

Comisión Latinoamericana de Demografía

I



Documentos para Seminarios

**REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION:  
EL CASO DE EL SALVADOR**

Richard Willig

Copia distribuida para propósitos  
de investigación o estudio  
PROHIBIDA SU REPRODUCCION  
O USO CON FINES COMERCIALES

D3/28-18  
Agosto, 1978  
60

Seminario sobre Redistribución Espacial  
de la Población, organizado por el Área  
de Población y Desarrollo dentro del  
marco del Programa de Cooperación e In-  
tercambio CELADE/CANADA, Agosto, 1978.

## I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
II. EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION ...	3
1. El Cultivo del Café .....	5
2. El Cultivo del Algodón .....	9
3. El Desarrollo Industrial .....	10
III. PLANIFICACION Y POLITICAS DE DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION .....	15
El Proceso Institucional de Planificación Regional .....	16
IV. EL ASPECTO DE LA POBLACION .....	20
V. APLICABILIDAD DE LAS OCHO TESIS (GEISSE) AL CASO DE EL SALVADOR .....	23
Crecimiento Poblacional y Desarrollo.....	24
Desarrollo Económico y Grado de Apertura Externa .....	25
Concentración Urbano-Regional y Desarrollo .....	26
Una Nota sobre Integración Urbano-Rural .....	28
BIBLIOGRAFIA .....	31

## I. INTRODUCCION.

Para fines de esta discusión, se plantea la necesidad de colocar la problemática poblacional de un país dentro de los "esquemas globales de desarrollo": (1) de relacionar los cambios espaciales con los cambios sociales y económicos; y (2) de integrar los componentes de tamaño, estructura y distribución de la población en función de objetivos del desarrollo. (Geisse: 2,3.) De esta forma se nos plantean dos interrogantes generales: Cúales son las causas de los cambios en la distribución espacial de la población? Cómo se pueden vincular los aspectos poblacionales con los planes y las políticas estatales de desarrollo nacional? Pero encontramos un tercer interrogante: Hasta qué grado pueden las políticas estatales de distribución de población (interrogante dos) afectar las causas de la distribución espacial de la población (interrogante uno). De esta manera se pueden plantear las relaciones recíprocas entre políticas estatales, distribución espacial de la población, y estructuras económicas y sociales.

En esta forma se introduce el tema amplia de la gestión de planes y políticas de distribución espacial de la población. Partimos con algunos hipótesis generales.

1. Por detrás de las políticas diseñadas por los intelectuales existen estructuras económicas y actores concretos que también promuevan estrategias de desarrollo con enfoques basados en sus intereses.

2. Existe un acceso diferencial muy accentuado en la gestión: unos pocos afectan las grandes mayorías mediante sus inversiones directas, su organización empresarial, y su acceso

preferencial a centros de decisión estatal.

3. La planificación regional del Estado, por lo tanto, tiende a incorporar análisis y objetivos de "eficiencia" y crecimiento económico en términos de espacio, más bien que objetivos de "equidad" <sup>y de</sup> la distribución de los beneficios del desarrollo entre clases sociales en conflicto.

4. Para llevar a la realidad una planificación regional estatal efectiva, que combina crecimiento económico con cambio social (que no sea una reivindicación definida principalmente en terminos espaciales), sería necesario plantear la cuestión regional en torno a un movimiento político social ubicado por encima de las recomendaciones en el interior de una burocracia estatal.

En este ensayo interpretativo se comienza con una discusión de interrelaciones entre redistribución espacial de la población, estructuras económicas y sociales, y políticas y programas del Estado. Esta discusión tiene dos omisiones importantes: la integración del tema con una caracterización de las estructuras nacionales e internacionales y su trayectoria de desarrollo; y una mayor atención a los movimientos sociales, especialmente a la movilización campesina. La primera omisión señala la falta de un enfoque teórico adecuado, mientras la segunda omisión responde a la falta de indicaciones <sup>de</sup> que los movimientos populares hayan tenido impactos relativamente directos en las políticas estatales que tienen efectos espaciales significativos.

En la sección siguiente se evalúan las políticas y planes regionales contemporáneas, con énfasis en el grado que los procesos de planificación se acercan a las expectativas de una planificación relativamente integral del desarrollo nacional.

