

Tierra, Paz y Participación:
El desarrollo de una política agraria de posguerra en El Salvador
y el papel del Banco Mundial

Por

Michael W. Foley

con

George R. Vickers y Geoff Thale

Washington Office on Latin America

18 de julio de 1997

Ésta es una versión editada de un documento más amplio disponible de WOLA.

Agradecimientos

Nuestro agradecimiento especial a Eric Olson, de WOLA, y a Jean Stokan, de la Fundación SHARE, por sus comentarios editoriales y consejos. Estamos muy agradecidos a Juan Luis Guillén por su traducción de este informe y a Marvin De León, Susana Cárdenas, Sean García y Kara Sanchez por la edición final en español del mismo. Este informe no se habría podido producir sin la asistencia incalculable de Jenny Perlman, Asistente de Programa de WOLA. Gracias también a Sean García y Susan Kandel que asistió en la producción.

Nuestro agradecimiento a las Hermanas de San Francisco de Filadelfia, las Hermanas de Loreto, las Hermanas de San José de la Concordia, las Hermanas Dominicanas de Springfield, Illinois, la Iglesia Evangélica Luterana de América, la Provincial de Baltimore de la Escuela de las Hermanas de Notre Dame y la Fundación de Servicios Generales, cuyo ayuda generosa hizo posible este informe.

Michael W. Foley es Profesor de Ciencia Política de la Universidad Católica de América en Washington, DC.

George R. Vickers es Director Ejecutivo de la Washington Office on Latin America.

Geoff Thale es el Representante para El Salvador de la Washington Office on Latin America.

La Washington Office on Latin America (WOLA) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia económica y social en Latinoamérica y El Caribe. WOLA facilita el dialogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, observa el impacto de las políticas y los programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de información, educación, capacitación y cabildeo. WOLA, fundada en 1974 por una coalición de líderes religiosos y civiles, trabaja en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del gobierno en todo el hemisferio.

Washington Office on Latin America

400 C Street, NE

Washington, DC 20002

Tel: (202) 544-8045 Fax: (202) 546-5288

e-mail: wola@wola.org web: <http://www.wola.org>

© Washington Office on Latin America

ISBN 0-929513-39-8

18 de julio de 1997

Puede obtener más copias de este informe en WOLA por \$3.00; la versión completa de este informe está disponible en WOLA por \$5.00 más \$1.75 por gastos de envío y entrega de la primera copia y \$0.75 por cada copia adicional. Para obtener más información sobre otras publicaciones de WOLA, puede solicitar nuestra lista de publicaciones en el (202) 544-8045 o utilizar nuestra dirección de web www.wola.org.

Introducción

El cincuenta aniversario de la fundación del Banco Mundial sirvió para iniciar un debate enérgico sobre el papel de la institución en la promoción del desarrollo sostenible. Los críticos del Banco acusaron a la institución de fomentar el crecimiento económico sin estar suficientemente sensibilizado con el tema de la reducción de la pobreza o con las dimensiones políticas del proceso de desarrollo. Y, citando investigaciones sobre la eficacia de los proyectos de desarrollo con participación comunitaria en la toma de decisiones, acusaron al Banco de haber fracasado en el establecimiento de los mecanismos adecuados de consulta con los interesados y con la sociedad civil durante el proceso prestatario.

Este documento examina esas críticas a través de un estudio monográfico. Estudia el papel del Banco Mundial en la formulación y apoyo a la política agraria de posguerra de El Salvador. El documento trata dos cuestiones fundamentales:

- a) ¿Han sido adaptadas las políticas que el Banco defendió en su diálogo sobre las condiciones del préstamo a la situación específica de posguerra de El Salvador, o es que estas han sido impuestas, como acusan los críticos, como fórmulas amplias sin una sensibilidad suficiente ante las particularidades del país?
- b) ¿Han sido desarrolladas las condiciones crediticias establecidas por el Banco (especialmente la adopción de políticas económicas sectoriales) tras una consulta adecuada con las partes interesadas en El Salvador y con los que serán afectados por el préstamo?

La Washington Office on Latin America (WOLA) da seguimiento al impacto de las políticas de Estados Unidos y de las instituciones financieras internacionales sobre los derechos humanos y la justicia económica y social en Latinoamérica. En el caso de El Salvador, WOLA ha seguido detalladamente el impacto de las políticas internacionales en la distribución de la tierra, la pobreza rural y la política agraria. Aunque el interés de WOLA por la política de desarrollo agrario en El Salvador surge de su observación prolongada de los temas de derechos humanos en el país, consideramos que este estudio monográfico puede contribuir al debate más amplio sobre el papel del Banco Mundial.

Perspectiva General

Los temas agrarios han estado al centro de los conflictos sociales y políticos en El Salvador. Los 12 años de guerra civil que convulsionaron a El Salvador entre 1980 y 1992 surgieron en parte de los intentos de resolver los temas acuciantes de la tierra y la pobreza rural. En 1992, los Acuerdos de Paz negociados entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) establecieron un programa de transferencia de tierra para proporcionar pequeñas parcelas

a unas 35,000 familias con la intención de reintegrar a los ex-combatientes a la vida civil. Hoy en día, la Asamblea Legislativa de El Salvador, con una nueva composición tras las elecciones de marzo de 1997, está debatiendo seriamente propuestas para condonar la deuda agraria.

Este informe examina como la cuestión agraria en El Salvador ha tomado forma durante los últimos tres o cuatro años y cuál ha sido el papel del Banco Mundial en la formulación y apoyo a la política del gobierno salvadoreño. El Banco, a través de una serie de préstamos y negociaciones políticas con el gobierno salvadoreño, ha sido un participante clave en la toma de decisiones sobre el sector agropecuario. Argumentamos que el enfoque del Banco no tomó suficientemente en cuenta los requerimientos para la consolidación del proceso de paz en El Salvador, ni las necesidades relacionadas con la reintegración de los ex combatientes a la vida civil. Al exponer estos argumentos, examinamos los probables resultados de la propuesta gubernamental patrocinada por el Banco para consolidar la deuda agraria, y a la vez concluimos que la propuesta afectará a los pequeños productores y al sector reformado, en perjuicio del proceso de paz.

Nos concentramos en el tema de la participación, y observamos el proceso consultivo que el Banco empleó en El Salvador. Documentamos una falta reiterada de participación y consulta pública con los interesados en la formulación de lo que se convirtió, en una coyuntura fundamental, en importante condición política para los préstamos.

