	(1973)	6
El Salvador	3.198	309.265	(1971)	1
Honduras	39.637	138.000	(1969)	29
Nicaragua	4.756	109.960	(1971)	4
Costa Rica	15.819	121.043	(1973)	13
Panamá	19.513	39.120	(1970)	50

Fuentes: Elaboración propia con base en:

a) Datos del Cuadro IV;

b) LIBOREIRO, E.S., *La problemática del pequeño agricultor en el contexto de la reforma agraria y el desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, en FAO, *Reforma Agraria, colonización y cooperativismo*, N°1, 1979, Cuadro IV, pág. 99.

- (f) Estimaciones preliminares, no publicadas, referidas al lapso que media desde el comienzo de la aplicación del Decreto 782 (Ley de Reforma Agraria) de Octubre de 1981. De las 216.300 Has. se han titulado en forma cooperativa 189.000 Has. con 13.000 familias. El resto son títulos individuales.
- (g) Información no publicada del Departamento de Programación y Evaluación del Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica al 24 de noviembre 1982.
- (h) DNDS-MIDA. *La Dirección Nacional de Desarrollo Social y los Programas de Desarrollo Rural*. Trabajo presentado por Panamá en la Reunión Ordinaria Anual de la Junta Directiva del PRACA. Diciembre 1982. Anexo No. 1. Las 523.511 son hectáreas afectadas. De éstas se han adjudicado, en título individual, 276.000 Has.

tierras. Se estimó que era el grupo social más adecuado para tomarse como denominador de la relación por cuanto es el grupo que, por definición, no tiene tierras. Haber comparado el número de familias beneficiarias con el número de pequeños agricultores hubiera tenido menos sentido, ya que ellos, por definición, ya tienen algún control de tierras, aunque escaso. La comparación con la PEA en el sector agrícola, u otros grupos similares, tampoco hubiera sido pertinente por motivos semejantes. Se eligió contrastar la cantidad de familias beneficiarias durante los años 60 y 70 con la cantidad de TCST a mitad del período comprendido por ambas décadas, es decir 1970. La información de TCST obtenida se refiere aproximadamente a este año.

Los resultados de la comparación son más llamativos aún que los números absolutos de familias adjudicatarias. Si se toman los 4 países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), que conforman el grupo con mayor gravedad en sus condiciones económico social a nivel rural, puede observarse que en los tres países donde se han producido estallidos sociales el porcentaje de familias beneficiadas con entregas de tierra es sumamente bajo: 6% en Guatemala, 4% en Nicaragua y solo 1% en El Salvador. En cambio, el porcentaje de familias beneficiadas en relación con los TCST es del 29% en Honduras. Parece confirmarse, en consecuencia, la hipótesis avanzada anteriormente en el sentido que la reforma agraria en Honduras ha constituido una válvula de escape extremadamente importante para las condiciones socio-económicas graves imperantes en sus áreas rurales.

El mismo Cuadro revela que el mayor porcentaje es el de Panamá, donde se habría beneficiado un 50% de familias en comparación con el número de TCST. Para Costa Rica, el porcentaje es del 13%. Hay que recordar que las condiciones socio-económicas imperantes en estos dos países eran considerablemente menos graves que para los 4 restantes. No obstante esto, la importancia relativa de estas operaciones puede haber contribuido a afianzar un clima de estabilidad relativamente mayor en estos dos países.

Puede concluirse que una reforma agraria de tipo convencional, conforme a la clasificación de Antonio García¹¹, puede ser eficaz para disminuir la presión campesina y "comprar tiempo de respiro". Las reformas agrarias

¹¹ GARCIA, A, *Dinámica de las reformas agrarias en América Latina*. Ed. La Oveja Negra, Bogotá, 1972, cap. II: Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas.

o colonizaciones de carácter marginal, conforme a la clasificación que hubiera practicado el mismo autor, por el contrario parecen haber sido claramente insuficientes para detener las presiones contenidas en las áreas rurales.

Surge inevitablemente la pregunta sobre lo ocurrido con la reforma agraria llevada a cabo a partir de 1980 en El Salvador: ¿cómo es entonces que una reforma agraria que afectó al 15% de las explotaciones más grandes del país, aquellas con más de 500 Has. y con más de 60.000 familias beneficiadas (conforme al Cuadro IV) no ha sido capaz de traer "tranquilidad" al país? Si se comparan las 64.335 familias beneficiadas, que se estimaron en el Cuadro IV, con los 309.265 TCST (de 1971 del Cuadro V), se tendría un 21%.