En la cuarta sección se discute la extraordinaria densidad de la población en el país en términos de (a) el impacto en la planificación y en los conflictos estructurales alrededor de las líneas fundamentales de la política del desarrollo; y, (b) cómo, en la ausencia de una política poblacional coherente, se encuentran mecanismos de ajuste que mantienen la viabilidad del país.

La última sección incluye algunas observaciones acerca de los Ocho Tesis propuestas por Guillermo Geisse, y se agrega una nota sobre integración urbano-rural.

## II. EVOLUCION DE LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION.

En la Introducción se introduce un temario amplio de la gestión de la distribución espacial de la población. Frente a este temario encontramos una variedad de enfoques de explicación: dependencia externa, modo de producción nacional y procesos de acumulación, proyectos de clase o de fracción de clase, políticas de desarrollo estatales, y reivindicaciones populares. En otras palabras, existe una variedad de enfoques que tienden a énfatisar diferentes niveles de explicación. Sin embargo, en vez de hacer supuestos sobre el nivel explicativo, se puede plantearlos como perspectivas alternativas y complementarias,

con interrogantes o hipótesis que se pueden aplicar a un caso como El Salvador.

Para fines de esta discusión se enfatiza el nivel de proyectos de clase o fracción de clase (1) por su enfoque más directo y empírico entre estructura socio-económica y Estado, (2) para desglosar componentes de un cambio en la distribución espacial (aspectos de reglamentación estatal, recursos financieros, y infraestructura pública), y (3) para conocer las etapas de un proceso de cambio.

Se parte de la hipótesis general que el desarrollo regional responde a intereses o iniciativas directas de una fracción de una clase dominante, generalmente en respuesta a una percibida oportunidad de fomentar una actividad económica concentrada en una porción del espacio nacional y destinada al consumo fuera del país. Esta fracción de clase podría o no estar en relaciones de asociación o subordinación con respecto a fuentes externas de gestión.

Para realizar la nueva actividad, la fracción de clase frecuentemente entra en choque directo con otras fracciones de la clase dominante o con otras clases sociales en la sociedad. Se entra en un proceso de movilización de apoyo e influencia para obtener respaldo o control en el seno del Estado. Se buscan condiciones o beneficios tangibles: infraestructura física, permisos especiales, reglamentación, asistencia financiera, y otros beneficios destinados a crear condiciones básicas o reducir costos y riesgos.

Por su convergencia y complejidad, podemos denominar estos esfuerzos "proyectos de fracción de clase", y se pueden analizar

las estrategias y tácticas de gestión. Mediante éstos esfuerzos se establecen innovaciones significativas en la estructura regional que, una vez consolidadas, forman parte integral de una nueva realidad sujeta a modificaciones subsiguientes por otros proyectos.

Reconocemos que las características de estos "proyectos regionales" están íntimamente vinculadas con la estructura de clases sociales en la sociedad, con las relaciones externas de dependencia con España, Inglaterra y Estados Unidos, y con los otros países de Centroamérica.

Sugerimos que la estructura regional contemporánea de El Salvador es definida principalmente por tres grandes proyectos: (1) el auge en el cultivo del café en la segunda mitad del siglo pasado; (2) el desarrollo algodonero en el período 1940-1965; y, (3) el desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones.

### 1. El Cultivo del Café.

En el período inmediato después de la Independencia de América Central, declarada en 1821, el principal cultivo para exportación fue el añil, mientras se destacaba el cultivo de cacao, caña de azúcar y algodón para el mercado nacional. Basadas casi exclusivamente en la pequeña propiedad, las explotaciones del añil requerían poco capital y generalmente utilizaban mano de obra familiar. El procesamiento fue realizado por grandes propietarios y trasladado a las casas comerciales exportadoras en las ciudades. Las casas comerciales, a su vez, otorgaban créditos.

El primer experimento con el café como nuevo producto ocurrió en 1840, y en 1846, cuando la producción era todavía

minúscula, se autorizó por decreto que cualquier persona que plantara más de cinco mil cafetos estaría exento de impuestos durante diez años; los que trabajaban en una plantación de café estaban eximidos del servicio militar; y el café que se producía durante los siete primeros años no tenía que pagar derechos de exportación. Un año después se impuso un impuesto del diez por ciento al café importado y se eximió de impuestos a animales y equipo utilizados en las plantaciones del café. (Browning: 261-263).