Primera Parte: La Economía Rural en El Salvador

Reforma Agraria en El Salvador

La pobreza rural y la distribución desigual de la tierra provocaron inestabilidad en El Salvador en los años setenta y fueron un factor importante que contribuyó a la aparición de la insurgencia guerrillera. La junta militar reformista que tomó el poder en octubre de 1979 inició un programa de reforma agraria destinado a reducir el apoyo a la guerrilla. No obstante, a pesar de la oposición de muchos grandes terratenientes, y su incompleta ejecución, el programa de reforma tuvo cierto impacto real. Cerca de 85, 000 familias recibieron tierra durante la aplicación de las dos fases de la reforma.¹ Este programa de reforma agraria, junto a dos programas menores, redistribuyó unas 295,694 hectáreas, cerca del 20 por ciento de la tierra apta para el cultivo de El Salvador. Una tercera parte de los beneficiarios se organizaron en cooperativas, y los demás obtuvieron títulos individuales. Los antiguos propietarios fueron compensados con bonos a largo plazo con diferentes vencimientos, al seis ó siete por ciento de interés. El grueso del financiamiento para las indemnizaciones de los grandes terratenientes provino de Estados Unidos por medio de subvenciones al Gobierno de El Salvador.²

Los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992 establecieron un Programa de Transferencia de Tierras (PTT) diseñado para proporcionar parcelas de tierras a los combatientes de ambos bandos y así permitirles reintegrarse económicamente a la sociedad salvadoreña. Aunque lento y aquejado de problemas, este programa finalmente otorgó parcelas de tierra a unas 35,000 familias, la gran mayoría de ellas ex combatientes del FMLN y sus simpatizantes. Muchos de ellos fueron integrados a comunidades existentes, o asentados en grandes fincas abandonadas en las que trabajaron en forma cooperativa, bajo la forma proindivisión; otros recibieron pequeñas parcelas privadas. Los antiguos propietarios fueron compensados, y cerca del 85 por ciento del financiamiento provino de Estados Unidos. El PTT transfirió cerca del 10 por ciento de la tierra cultivable del país.

Los programas de Reforma Agraria de los ochenta y el Programa de Transferencia de Tierras estipulado en los Acuerdos de Paz redujeron la concentración de la tenencia de la tierra (como se señaló anteriormente, entre los dos programas redistribuyeron cerca del 30 por ciento de la tierra de cultivo del país) y aumentaron sustancialmente el número de cooperativas y de propietarios de pequeñas parcelas. Estos cambios modificaron la imagen de desigualdad sobre la propiedad que tenían los sectores más organizados y activos de la población rural y contribuyeron a una reducción importante de la tensión política en el campo. Aun así no se ha modificado de manera fundamental la inseguridad económica de la vida rural en El Salvador.

La Economía Rural Hoy en Día

La agricultura ya no emplea a la mayoría de la población económicamente activa, y su participación en el producto interno bruto del país ya no es la más importante. Sin embargo cerca de la mitad de la población del país sigue viviendo en áreas rurales y la agricultura sigue siendo la fuente de empleo más importante. La pobreza rural continúa siendo un problema grande. Más de la cuarta parte de los hogares rurales viven en condiciones de pobreza extrema, según los datos del Banco Mundial.³ La economía agropecuaria se ha estancado, creciendo tan sólo un 2.5 por ciento al año desde 1991, mientras que la economía global creció una media de 6.7 por ciento al año. Los pequeños productores, incluso los que poseen tierras gracias a los programas de reforma agraria y de transferencia de tierras, están en una situación económica precaria. Tanto los pequeños productores con tierra propia como aquellos que no poseen tierras tienen que trabajar como jornaleros agrícolas por días o temporadas en fincas más grandes. Muchas de las fincas más grandes (incluyendo tanto las cooperativas como a los grandes y medianos productores), como las de ganado o granos básicos obtienen pocos beneficios. El empleo rural fuera de las fincas es escaso, y no existe una política gubernamental para estimular la diversificación del empleo rural.

La Economía Rural Salvadoreña y el Proceso de Paz

No existe una fórmula mágica sencilla para solucionar los problemas de la pobreza rural y del papel de la agricultura en los países en desarrollo. Los temas del desarrollo rural y agropecuario son difíciles en todas partes, especialmente con la inserción de pequeñas economías tradicionalmente agrarias en un mercado global competitivo. En El Salvador, estos temas son especialmente sensibles en el marco del proceso de paz. La carencia de tierras, el acceso a la tierra y la pobreza rural fueron temas que ayudaron a generar la guerra, y los gobiernos de El Salvador y de Estados Unidos emprendieron programas importantes, aunque con defectos, para ayudar a resolver estos temas. Estados Unidos invirtió importantes recursos en este asunto, y la reforma agraria ayudó a cambiar la estructura de la agricultura salvadoreña, y los modelos de propiedad de la tierra. La paz y la estabilidad política logradas en El Salvador hoy en día dependen en parte de la reducción de las tensiones políticas en el medio rural al resolverse, al menos en parte, las demandas a corto plazo de los grupos campesinos organizados alrededor de la redistribución de la tierra.

Sin embargo, la viabilidad económica de los pequeños productores con tierra propia, de las cooperativas que se beneficiaron de la reforma agraria, y de la totalidad del sector rural, no está garantizada. La estructura de propiedad de la tierra ha cambiado y una minoría importante de la población rural ha adquirido la propiedad de una parcela de tierra. Pero bajo las condiciones actuales, muchos beneficiarios de la reforma agraria podrían fracasar económicamente. Ellos corren el riesgo de la bancarrota, la marginación económica y la ejecución de la hipoteca. Esto podría tener graves repercusiones para la consolidación de la paz en El Salvador.

Dentro de los Acuerdos de Paz, el PTT estaba destinado a reintegrar a ex combatientes, proporcionándoles una parcela de tierra como la base para su reintegración económica. Esa reintegración ha sido endeble, y la ola delincencial de la posguerra en El Salvador ha sido alimentada en parte por ex-combatientes que han recurrido a la actividad delictiva como forma de sustento. Niveles alarmantes de la delincuencia han plagado aquellas áreas rurales con una población mayor de ex-combatientes de ambos bandos. Por lo tanto, cualquier política que exacerbe las ya precarias condiciones de vida de esta población debe ser considerada una amenaza a la paz en el medio rural.

En líneas generales, el proceso de paz ha sido un éxito parcial al resolver, aunque de manera imperfecta, las preocupaciones de la población rural pobre relacionadas con el acceso a la tierra. Sin embargo, una política económica que amenaza la viabilidad económica de los beneficiarios de la reforma agraria y no ofrece fuentes alternativas de ingreso debilita el apoyo campesino al proceso político democrático. En un país que se recupera de una guerra civil, esta tendencia es peligrosa y potencialmente desestabilizadora.

Segunda Parte: ¿Cuál Ha Sido el Enfoque del Banco Mundial Sobre Estos Temas?