Una primera respuesta podría ser que el porcentaje de beneficiarios no fue tan alto, que incluso cuando se lo agrega al porcentaje de beneficiarios alcanzados en las décadas del 60 y 70 la suma llega al 22%, en tanto que en el caso de Honduras fue del 29%. Esta primera respuesta, sin embargo, no parece muy satisfactoria, ya que si bien la reforma agraria alcanzó a un 21%, éste porcentaje (por cierto que no desechable) se vió beneficiado en un lapso sumamente breve. La operación de entrega de tierras fue efectuada en forma relámpago, con un operativo cuidadosamente elaborado, aunque como es lógico en cualquier proceso de esta naturaleza, con algunos errores.

Puede ser interesante comparar este 21% con el de familias beneficiarias de la reforma agraria nicaraguense, llevada a cabo también en forma sumamente rápida. Hay que advertir al hacer esta comparación que el concepto de beneficiario de la reforma agraria salvadoreña es algo diferente del correspondiente a la nicaraguense, ya que la cifra de 40.000 consignada en el Cuadro IV corresponde a trabajadores que laboran en las empresas de propiedad estatal, en tanto que los beneficiarios de la reforma agraria salvadoreña corresponden predominantemente a empresas de tipo asociativo. Los 14.000 beneficiarios del Decreto 782 de la "Ley de reforma agraria" nicaraguense son mas semejantes, en cambio, al concepto de beneficiario del proceso salvadoreño. Tomando en cuenta esta aclaración, surge que los beneficiarios de la reforma agraria nicaraguense representan hasta el momento un 50% (40.000 más 14.600 en comparación con 109.960 TCST de 1971, expresado en términos relativos). La masividad de la reforma agraria nicaraguense, medida en los términos indicados, ha sido mucho más importante que la salvadoreña en un lapso semejante.

Sin embargo, la explicación de mayor importancia con respecto al "insuficiente efecto estabilizador" esperado de la reforma agraria salvadoreña puede buscarse en tres ámbitos: (a) la expectativa frustrada, por lo menos hasta el momento, de afectar las tierras de mejor calidad, comprendidas en unidades de producción que tienen entre 150 y 500 Has. y que abarcan las tierras con mayores niveles de rentabilidad. El grueso de las unidades de producción que producen para mercados de exportación se encuentran en

este rango, previsto para la Fase II de la reforma agraria; (b) la reforma agraria se emprendió cuando el conflicto militar había estallado. Aunque es casi una tautología decirlo, no parece que una reforma agraria como la ejecutada ahí sea suficiente para detener un conflicto de la dimensión que había ya asumido en el caso de El Salvador. En otras palabras, parecería que esa medicina llegó tarde; y (c) el tercer factor, pero no por ello menos importante, es el que surge cuando uno se pregunta ¿cuál hubiera sido la situación del conflicto en la actualidad, en caso de no haberse llevado a la práctica la Fase I de la reforma agraria, que comprendió las explotaciones con más de 500 Has. y benefició a 386.010 personas (conforme a datos oficiales del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador)? Lógicamente que esta pregunta es ahistórica y como tal puede prestarse a cualesquiera tipo de especulación. Sin embargo, parecería que la importancia de estas adjudicaciones habría contribuido a disminuir el nivel de la presión campesina.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las siguientes son algunas conclusiones que pueden obtenerse del análisis realizado:

1. Parece existir vinculación estrecha entre condiciones socio-económicas y político militares. El contexto vigente en la América Central, con países bastante disímiles en sus condiciones socio-económicas y político militares, se presta a este tipo de análisis y de su análisis puede deducirse que las condiciones socio-económicas más graves imperantes en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua han contribuido de manera decisiva al clima de violencia que se ha registrado en tres de ellos

2. Los planes o programas de reforma agraria parecen jugar un rol definitivo en las variables políticas y militares de un país. Las reformas agrarias impulsadas durante las décadas del 60 y 70 lo fueron bajo el estímulo de la revolución cubana acontecida en 1959. El interés renovado por la reforma agraria en la actualidad parece deberse a la revolución nicaraguense fundamentalmente. Lamentablemente, de ser esto cierto, parecería que se buscan impulsar medidas de reforma agraria como parte de una estrategia para evitar eclosiones de mayor envergadura y no por razones de justicia.

3. El tipo de reforma agraria que se impulsa tiene relación importante sobre los efectos a corto, mediano y largo plazo que se pueden lograr. El tipo de reformas agrarias que se han impulsado principalmente en los países de la zona son de carácter marginal o convencional. El efecto logrado a corto y mediano plazo ha sido, entre otros, el de desinflar presiones campesinas en aumento.

Sin embargo, algunos países (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) que ejecutaron reformas agrarias demasiado limitadas (marginales) para la estructura agraria y nivel de pobreza vigentes, se han visto involucrados en eclosiones sociales de significación.