En contraste con el añil, el cultivo del café necesita un suelo y ubicación particular, un gasto de capital importante para emprender el cultivo, y trabajo sostenido para cuidar a las plantas. ¿Quiénes participaron mayormente en el desarrollo del cultivo del café? Browning y Torres Rivas citan un estrato social de mestizos cultivadores de añil, mientras Browning se refiere <sup>además,</sup> a dos estratos principales de inversionistas: (1) los grandes terratenientes y los miembros más pudientes de la sociedad y (2) residentes de las ciudades que tenían acceso a capital para una inversión especulativa (doctores, negociantes, sacerdotes, empleados públicos, y otros). (Torres Rivas: 52; Browning: 282.) Sin embargo, en 1860 la producción cafetera escasamente cubría la demanda nacional, representando el 1 por ciento de las exportaciones nacionales (Torres Rivas, 1971: 65). Considerando las perspectivas de una transformación en la estructura productiva, se percibieron trabas en la disponibilidad de tierras y mano de obra.

Durante el período colonial los españoles habían dejado grandes extensiones de propiedad comunal para las comunidades



indígenas como requisito para alcanzar la participación de la población nativa en los cultivos codiciados por los españoles. En estos terrenos comunales se producían abrumadoramente los cultivos de consumo cotidiano. Además, estas áreas comunales abarcaron una parte significativa de las zonas altas centrales del país, idóneas para el café.

En 1860 se dictó la primera Ley de Extinción de Ejidos, y, entre 1878 y 1881, se aprobó una serie de leyes <sup>que,</sup> en nombre de un interés nacional, <sup>constituye</sup> ~~es~~ modernizar la estructura productiva y a aumentar las exportaciones. En substancia, los decretos hicieron factible que cualquier persona que cultivara la tierra en un ejido o tierra comunal pudiera recibir, libre de costos, el título de la tierra que ocupaba, si había plantado en ella una cierta extensión con las plantas que se especificaron. Según "las doctrinas de la ley moderna," ningún participante de un grupo colectivo como las comunidades estaba obligado a seguir como miembro, sino que podría solicitar permiso para tomar su parte de la tierra comunal para su uso exclusivo; y si había suficientes solicitudes, se podía abolir las comunidades.

(Browning: 302-7).

En éstos decretos el cultivador de alimentos, como el maíz, no tenía asegurado lograr la propiedad de la tierra. Además, los decretos no especificaban quién tenía derecho a usar la tierra común, lo que implicaba que los terratenientes que no fueran miembros de una Comunidad, estaban en libertad de plantar café en la tierra común. (Browning: 307-8.)

El gobierno nacional tomó su paso definitivo en 1881 mediante

un decreto con el siguiente preámbulo: "La existencia de tierras bajo la propiedad de las comunidades impide el desarrollo agrícola, estorba la circulación de la riqueza y debilita los lazos familiares y la independencia del individuo. Su existencia contraría los principios económicos y sociales que la República ha adoptado." El administrador de cada comunidad recibió órdenes de dividir toda la tierra común entre los miembros.

Browning concluye: "Sin duda, muchos terratenientes privados sencillamente ocuparon terrenos que pertenecían a las tierras comunales, para ampliar sus plantaciones de café... Pero aún ignoramos el proceso mediante el cual ésta tierra se enajenó y se transformó en vastas áreas de monocultivo, aunque la serie de levantamientos campesinos ocurridos en esta zona (cafetalera) parece indicar que el procedimiento no fué justo ni bien administrado." (Browning: 339.)

Los estímulos financieros y el acceso privilegiado a tierras ejidales y comunales no fueron los únicos beneficios que se concedieron a un estrato en vías a emerger como la "oligarquía cafetalera". Una infraestructura que correspondía a las necesidades de circulación fué financiada en gran parte por los impuestos sobre el café. En 1885 el Gobierno autorizó a una compañía británica para construir un ferrocarril entre las zonas centrales de café y el puerto de Acajutla, complementado posteriormente por otra línea que ligaba los extremos este y Oeste del país, hacia Guatemala y formando parte de una línea que eventualmente llegaba <sup>rio</sup> hasta el Canal de Panamá.