Cuando el candidato de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Alfredo Cristiani, fue elegido presidente en 1989, éste presentó un programa de reforma económica y reestructuración gubernamental que reflejaba el “consenso en Washington” sobre el desarrollo: el sector gubernamental tenía que ser reducido, y los programas tenían que ser reestructurados en favor de soluciones de mercado. Se ejecutaron políticas de ajuste monetario para controlar la inflación, mientras se abrieron las fronteras para aumentar el flujo de bienes y capital.⁴ Estas recetas políticas correspondían con las preferencias políticas del Banco Mundial y de otros donantes. El Banco Mundial, ausente de El Salvador desde fines de los setenta, decidió rápidamente apoyar las nuevas iniciativas del gobierno. El primer préstamo para el ajuste estructural (Structural Adjustment Loan, SAL I), fue aprobado en 1991. Le siguieron SAL II, aprobado en 1994 por 50 millones de dólares y cuatro préstamos sectoriales, que en conjunto apoyaban una amplia gama de reformas gubernamentales.

Hasta 1994, el gobierno de ARENA no tuvo una política sectorial agropecuaria como tal. Se consideraba que sólo corregir los desequilibrios macroeconómicos del pasado y retirar la intervención directa del Estado en el sector serviría para estimular el crecimiento y ayudar a la recuperación de la agricultura. Pero a mediados de los noventa, empezaron a aparecer las líneas generales de una política agraria. La nueva política fue desarrollada en conexión con dos préstamos del Banco Mundial. El primero, el Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria (PRISA), fue aprobado en 1994 por un total de 56.5 millones de dólares. El préstamo se destinó principalmente a la reforma institucional.

El segundo préstamo fue concebido originalmente para apoyar ampliamente una “matriz de política” agraria elaborado por el gobierno en consulta con el personal del Banco. Las políticas recomendadas se concentraban en seis objetivos:

- 1) finalizar la transferencia de propiedades según los Acuerdos de Paz;
- 2) garantizar la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra;
- 3) modernizar el aparato institucional relativo al agro;
- 4) consolidar y reestructurar la deuda agraria;
- 5) estimular el mercado de tierras; e
- 6) implantar un sistema eficiente de financiamiento rural.⁵

En una carta a los Ministros de Agricultura y Justicia con fecha del 4 de noviembre de 1994, el Banco instaba al gobierno salvadoreño a que aprobara estas políticas y establecía condiciones específicas que el gobierno tenía que cumplir para aprobarse el préstamo.

Cuando la matriz de política agraria y las condiciones al préstamo se hicieron públicas a fines de 1995, las organizaciones salvadoreñas, secundadas posteriormente por WOLA y otros grupos, empezaron a presionar a los funcionarios del Banco Mundial para que examinaran la posición del Banco. Alegaron que las políticas agrarias reflejaban una fórmula económica que no tomaba en cuenta la situación de posguerra en El Salvador. Los funcionarios del Banco insistieron que estas políticas dependían totalmente del gobierno salvadoreño y que no eran condiciones, sino simplemente el “contexto político” para el préstamo.

La Nueva Política y Sus Implicaciones

Los críticos de la matriz negociada por el Banco y los funcionarios salvadoreños alegaban que muchas de estas políticas específicas eran maneras inadecuadas de resolver los temas de política agropecuaria de El Salvador. La ejecución de ciertos aspectos amenazaría la viabilidad económica de las cooperativas y de las propiedades de los beneficiarios del PTT y de la Reforma Agraria de los ochenta. Ambos programas habían sido claramente apoyados por Estados Unidos como medidas destinadas a resolver concretamente las causas sociales y económicas del conflicto en El Salvador. Estos temas son especialmente importantes en El Salvador debido al papel de los temas de tierra en el desencadenamiento de la guerra civil, y debido a que el objetivo, compartido por la mayoría de la comunidad internacional, de garantizar la reintegración a largo plazo de ex combatientes a la vida civil productiva.

Los críticos se concentraron en dos componentes principales de la matriz de política agraria: los mecanismos para consolidar y administrar la deuda agraria pendiente; y la preocupación por la clara tendencia a dividir o “parcelar” las cooperativas.

A. Consolidar la deuda agraria. Cómo consolidar la deuda agraria es una cuestión fundamental que podría tener consecuencias desastrosas para los beneficiarios de la Reforma Agraria y del PTT, dependiendo de los mecanismos que se elijan. El Banco Mundial ya ha promovido y conseguido un acuerdo para que el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) otorgue préstamos con tasa de interés comercial. La tendencia general de la política tanto del Gobierno de El Salvador como del Banco Mundial va en contra del crédito subvencionado de cualquier tipo. Los beneficiarios de la reforma agraria que pagan (o en muchos casos que no pueden pagar) el seis ó siete por ciento de interés temen que se les aplique lo mismo, y que se les ofrezcan reducciones de la deuda combinadas con “privatización” de la deuda, para pagar hasta un 22 por ciento de interés anual por un capital menor. El resultado sería una mora muy alta, seguida de ejecuciones o nuevas exigencias de reestructurar la deuda. En caso de producirse ejecuciones (o ventas preventivas por parte de los deudores), el resultado sería sin duda una redistribución masiva de la tierra de los campesinos que pasaría a manos de aquellos, tanto inversionistas como grandes productores, quienes pudieran saldar la deuda de una sola vez o pagar las altas tasas de interés. Esto podría tener un impacto negativo en la estabilidad política en el medio rural de posguerra.

Quizá la muestra más alarmante de la indiferencia del Banco ante el objetivo de consolidar los logros de los Acuerdos de Paz sea su respuesta a esta crítica. Los funcionarios del Banco alegan que la tierra no es la solución a la pobreza rural. Desde el punto de vista del Banco sencillamente el acceso a la tierra por parte de los beneficiarios de la Reforma Agraria y del PTT no es un tema acuciante. Lo que se necesita no es mayor distribución de tierras, sino fuentes de ingreso cada vez más diversas.⁶

Puede que a largo plazo la tierra no sea la respuesta al problema de la pobreza rural, y es cierto que sólo una parte de la población rural se haya beneficiado de las iniciativas de distribución de tierra patrocinadas por Estados Unidos y la comunidad internacional durante los últimos 17 años. Pero las políticas de tierras fueron fundamentales tanto para el estallido de la guerra civil como para una solución negociada en El Salvador. Aunque con cierta incertidumbre los campesinos cuentan con el acceso a la tierra. Ésta realidad debe ser reconocida y aceptada, al menos hasta que surjan alternativas no agropecuarias. Ésta era ciertamente la parte fundamental del acuerdo para reintegrar a los ex combatientes proporcionándoles pequeñas parcelas de tierra, y sin embargo el Banco defendió políticas que parecen minar estos acuerdos, sin ofrecer alternativas significativas.