4. Las reformas agrarias de cobertura convencional parecen proveer períodos de respiro para el plazo mediano en los países que las impulsan. Tal ha sido el caso de Honduras, donde la mayor cobertura de la reforma agraria emprendida, aunque todavía de carácter limitado, ha sido un instrumento relativamente eficaz para mantener dentro de límites controlables el nivel del conflicto social. La medida en que reformas agrarias, como la impulsada, contribuyen a solucionar los problemas de justicia social es motivo de otro análisis.

5. Una reforma agraria de cobertura convencional ejecutada en tiempos de conflicto militar abierto no parece reducir la presión almacenada durante largo tiempo. En el caso de El Salvador, donde se ha intentado una reforma agraria de cierta importancia, para el lapso en que se ejecutó, el nivel de conflicto social alcanzado y la falta de profundización de aquella (principalmente la Fase II originalmente prevista), no ha permitido aprovechar el potencial de la reforma agraria como elemento para alcanzar una mayor justicia y paz sociales.

6. En Costa Rica y Panamá, donde los niveles de pobreza y estructura agraria son menos graves que en los restantes países del área, los conflictos sociales no han llegado a eclosionar con la misma virulencia. Las operaciones de afectación y adjudicación de tierras, aunque limitadas, han coadyuvado en mantener el conflicto social dentro de límites controlables. Sin embargo, no debería pasar desapercibido que durante los 17 últimos meses han tenido lugar en Costa Rica 39 invasiones de fincas¹², lo cual ya ha dado lugar a la presentación de varios proyectos de ley tendientes a facilitar las operaciones de entrega de tierras a campesinos.

7. Es factible prever las eclosiones de carácter político y militar aunque no la fecha precisa, obviamente, ya que dependen también de otros factores, principalmente de carácter político, no analizados.

8. Es factible elaborar una metodología tendiente a identificar con mayor precisión los disparadores básicos del conflicto político y militar a nivel rural. Los principales de ellos se han presentado en este artículo.

Las conclusiones revisten carácter preliminar en el sentido que merecen ser analizadas en un contexto de mayor amplitud que el Centroamericano para determinar su posible validez en otros ámbitos.

Ernesto S. Liboreiro

Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca

¹² La Nación, 5 setiembre 1981.

ANEXOS

Anexo 1

NUMERO Y PORCENTAJE DE UNIDADES AGRICOLAS SEGUN FORMA DE TENENCIA
DE LA TIERRA EN AMERICA CENTRAL, 1972

País	Propietario ⁽¹⁾		Arrendatarios ⁽²⁾		Formas Mixtas ⁽³⁾		Ocupantes ⁽⁴⁾		Total
	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	Número	(%)	
Guatemala	257.568	(55,6)	78.752	(17,0)	-----	-----	126.931	(27,4)	463.251
Honduras	44.345	(22,4)	117.791	(59,5)	5.939	(3,0)	29.893	(15,1)	197.968
El Salvador	99.731	(39,6)	48.353	(19,2)	32.992	(13,1)	70.768	(28,1)	251.854
Nicaragua	43.789	(38,6)	23.369	(20,6)	15.542	(13,7)	30.743	(27,1)	113.443
Costa Rica	82.823	(76,3)	2.280	(2,1)	17.259	(15,9)	6.187	(5,7)	108.549
Centro América	528.256	(44,8)	270.546	(25,1)	71.732	(6,4)	264.522	(23,7)	1.135.066

Nota: Estimaciones CIDA/CAIS con base en censos agropecuarios ajustados para el año |1972.

Fuente: CHURCH, Phillippe. *Perspectivas económicas de nuevos sistemas de cultivos múltiples*. Cuadro III, pág. 18.
En: Conferencia sobre sistemas de producción agrícola para el trópico. 25 al 27 de febrero de 1974. Informe final, Turrialba, Costa Rica; CATIE, 1974.

- (1) Incluye tierras con títulos de propiedad trabajadas por el propietario o por un administrador; para Guatemala incluye también formas mixtas.
 (2) Incluye alquiler de tierras privadas, nacionales y comunales.
 (3) Incluye propiedad y arrendamiento en combinación con otras formas de tenencia.
 (4) Incluye colonos, usufructuarios, ocupantes gratuitos y en precarios.

Anexo 2

POBLACION AGRICOLA POR HECTAREA CULTIVADA

Países	Población agrícola total (miles)	Héctareas cultivadas (miles)	Población agrícola por Ha.
Guatemala	3.912	2.680	1,5
El Salvador	2.423	1.290	1,9
Honduras	2.245	3.757	0,6
Nicaragua	1.131	4.895	0,2
Costa Rica	774	2.048	0,4
Panamá	668	1.727	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a FAO, Anuario de producción 1978 y Anuario de producción 1979. Las áreas cultivadas en 1978 son una suma de estimaciones de tierras en cultivos temporales y permanentes y en pasturas permanentes.