El proceso de expansión cafetalera aceleró la "ladinización" de la población indígena que quedaba. Con la legislación de ...

extinción de las tierras ejidales y comunales las comunidades perdieron el grado de independencia económica<sup>de</sup> que antes disfrutaban. Además, los sistemas de infraestructura de comunicación disminuyeron muy significativamente el grado de aislamiento social y económico de la mayoría de las comunidades rurales.

## 2. El Cultivo del Algodón.

Un segundo proyecto de transformación fué el establecimiento después de 1940 del cultivo del algodón a lo largo de la costa. Las medicinas nuevas hicieron posible una campaña eficaz en contra de la malaria y de la fiebre amarilla, mientras <sup>que los</sup> insecticidas económicos abrieron la perspectiva de controlar ~~a~~ los daños producidos por los insectos que antes impedían el cultivo. Para fomentar la producción y organizar el mercado, el gobierno central autorizó la creación de la Cooperativa Algodonera Salvadoreña en 1940. La Cooperativa es una organización de productores, a la que por ley deben pertenecer todos los cultivadores. La Cooperativa proporciona una gama de servicios de producción y es el único comprador de algodón a los productores. Además, constituye la agencia oficial para llevar a efecto regulaciones sobre el cultivo, pero Browning observa: "A pesar de éstos amplios poderes, la Cooperativa ha ejercido, en efecto, poco control sobre los métodos de cultivo y las actividades de los cosecheros y ha preferido limitarse al aspecto comercial del cultivo del algodón." (Browning: 378).

La producción algodone<sup>ra</sup> <sup>de</sup> expandió rápidamente <sup>en la franja litoral</sup> durante la década de 1950-60, a pesar de <sup>que</sup> un estudio completo de toda la agricultura de la nación ~~que~~ subrayó la posibilidad de desarrollar una variedad de productos tropicales en la zona costera. En 1958

se comenzó la construcción de una carretera principal pavimentada de éste a oeste a lo largo de la costa, integrada con una red de carreteras secundarias practicables en todo tiempo. La terminación de la carretera precipitó un aumento explosivo en la producción: en cinco años la extensión del cultivo casi se triplicó, llegando a 175,000 manzanas en la temporada 1964-65.

La expansión masiva del cultivo de algodón significó otro desplazamiento de una población campesina anteriormente dedicada principalmente al cultivo de granos básicos para el consumo interno del país. Por un lado se precipitó el traslado, crecimiento y consolidación de producción de consumo doméstico hacia las tierras de peor calidad en las zonas al norte del país. Por otro lado, se formaron grupos nucleados de casas que rodeaban los edificios de las plantaciones mayores, formando asentamientos de trabajadores agrícolas permanentes y estacionales con reducidas oportunidades de producir sus alimentos básicos para subsistir durante todo el año.

### 3. El Desarrollo Industrial.

El tercer proyecto, de desarrollo industrial, representa el impulso de desarrollo regional más importante después del desarrollo cafetalero. El desarrollo industrial representa nuevas modalidades centrales de acumulación, nuevas pugnas entre fracciones de clase social, urbanización rápida y concentrada en San Salvador, y un proceso de gestión complejo que resulte en una dependencia externa tan profunda que las decisiones importantes de planificación nacional y regional tienden a responder a iniciativas de una élite de técnicos-políticos internacionales.

internacionales e inversionistas privadas nacionales e internacionales.

Como señala Torres Rivas, esta transformación <sup>comenzó</sup> con los cambios internacionales y el agotamiento del desarrollo nacional basado en una exportación agrícola en estancamiento. La presión para cambios de estructura ganó mucha fuerza en los años de 1940-50, en una gestión de desarrollo industrial apoyada energéticamente por los emergentes estratos medios, todo en contra de la "defensa" del sector cafetalero en la política monetaria y fiscal.

Con motivo de la Segunda Guerra Mundial el Eximbank otorgó préstamos a varios países Centroamericanos, incluyendo El Salvador, para la adquisición de equipos y materiales para la construcción de la Carretera Panamericana. A fines de la Segunda Guerra Mundial los países centroamericanos estuvieron en condiciones de repatriar su deuda externa y comprometerse a nuevos préstamos para remover el estancamiento. En vez de inversión privada, entonces, el préstamo de Eximbank fue solamente el primero en una sucesión de créditos gubernamentales e internacionales (BIRF, AID, BID, y otros despues). La renovación de capital privado surgió vigorosamente durante la década del 50 y fue, inicialmente y en buena medida, una reinversión de utilidades de las compañías existentes. (Torres Rivas, 1971: 183.)