B. La tendencia a la parcelación. El segundo tema tratado en la matriz de política agraria, su tendencia evidente a la parcelación, se relaciona directamente con el primero. Con la parcelación de las cooperativas y las propiedades del PTT aumentan las posibilidades que los propietarios que se enfrentan a dificultades económicas vendan sus tierras, “abriendo el mercado de tierras,” y cumpliendo así con la matriz de política agraria patrocinado por el Banco.

Pero dentro de las condiciones económicas actuales, y ante la ausencia de otros programas destinados a proteger a los propietarios individuales, la tendencia de la política a la parcelación se traduce en un mayor incentivo para elegir la plena propiedad y así se socava la poca seguridad que ofrece a los campesinos la tenencia colectiva, provocando bancarrotas y ventas forzadas, con los mismos efectos sobre la distribución de la tierra antes expuestos. Si bien es cierto que muchos cooperativistas y beneficiarios del PTT quieren libertad para disponer de su propiedad como mejor les convenga, la reforma en este sentido debe estar acompañada por medidas positivas para fortalecer la agricultura campesina y ofrecer a los campesinos, no sólo a los especuladores e inversionistas, un mayor acceso a la tierra y a los créditos agrícolas. Sin embargo, no hay nada en la matriz de política agraria o en políticas recientes del Banco Mundial y del gobierno que apunte en este sentido. (Ver Anexo I para un análisis detallado de las implicaciones del actual proyecto de reducción de la deuda.)

El Caso de Chile

El Banco Mundial, y otros defensores de la matriz política acordada en El Salvador, citan a veces el caso chileno como ejemplo del éxito de este enfoque en la agricultura. Cuando se disolvieron las últimas cooperativas de la Reforma Agraria de Chile en 1979, el resultado no fue una

reconcentración de la tierra en manos de antiguos hacendados sino una nueva estructura de la tenencia de tierras donde las fincas del tamaño medio se convirtieron en componente importante de la estructura agraria. No obstante, ya desde 1979 casi el 37 por ciento de los que recibieron parcelas (y sólo 49 por ciento de los ex beneficiarios recibieron parcelas bajo el programa del gobierno militar) habían vendido o alquilado sus tierras.⁷ En 1988, estudios confiables demostraron que entre el 35 y el 40 por ciento de las parcelas habían sido vendidas.⁸ Las razones que se dieron eran la inexperiencia de los ex cooperativistas de una responsabilidad completa en el cultivo y mercadeo, la pérdida de infraestructura tras el desmantelamiento de las cooperativas, la carencia de asistencia técnica y financiera, un ambiente económico adverso y el grave debilitamiento de las organizaciones de apoyo, tanto gubernamentales como campesinas.⁹

Parece que los compradores estuvieron casi igual de divididos entre grandes cultivadores y profesionales locales, comerciantes y camioneros. Según un estudio, sólo diez por ciento de los compradores eran campesinos de la región.¹⁰ Es más, los que perdieron sus tierras se enfrentaron a un futuro incierto en el mercado de trabajo agropecuario, donde, a pesar del crecimiento espectacular de los beneficios de la fruta fresca para la exportación en fines de los años setenta y ochenta, los niveles salariales agropecuarios en 1979 se mantuvieron en sólo el 90 por ciento con respecto a 1965 para los trabajadores permanentes y en el 80 por ciento para los trabajadores temporales. Es más, la proporción de trabajadores temporales fue en aumento.¹¹ En 1990, esta situación se mantuvo.¹² La “liberalización de los mercados de tierras,” no produjo en el corto plazo un retorno a la situación previa a la Reforma Agraria. Puede que haya contribuido a un crecimiento económico importante del sector, pero sin mejorar el bienestar en el medio rural a corto o mediano plazo.

¿ Se Tuvo en Cuenta el Proceso de Paz Cuando Se Diseñó la Matriz de Política Agraria?

Este análisis sugiere que las políticas económicas alentadas por los funcionarios del Banco Mundial, e incorporadas por el gobierno salvadoreño a su política no fueron diseñadas tomando en cuenta el proceso de paz. Lamentablemente, ésta no es una crítica nueva a la manera en que el Banco Mundial ha tratado a El Salvador de posguerra. En un artículo en 1994, Álvaro de Soto y Graciana del Castillo expresaban su preocupación por que el proceso de paz impulsado por las Naciones Unidas (ONU) y el programa económico para El Salvador patrocinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial pudieran ser contradictorios (“on a collision course”).¹³ Como negociador principal de la ONU y la arquitecta del programa PTT, De Soto y Castillo, señalaron dos aspectos fundamentales para la consolidación de paz en El Salvador: la nueva Policía Nacional Civil y la transferencia de tierras a ex combatientes y simpatizantes de la guerrilla. Alegaron que ambos aspectos fueron obstaculizados por las restricciones fiscales impuestas al Gobierno de El Salvador a través de los programas de estabilización y ajuste estructural exigidos por los organismos crediticios multilaterales.

Los argumentos específicos de De Soto y Castillo señalan el peligro de un choque entre los requisitos políticos para la consolidación identificados por las partes del conflicto con ayuda de la comunidad internacional y los imperativos económicos impuestos por el Banco en nombre de la ortodoxia económica. En este sentido, el Banco se obstina en mantener una perspectiva a largo plazo. A largo plazo, puede que sea cierto que los beneficiarios de la reforma agraria y del PTT que dejen sus tierras puedan encontrar un mejor empleo en otro sector, o que la tierra ocupada actualmente por las cooperativas y las comunidades PTT pueda ser utilizada de manera más productiva bajo algún otro sistema de tenencia de tierras. Pero a largo plazo, como decía Keynes, nos morimos todos. La consolidación de la paz no puede esperar el cumplimiento a largo plazo de promesas económicas basadas en generalizaciones teóricas del equilibrio al que pueden llegar los mercados sin intervención externa. Los conciliadores toman medidas para el presente, y para el futuro próximo, con la esperanza de evitar las tensiones perturbadoras que suelen imponer la fluctuación de los mercados. Estas medidas suelen depender de la voluntad política de los gobiernos y de las dinámicas de presión por parte de grupos interesados como fuerzas que deberán asegurar que los causas recurrentes de conflicto no lleguen a un punto de explosión.

Los Acuerdos de Paz dan a los salvadoreños oportunidades sin precedentes de influir al proceso político. Parece que tanto la justicia como la prudencia dictan que el Banco Mundial no ejerza su gran influencia contra los tan preciados logros de los Acuerdos. El Banco debe desempeñar la función de diseñar un programa de ajuste estructural que refuerce la consecución de la paz social. Por el contrario, la reciente estrategia del Banco en El Salvador se ha desarrollado en perjuicio del proceso de paz. El Salvador es por lo tanto una lección del tipo de choque del que advirtieron De Soto y Castillo.

Tercera Parte: Participación y la “Matriz de Política Agraria”

La política del banco sobre participación exige una “consulta sistemática con los clientes y el involucramiento de las partes interesadas (“stakeholders”), especialmente los pobres”.¹⁴ ¿Consultó el Banco Mundial con las partes interesadas, y partes afectadas, como los grupos campesinos, durante la formulación de la matriz de política agraria?

Según el Banco, el proceso se inició en febrero de 1994, con un “seminario” sobre opciones de política de la tierra. “Participaron una amplia gama de interesados, como representantes de partidos políticos, pequeños y grandes productores agropecuarios, trabajadores agropecuarios, universidades y organizaciones no gubernamentales. Tras el seminario, un grupo de trabajo salvadoreño sobre política agraria elaboró un borrador de política agraria concentrándose en los incentivos del mercado y el alivio de la pobreza. Esta política fue aprobada por las altas autoridades del gobierno como el contexto político para el proyecto propuesto.”¹⁵

El seminario estaba planeado para los días 23-25 de febrero de 1994. La carta de invitación y los materiales introductorios suministrados por el Banco Mundial anunciaban un evento no partidista, destinado a informar al próximo gobierno y a la Asamblea Legislativa de las opciones políticas y de los puntos de vista de la sociedad.¹⁶ Sin embargo, la agenda inicial no prometía imparcialidad alguna, y los ponentes estaban divididos en partes iguales entre especialistas del Banco Mundial y funcionarios del gobierno, con muy poco tiempo para el debate. No se preveían ponencias de “representantes de partidos políticos, pequeños y grandes productores agropecuarios, trabajadores agropecuarios, universidades y organizaciones no gubernamentales.” De la lista de invitados, sólo nueve de cuarenta y cinco invitados representaban al sector agropecuario.

Tras airadas protestas, se estableció un programa definitivo, en el que se concedía un panel a los representantes del sector, entre ellos voceros de los grandes agricultores, la Secretaría de Asuntos Agropecuarios del FMLN y un representante de una de las varias confederaciones de cooperativas.¹⁷ No obstante, el evento no fue ni participativo ni imparcial. Como denunció el representante del FMLN en su categórica carta de protesta al Banco, “tuvimos que escuchar toda una serie de distorsiones y argumentos insultantes tanto para nosotros como para la inteligencia de los participantes”.¹⁸ Hasta el congresista de ARENA, Rodolfo Varela, recuerda el evento como claramente no participativo. “No participé directamente. Me invitaron, pero más como oyente.”¹⁹

Tampoco el seguimiento fue participativo. En octubre de 1994, una misión del Banco Mundial trabajó con el Grupo Oficial de Política Agraria (GOPA) del gobierno para finalizar la matriz de política agraria, cuya aprobación por parte de las altas autoridades del gobierno fue presentada por los funcionarios del Banco como base indispensable para la continuación del proyecto.²⁰ La lista de distribución del memorándum que resume las actividades de la Misión no da indicios de que las organizaciones de la sociedad civil fueran consultadas. Al menos uno de los presuntos destinatarios del memorándum de la comunidad diplomática niega haber recibido una copia.²¹

Al hacerse evidente la dirección de la nueva política, y al comprobarse la participación del Banco Mundial en su formulación, las organizaciones campesinas de El Salvador, y luego organismos en Washington, como la Washington Office on Latin America, representantes de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (United States Agency for International Development, USAID) y del Departamento del Tesoro, empezaron a presionar a los funcionarios del Banco para que garanticen que el banco no promocionara políticas adversas al proceso de paz en El Salvador. Representantes de organizaciones campesinas llegaron a Washington a presionar a los funcionarios del Banco sobre las políticas agrarias vinculadas al Proyecto de Administración de Tierras, y sobre aspectos del proyecto como tal, incluso la tendencia evidente a la parcelación que aparece en las disposiciones del Préstamo. Los funcionarios del Banco rechazaron categóricamente el reclamo, e insistieron en que no había ninguna conexión entre el Préstamo y la nueva política.²²

A estas alturas (febrero de 1996), representantes de la Washington Office on Latin America, a los que se unieron posteriormente funcionarios de la USAID y del Departamento del Tesoro, iniciaron reuniones sobre este tema con personal del Banco Mundial. Los funcionarios del Banco desmintieron cualquier vínculo entre la política del Banco y la matriz de política agraria que se estaba discutiendo en El Salvador hasta que se les mostraron los documentos filtrados arriba citados. Insistieron en que el préstamo en cuestión no estaba condicionado. Jan Piercy, Director Ejecutivo de Estados Unidos ante el Banco, reiteró las preocupaciones oficiales de Estados Unidos cuando en marzo de 1996 la Junta Directiva del Banco Mundial trató el Préstamo de Administración de la Tierra. Frente a las preocupaciones de los funcionarios de la USAID y del Departamento del Tesoro, el Banco aceptó emitir declaraciones desvinculando el préstamo venidero de cualquier condición, afirmando que la nueva política todavía “se estaba discutiendo” en El Salvador, y comprometiendo al Banco a desarrollar un proceso totalmente participativo durante sus conversaciones con el gobierno sobre una nueva política.²³

Sin embargo, la matriz de política agraria fue hace tiempo aprobada por el Gobierno de El Salvador. La participación ciudadana en los temas que surgieron de esta legislación se dio por las protestas de las organizaciones campesinas, partidos de oposición y terratenientes descontentos, y no a causa de las iniciativas del Banco. Es más, la mayoría de los opositores a la dirección marcada por la matriz de política agraria ansiaban afirmar que El Salvador necesitaba ayuda para medir y registrar las propiedades rurales. Al final, la mayoría aceptó que el Proyecto de Administración de la Tierra no debía bloquearse sencillamente debido a sus vínculos con el desarrollo de la matriz de política agraria.

Posteriormente, el Banco ha emprendido iniciativas para adoptar un enfoque más participativo del desarrollo de la política en El Salvador. El Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ha expresado su apoyo decidido a iniciativas de participación y ha pedido que el Banco rinda informes trimestrales acerca de los proyectos pilotos de participación, incluyendo un proyecto en El Salvador. Wolfensohn también ha aceptado realizar un estudio del impacto de las políticas de ajuste estructural en países seleccionados a través de un proceso en el que participan las ONG locales. El Salvador ha sido seleccionado como uno de los países objetivo, y una serie de ONG salvadoreñas han estado involucradas activamente en las etapas iniciales del proceso.