El Salvador participó más que cualquier de los cinco países centroamericanos en el auge industrial a partir de la década cincuenta. Torres Rivas lo explica en la siguiente manera. El Salvador tuvo siempre la economía de exportación más dinámica en terminos relativos, combinado con una desigualdad

agudísima en la distribución del ingreso. Las cuantiosas ganancias de la actividad cafetalera y algodonera, antes depositadas en valores del exterior, comenzaron a orientarse hacia la inversión manufacturera y a fortalecer el ahorro interno. En el cambio de gobierno en 1948, el movimiento renovador interno logró compartir el poder con la oligarquía cafetalera y se construyó la infraestructura básica para atraer a la inversión industrial. En esta forma se comenzó a tomar los pasos para aprovechar las oportunidades futuras de crecimiento industrial a nivel centroamericano. Entre 1950 y 1957 se experimentó un auge importante de inversión industrial, que Torres Rivas atribuye al deseo de una parte significativa de la burguesía cafetalera de trasladar una parte de sus intereses hacia un área menos sujeta a los ciclos de comercio exterior y favorecida por la apertura del mercado centroamericano. (Torres Rivas, 1971: 247,8.)

Con esta base, la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración en 1958 dió paso para que El Salvador recibiera más inversión extranjera en manufactura que cualquier otro país, y participara con la mayor proporción del incremento de intercambio comercial entre los países centroamericanos. Torres Rivas presenta un resumen del carácter dependiente de la forma de industrialización centroamericana, basada en la sustitución de importaciones:

"...el Estado, y propiamente la burguesía industrial y financiera local, hijas de la oligarquía terrateniente, se transforman en la base social que el capital extranjero requiere para su eficaz realización nacional; esta redefinición de la estructura de la dependencia señala, además, los



San Salvador, con 800,000 habitantes, se coloca claramente como la segunda ciudad despues de Ciudad Guatemala.



### III; PLANIFICACION Y POLITICAS DE DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION.

Para acercarnos más a la realidad de las políticas estatales de redistribución de la población, podemos clasificarlas según tres vertientes. (1) Si la política es conciente o inconciente: si existe un proceso de toma de decisiones que afecta cambios en la distribución espacial sin que sea articulado como una política estatal. (2) En el caso que la política no sea articulado concientemente por el Estado, cabe el interrogante si se encuentra incorporado eficazmente en un proceso de planificación urbano-regional de desarrollo o al margen de ello. (3) En el caso de ser expresa, tiene la política una base política y económica para que se la realice?

A nivel regional en sí, el Gobierno Nacional tiene expresadas dos políticas generales de redistribución espacial de la población, pero solamente una de ellas está colocada en el ámbito burocrático formal de la planificación urbano-regional. (1) La primera es la colonización, o "desarrollo," de la zona Norte del país, hacia la frontera con Honduras. (2) La segunda es la descentralización del crecimiento urbano, con prioridad en San Miguel, la tercera ciudad del país en tamaño. (3) Pero con estas dos "políticas" existe un patrón de comportamiento general en que se realizan proyectos importantes de inversión concentrados en una pequeña parte del espacio nacional, generalmente asociados con una "diversificación económica," sin que sean sujetos de una política regional de desarrollo.

De estos tres areas de acción, la primera política parece conciente, con apoyo económico, pero al margen de un proceso de

planificación regional. La segunda política es conciente, forma el eje de un proceso naciente de planificación regional, pero carece de apoyo legal y económico para su eficaz realización. La tercera línea de actividad estatal sí tiene amplio apoyo político y económico, pero no se enmarca dentro de políticas espaciales ni es incorporado en la planificación regional.