Pero el ejemplo más visible del nuevo enfoque del Banco en la participación no logró convencer a las ONGs salvadoreñas de la seriedad del Banco en este tema. En 1996, El Salvador fue elegido como uno de los países objeto de un estudio piloto de la participación en la formulación de la Estrategia de Asistencia al País (Country Assistance Strategy ó CAS) que el Banco desarrolla cada tres años. El director del Banco Mundial para relaciones con ONGs en Centroamérica y personal del Banco contactaron una serie de ONGs y centros de investigación salvadoreños y les pidieron que se reunieran con otras partes interesadas para dialogar con el Banco sobre la Estrategia de Asistencia al País. A los organismos, se les proporcionaron algunos documentos ilustrativos, y

un cuestionario de diez páginas sobre la Estrategia de Asistencia al País, la mayoría en inglés. Contando con solo diez días de anticipación, los funcionarios de las ONGs pidieron una extensión del plazo de entrega y una oportunidad más amplia de comentar los temas tratados en el documento interno. Su solicitud fue denegada.

Alcanzado este punto, algunos de los representantes de las ONGs se negaron a participar en el proceso. Otros, aunque descontentos, continuaron discutiendo la estructura del dialogo con el Banco. Al final, el Banco celebró una sesión de dos días de consultas a la que asistieron unas treinta ONGs. En las sesiones hubo muchas críticas al enfoque del Banco. Además de las críticas sobre la anticipación de los preparativos, algunos funcionarios de ONGs se quejaron de que los temas escogidos para el debate -- alivio de la pobreza y el medio ambiente -- ni siquiera estaban contemplados en los planes de acción sustantiva del Banco Mundial para los próximos años, que se concentraban en la “modernización del estado”, y la “mejora de la competitividad del sector privado...”²⁴

Frente a estas críticas, el Banco ha reconocido que “las ONGs y otros interesados temen justificadamente que el Banco esté intentando simplemente validar o legitimar su estrategia de asistencia... En el caso de El Salvador, le corresponde al Banco demostrar su sinceridad y apertura.”²⁵

Conclusión

El Banco Mundial anunció recientemente un “Pacto Estratégico” destinado a aumentar la “eficacia de desarrollo” de la institución y transformarla de una “organización de accionistas” a una “organización de las partes interesadas.” El documento de trabajo que el Banco divulgó fue muy crítico de sus propias prácticas anteriores, y el Pacto es el reflejo de una voluntad de la institución de cambiar el comportamiento del Banco.

Como queda claro en este estudio, el Banco necesita incrementar su sensibilidad política y re-diseñar por completo sus mecanismos de participación para cumplir con el compromiso que ha adquirido en el Pacto Estratégico. El estudio demuestra que el trato del Banco hacia la política agraria careció de sensibilidad ante las necesidades del proceso de paz de El Salvador, especialmente la necesidad de estabilidad política en el medio rural. El estudio también demuestra que el anunciado compromiso del Banco con la participación no coincide con su práctica.

En El Salvador, continúa el debate sobre la política de desarrollo rural. El Banco acaba de publicar un borrador de un estudio sobre desarrollo rural, y probablemente emprenda consultas sobre política de desarrollo rural en los próximos meses. En estas consultas, y en sus discusiones posteriores con el gobierno salvadoreño sobre estas políticas, el Banco Mundial tiene la oportunidad de ayudar formular una política más sensible políticamente y más participativa.

ANEXO I

El Debate Sobre la Deuda

La matriz de política agraria acordada por el gobierno salvadoreño y el personal del Banco Mundial exigía la consolidación de la deuda agraria acumulada durante la guerra y en los diferentes procesos de reforma agraria. Vale la pena detenernos en un examen detallado del enfoque adoptado por el Gobierno de El Salvador, con el apoyo de los funcionarios del Banco, en darnos una muestra del impacto de la ortodoxia económica en los beneficiarios sobre los procesos de reforma agraria y de transferencia de tierras.

Los beneficiarios de la Reforma Agraria y del PTT no recibieron la tierra gratuitamente; se comprometieron a pagar préstamos en 30 años, aunque bajo condiciones relativamente fáciles de cumplir. Pero por muy buenas que sean las condiciones, no garantizan que los beneficiarios puedan pagar, ni por lo tanto mantener la propiedad de la tierra. La deuda acumulada incluyendo el crédito agrario,²⁶ es tal que muchos beneficiarios no pueden obtener créditos adicionales, en muchos casos fundamentales para la producción.

El tamaño total de la deuda, tanto por créditos agrarias como agropecuarios, es difícil de determinar. Un estudio de 1996 del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA) estimaba que la deuda agraria pendiente era de unos 2.5 miles de millones de colones (unos \$287 millones de dólares).²⁷ De esta cantidad más de la mitad correspondía al sector cooperativo, 1,290.4 millones de colones; a los beneficiarios particulares de la reforma agraria 165.9 millones de colones; a los beneficiarios del PTT 716.5 millones de colones; y el resto al sector comercial.²⁸ La deuda media de los beneficiarios del PTT es de 19,365 colones, o \$2,224 dólares, que sin ser cuantiosa en términos estadounidenses sí es difícil de liquidar trabajando tan sólo 1.6 hectáreas de tierra bajo condiciones económicas adversas. El grado de endeudamiento de las cooperativas varía considerablemente, siendo la media de \$423,000 dólares cada una ó unos \$4,753 dólares por miembro. En contraste, los 63,600 beneficiarios particulares de la reforma agraria (los que recibieron tierras durante la reforma a principios de los ochenta, y los beneficiarios de otros programas menores) deben un promedio de tan sólo 2,608 colones, unos \$299 dólares cada uno, gracias a lo reducido de sus parcelas y al hecho que nunca dispusieron de cuantiosas créditos agrarios.

Aliviando el Peso a la Deuda o a la Parcelación Forzosa: La Legislación de Mayo de 1996

La matriz de política agraria que el personal del Banco Mundial negoció con el gobierno salvadoreño exigía “consolidar y reestructurar la deuda agraria”. Como resultado, en febrero de 1996, el equipo económico del Gobierno de El Salvador empezó a desarrollar un proyecto de condonación parcial de la deuda, acompañado por la “privatización” de la deuda restante.

La propuesta gubernamental desencadenó una ola de contrapropuestas y movilizaciones. Surgió un Foro Agropecuario de amplia base, dirigido por representantes de la Secretaría de Asuntos Agrarios del FMLN, que aglutinaba a una amplia gama dentro del sector, incluyendo, inicialmente, a algunos representantes de los grandes terratenientes. También hubo una fuerte oposición de la Asociación Democrática de Campesinos (ADC).²⁹

En marzo y abril de 1996, importantes protestas lideradas por la ADC y el Foro, donde se incluían a grandes terratenientes disidentes, lograron moderar la posición del gobierno. La Asamblea Legislativa finalmente aprobó un 70 por ciento de condonación general, con la condición del pago inmediato el 30 por ciento restante. Los potenciales beneficiarios tenían hasta junio de 1997 para saldar la deuda, o perder la oportunidad de disfrutar de la condonación del 70 por ciento. Resignados a lo que pudieron conseguir, hasta el grupo parlamentario del FMLN votó a favor de la propuesta.

La ley se refiere tanto a la deuda agraria de las cooperativas de la Reforma Agraria y de los beneficiarios individuales de la Reforma Agraria y a los beneficiarios del PTT y sus deudas para créditos de avío y para la producción. Estipula que la deuda particular, por un monto de hasta 16,665 colones (o aproximadamente \$1,913 dólares) sería completamente condonada. Las deudas por encima de este monto serían objeto de un 70 por ciento de descuento, siempre y cuando los deudores cumplan con el pronto pago del otro 30 por ciento. De esta manera, las diversas entidades crediticias del gobierno darían por cancelada la deuda, y los deudores estarían en mejor posición financiera ante la banca comercial en caso de requerir préstamos futuros.

Impacto de la Legislación

La Perspectiva del Gobierno

Aunque la nueva política incluye una cancelación sustancial de la deuda mantenida por el gobierno -- la total deuda en cuestión es de 2.5 miles de millones de colones (\$308.6 millones de dólares) -- el impacto fiscal directo será favorable, en términos generales. Como señala el estudio de PRISMA antes mencionado,

El impacto fiscal por el lado de los ingresos puede ser considerable. Si se recupera 30% de este monto, aproximadamente 750 millones de colones ingresarían al estado y sus instituciones financieras. En cambio, por el lado del gasto, el impacto sobre las finanzas públicas no debería ser importante. En el caso de los beneficiarios del decreto 699, es decir las cooperativas de la Fase I, de los finateros y de los beneficiarios del PTT, buena parte de la deuda (alrededor del 65%) fue financiada en base a donativos, lo que implica que el GOES no contraería obligaciones internacionales adicionales al condonar la deuda.³⁰

Desde una perspectiva política, la iniciativa del gobierno también cumple los objetivos del modelo de política agraria negociado con el Banco Mundial. La ley fomenta la parcelación de las cooperativas y la venta de tierras cooperativas, superando así un obstáculo importante, desde el punto de vista de los diseñadores de la política, para la liberalización del mercado de tierras rurales.

Impacto sobre los Beneficiarios Individuales de la Reforma Agraria

Todos los observadores coinciden en señalar que estos beneficiarios salen relativamente bien parados bajo los términos de la ley. Debido al tamaño reducido de su deuda inicial y a la relativa negligencia de las instituciones financieras, la mayoría de estos propietarios (cerca del 60 por ciento) no tienen deudas que excedan los 16,665 colones. Disfrutarán de una condonación del 100 por ciento de la deuda. Esto depende de que el gobierno ponga en marcha, oportunamente, los mecanismos que permitan a los propietarios aprovechar la ley. Muchos beneficiarios todavía no tienen, por ejemplo, títulos de sus tierras, lo que hace difícil la cancelación de sus obligaciones financieras.

Impacto sobre los Beneficiarios del PTT

Los beneficiarios del PTT se benefician de una reducción de sus obligaciones crediticias, de un promedio de 19,365 colones, unos \$2,224 dólares cada uno. Antonio Álvarez, de la Secretaría de Asuntos Agrarios del FMLN, estima que unos 800 beneficiarios del PTT tienen deudas por debajo del límite de 16,665 colones. Los demás tendrán que pagar algo para eliminar su deuda.³¹ Según Álvarez y la mayoría de los entrevistados, gran parte de los endeudados no pueden pagar ni las sumas modestas que se exigen.

En tales circunstancias, los beneficiarios del PTT enfrentan el dilema de mantenerse bajo los términos originales de la venta de sus tierras, con la posibilidad de perder la tierra si no pagan a tiempo, o buscar fondos para pagar inmediatamente y disfrutar de cierta condonación de la deuda. Esta segunda opción parece difícil para la mayoría. Los beneficiarios del PTT pueden aprovechar este programa si ONGs u otras organizaciones comunitarias pudieran organizar un fondo común para negociar los pagos más acuciantes, o si las agencias financieras internacionales dieran su apoyo.

El Dilema de las Cooperativas

Las cooperativas de la Reforma Agraria son realmente las menos capacitadas para aprovechar la nueva política, y las más amenazadas por ésta. Las opiniones sobre la capacidad del sector de aprovechar la oferta gubernamental, varían pero todos coinciden en que la mayoría necesitaría sacrificarse vendiendo tierras, ganado u otros bienes productivos.

La mayoría de los observadores agrupan a las cooperativas en cuatro o cinco categorías. El primer grupo incluye, primordialmente, a aquellas que cultivan café o caña de azúcar, que son actualmente rentables y podrían pagar el 30 por ciento con sus propios recursos o a través de un préstamo bancario. El segundo grupo incluye a las cooperativas que poseen buenas tierras y que podrían pagar el 30 por ciento a través de la venta de tierra. Estas incluyen las cooperativas propietarias de tierras aprovechables para el desarrollo urbano, industrial o turístico. La tercera categoría incluye aquellas que podrían ser rentables pero poseen deudas elevadas y tierras de menor valor. Estas probablemente enfrentarán dificultades para conseguir un préstamo que cubra el 30 por ciento y mayores dificultades para saldar la nueva deuda. En estos casos se puede dividir la tierra entre sus miembros, y eliminar así gran parte de la deuda, aunque también la estructura productiva. En la cuarta categoría están aquellas cooperativas que actualmente ni son rentables ni pueden vender sus tierras. En este caso, la opción es también la parcelación que sin lugar a dudas resultaría más ventajosa que intentar saldar la deuda según los términos originales. Gran parte de los observadores coinciden en que la mayoría de las cooperativas se encuentran en las dos últimas categorías.³²

Al debatir la nueva política, muchos mencionan la posibilidad de una reconcentración de la tenencia de tierra aunque es más probable que la tierra sea comprada por inversionistas y especuladores, al menos en casos que la propiedad pueda ser explotada para el desarrollo urbano, industrial o turístico. El tremendo crecimiento urbano alrededor de San Salvador y Sonsonate, el surgimiento de las zonas francas, la posible disponibilidad de propiedades frente al mar, cerca del aeropuerto internacional de Comalapa y a lo largo de la costa, han llamado la atención de inversionistas y especuladores. Gran parte de estas tierras son propiedad de cooperativas y de beneficiarios del PTT.³³ Eulogio Villalta, del ADC, opina que la nueva política ofrece, principalmente, tres medios a gran parte de las cooperativas: venta de bienes, hipotecas o parcelación.³⁴