El "Desarrollo de la Zona Norte" se basa en un proyecto muy costoso de introducir una carretera longitudinal a través de la zona menos desarrollada del país. Por un lado constituye un proyecto político para colonizar una zona despoblada y fortalecer la posición del país en el conflicto con Honduras sobre la colocación del límite entre los dos países. Por otro lado representa un proyecto económico que podría conducir a otra ola de concentración en la tenencia de la tierra y de organización y explotación capitalista. Aunque la gestión, el contenido, y el impacto de este nuevo "proyecto regional" de desarrollo necesitan mayor estudio, dos observaciones parecen razonables. Por un lado, esta política tiene una prioridad sustancialmente por encima de la política regional formalmente expresada en el Ministerio de Planificación. Por otro lado aparece un descuido Estatal, posiblemente bien deliberado, de los aspectos económicos y poblacionales esenciales asociados con el proyecto físico y por detrás de un fácil empleo de los terminos "desarrollo" y "planificación".

#### El Proceso Institucional de Planificación Regional.

El proceso de planificación regional dentro del Estado es reciente e incipiente, pero su rumbo está relativamente claro.

Hace tres años, con asistencia técnica de CEPAL, se repartió el espacio nacional en 89 áreas, formados por conjuntos de municipalidades; y se comenzaron a elaborar una variedad de indicadores, principalmente cuantitativos, como el primer componente de diagnóstico regional. Esta actividad fué interrumpido para implantar otro enfoque con un asesor nacional. Basado en datos sobre flujos (de tráfico, principalmente) y características geográficas, se identificaron dos regiones nacionales, cada una con su polo urbano central (San Salvador y San Miguel). Las dos regiones fueron divididas en siete y seis subregiones respectivamente, y para cada subregion se identificaron un centro urbano y dos a cuatro centros menores.

De esta forma se elaboraron tres niveles jerárquicos de centro urbano con el objeto de asignar funciones y servicios estatales que corresponden a los centros urbanos en cada nivel. También se asignaron un tamaño para cada centro urbano en el año dos mil, de esta forma planteando una política de concentrar el crecimiento urbano futuro en las ciudades fuera de San Salvador.

Esta división en dos regiones, como otras regionalizaciones realizadas por otras entidades estatales, divide el país de norte a sur, basando la regionalización en áreas urbanas con sus zonas de influencia. Esta forma es muy diferente que una división en función de áreas homogéneas. En terminos de cultivos, tenencia de la tierra, y nivel de urbanización, se podría también identificar tres regiones laterales, de este a oeste, correspondientes a lo que se llama la zona costera, la zona central, y la zona norte.

El planteamiento regional fué presentado en detalle al Pres-

idente del país y posteriormente a los ministros, presidentes de organismos autónomos, y los equipos técnicos respectivos. Según los funcionarios de planificación regional, el planteamiento regional ha sido muy bien recibido por tres motivos: (1) se cree que sí será necesario reducir la tasa de crecimiento de San Salvador y fortalecer el crecimiento de otras ciudades y zonas; (2) la política regional, con la jerarquía urbana, ofrece criterios para ayudar al Estado decidir dónde localizar las inversiones que de cualquier modo se van a realizar; y (3) se presentan criterios objetivos para decirles "sí" o "no" a autoridades y grupos locales que soliciten al gobierno central inversiones para su area. El planteamiento regional es visto favorablemente en el sector privado, y tanto la Cámara de Comercio como la Asociación Salvadoreña de Industriales han apoyado la desconcentración espacial desde San Salvador a otros polos. Con este apoyo se entiende claramente que el Estado ofrecerá incentivos económicos para estimular la localización empresarial deseada.

Como se puede apreciar, este enfoque es principalmente técnico, de texto. Los mismos planificadores reconocen que el planteamiento es fundamentalmente una idea que marca un rumbo: en realidad sería muy difícil de reducir la prioridad de San Salvador en las inversiones estatales, y se carece de leyes para influir en las decisiones del sector privado.

La planificación regional está colocada dentro de la planificación nacional en el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Sin embargo, las entidades de planificación parecen más bien como ejecutores de decisiones

que se realizan, o evitan, en otro nivel.

En asuntos metropolitanos la AID y el Banco Mundial han ofrecido asistencia técnica por más de un medio millón de dolares, aceptado por el Gobierno Nacional, en asuntos de renovación urbana, administración urbana, y rehabilitación de tugurios. Los organismos internacionales seleccionaron los temas básicos, prepararon los terminos de referencia detallados, participaron en la selección de los equipos de consultores, y exigieron la participación de equipos de contrapartes nacionales. Mientras tanto, la unidad de desarrollo regional ha tenido tres profesionales colocados en el nivel jerárquico más bajo del Ministerio de Planificación.