NOTAS FINALES

1. Ver Thiesenhusen, William C. Broken Promises: Reform and the Latin American Campesino (Promesas rotas: Reforma y el campesino latinoamericano). Boulder, CO: Westview Press, 1995: 149. Para ver unas estimaciones algo superiores, PRISMA, La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial, Clemente San Sebastián, investigador principal, en colaboración con Deborah Barry. San Salvador: PRISMA, 1996: 6-8.
2. Thiesenhusen. 1995:149. Mitchell A. Seligson, "Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991" (Treinta años de transformación de la estructura agraria de El Salvador, 1961-1991) . Latin American Research Review 30, 3 (1995):43-74.
3. Wolfensohn, James B. "Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of El Salvador" (Memorándum del Presidente del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo a los Directores Ejecutivos sobre una Estrategia de Asistencia Nacional del Grupo Banco Mundial para la República de El Salvador), 19 de febrero de 1997: 2.
4. Williamson, John ed., Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (Ajuste latinoamericano: ¿ Cuánto ha pasado?) Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.
5. Banco Mundial, "Ayuda de Memoria: El Salvador Proyecto de Tierra y Servicios al Agro", Misión de Preparación y Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria, Misión de Supervisión. Banco Mundial, 11 al 28 de Octubre de 1994, Memorándum, n-p., mecanografiado, 1994.
6. Entrevista con funcionario del Banco Mundial, Washington, D.C., 20 de diciembre de 1996.
7. Cereceda, Luz Eugenia y Fernando Dahse, Dos décadas de cambios en el agro chileno. Santiago: Instiuto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1980: 109, 113.
8. Para obtener la estimación más alta, ver Sergio Gómez y Jorge Echenique, La agricultura chilena: las dos caras de la modernización. Santiago: FLASCO, 1988: 97. Para la estimación más baja, ver Emiliano Ortega, Transformaciones agrarias del campesinado: De la participación a la exclusión. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica [CIEPLAN], 1987: 40.

9. Ortega, Emiliano. Transformaciones agrarias del campesinado: De la participación a la exclusión. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica [CIEPLAN], 1987: 1900-1. Sergio Gómez, Instituciones y procesos agrarios en Chile. Santiago: FLSCO, 1982.
10. Gómez, Sergio y Jorge Echenique, La agricultura chilena: las dos caras de la modernización. Santiago: FLASCO, 1988: 97. Luz Eugenia Cereceda y Fernando Dahse, Dos décadas de cambios en el agro chileno. Santiago: Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 1980: 115.
11. Gómez y Echenique. 1988: 76.
12. Jarvis, Lovell S. “Chilean Fruit Development Since 1973: Manipulating the Cornucopia to What End?” (Desarrollo frutero de Chile desde 1973: ¿ Para qué manipular la cornucopia?) Estudio presentado ante el XVI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 4-6 de abril de 1991.
13. De Soto, Álvaro y Graciana del Castillo. “Obstacles to Peace Making” (Obstáculos para la conciliación) Foreign Policy Spring, 1994.
14. Estas políticas se promulgaron oficialmente por primera vez en septiembre de 1994. Ver Banco Mundial, The World Bank and Participation (El Banco Mundial y la participación), Operations Policy Department (Departamento de Política de Operaciones), Washington, D.C.: World Bank, septiembre de 1994.
15. Wolfensohn, James D. “Memorandum of the President of the IBRD to the Executive Directors on Proposed Loan to the Republic of El Salvador for a Land Administration Project”(Memorándum del Presidente del BIRD a los Directores Ejecutivos sobre el proyecto de préstamo a la República de El Salvador para un proyecto de administración de tierras). Washington, DC: 31 January 1996: 2. (Traducción de WOLA.)
16. Lievano de Marques, Mirna. Carta de invitación, 7 de febrero de 1994. Gobierno de El Salvador/Banco Mundial, "El Salvador: Opciones de Política Agraria.11 Seminario de Planificación, 23-25 Febrero 1994, libro blanco, San Salvador, 1994.
17. Gobierno de El Salvador/Banco Mundial, “Opciones para una Nueva Política Agraria: Programa”. San Salvador, 23-25 de febrero de 1994.
18. Santamaría, Ricardo Evert. Carta al Banco Mundial. San Salvador, 25 de febrero de 1994. Citada con el permiso del autor.
19. Entrevista con Rudolfo Varela. San Salvador, 15 de octubre de 1996.

20. Banco Mundial, “Ayuda de Memoria: El Salvador. Proyecto de Tierra y Servicios al Agro,” Misión de Preparación y Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria, Misión de Supervisión. Banco Mundial, 11 al 28 de octubre de 1994, Memorándum, s.p., mecanografiado, 1994.
21. Entrevista con personal de agencia internacional de desarrollo. San Salvador, 15 de octubre de 1996.
22. Entrevistas con líderes campesinos. San Salvador, 13-18 de octubre de 1996.
23. Carta de Cora Shaw, Jefa de Tarea en El Salvador, a Gordon Straub, Director, Oficina de Recursos Productivos, USAID, El Salvador. Washington, D.C., 15 de marzo de 1996.
24. Entrevistas con funcionarios de ONG. San Salvador, 13-18 de octubre de 1996.
25. El banco ha desacreditado su dialogo con ONG y otros interesados en El Salvador. Ver Wolfensohn. 1997: Anexo C: 1. (Traducción de WOLA.)
26. La deuda agraria está relacionada con obligaciones incurridas en la compra de la tierra, que incluyen tanto el capital como el interés. El crédito agrario incluye préstamos concedidos para la inversión y el cultivo. Por ejemplo, las cooperativas creadas en la Fase I recibieron “préstamos” para cubrir los costos de la compra de la tierra, aunque también recibieron líneas de crédito con el Banco de Fomento Agropecuario para la compra de maquinaria, construcción de edificios, y compra de semillas, fertilizantes y pesticidas durante la siembra. Muchos de estos préstamos estaban impagados al final de la guerra.
27. PRISMA. 1996.
28. Es decir, los que podían alegar que habían sido perjudicado por la guerra civil. El estudio de PRISMA observaba a aquellos que calificaban para un trato especial según las iniciativas políticas expuestas en la Sección 3. Estos incluían a cultivadores comerciales cuya deuda ya había sido reducida gracias al programa especial de posguerra para agricultores afectados por el conflicto.
29. The Association of Democratic Campesinos is the largest single campesino organization. Although many of its leaders had historic connections with the political parties of the left, the ADC has disputed the FMLN’s leadership role in campesino movement.
30. PRISMA. 1996: 16.
31. Entrevista con Antonio Alvarez. San Salvador, 16 de octubre de 1996.

32. PRISMA. 1996: 18.

33. Ver PRISMA, La deuda del sector agropecuario y PRISMA, Dinámica de la degradación ambiental. Entrevista con Eulogio Villalta Hernández, Coordinador General de la ADC. San Salvador, 18 de octubre 1996.

34. Entrevista con Eulogio Villalta Hernández, Coordinador General de la ADC. San Salvador, 18 de octubre 1996.