Se puede identificar otro nivel de análisis y decisión. Por ejemplo, el economista Roger D. Hansen realizó un análisis amplio de la integración centroamericana para la Asociación Nacional de Planificación (National Planning Association) en Washington D.C., una organización influyente que incluye representantes de numerosas corporaciones multinacionales. Planteó en 1967 que la productividad baja y estancada en el sector rural, con su bajo poder de compra, representa una cuella de botella central en una política industrial, como la sustitución de importaciones, que depende fundamentalmente de la demanda local. (Hansen: 67,68.) En el nivel nacional se encuentra pocas investigaciones sobre problemas más fundamentales de desarrollo nacional y regional, y los diagnósticos de planificación nacional y regional dicen poco sobre tales cuestiones.

#### IV. EL ASPECTO DE POBLACION.

El Salvador en 1975 alcanzó una densidad de 197 personas por kilómetro cuadrado (4.14 millones de habitantes en 21,041 kilómetros cuadrados). La densidad de población adquiere importancia como problema cuando se agrega a una serie de otras características: país subdesarrollado sin abundancia de tierra fértil, extrema concentración en la tenencia de la tierra y en el ingreso, crecimiento demográfico rápido, y industrialización dependiente basada en la sustitución de importaciones.

Cuales han sido los efectos de esta extraordinaria densidad de población sobre las estructuras socio-económicas y las políticas estatales? Aparentemente los efectos han sido reducidos. Comparado con sus vecinos, los datos indican tasas ligeramente mayores en la incidencia de minifundios rurales y de subempleo de mano de obra agrícola. El país ha ~~experimentado~~ experimentado regimenes militares a la par de sus vecinos y participado con políticas similares de industrialización.

Cómo puede el país "manejar" su problema poblacional sin contar con una política conciente y relativamente integral? Parece que existen algunas "válvulas de escape" en que la población misma realiza adaptaciones sin dirección estatal. Además, existen algunas areas de política estatal que enfrentan aspectos de la situación poblacional. Y finalmente el aspecto población entra en una estrategia de desarrollo en el contexto centroamericano.

Identificamos como "válvulas de escape" la proliferación de pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia y la migración

a otros países, especialmente a los Estados Unidos y a otros países centroamericanos. Un grupo de estudio formado por especialistas de varios organismos internacionales, utilizando datos del Censo Nacional de 1961 sobre población y tenencia de la tierra, calculó que los años-hombre utilizados en la producción agrícola eran alrededor de 42% de los años hombre disponibles. Frente a las condiciones de agudo subempleo, sin embargo, El Salvador tenía una relación de cinco explotaciones pequeñas (denominados microfincas y subfamiliares) por cada "trabajador sin tierra." (Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamerica: 188.) Estos datos nos proporcionan una indicación de la práctica muy generalizada de los grandes agricultores de permitir el acceso de trabajadores a extensiones de las tierras menos aptas, como medio de mantención de su fuerza de trabajo. La proliferación de las pequeñas explotaciones sugiere que sirvan como una válvula de escape para el problema del subempleo y como medio de adaptación para mantener las relaciones actuales de producción.

Existen algunos elementos de una política de influir en la tasa de crecimiento de la población, basada en control familiar. Aunque se cuenta un descenso en la tasa de nacimiento crudo, desde 49.4 en 1961 hasta 39.7 en 1974 (Karush: 909, indicadores del Ministerio de Planificación), es difícil determinar hasta qué punto este cambio se vincula con otros cambios, como el crecimiento urbano. El frustrado impulso de reforma agraria, o algunos programas agropecuarios orientados hacia los campesinos, podrían también interpretarse como respuesta al aspecto demográfico

Tal vez la respuesta más significativa en terminos de

política estatal es la política de industrialización dentro de un contexto de integración centroamericana. Por un lado se vincula un apoyo relativamente técnico de industrialización nacional con un proceso de comercialización a nivel centroamericano que refuerza el crecimiento industrial nacional y aumenta en alguna medida la capacidad de absorber la población creciente. Por otro lado se vincula el apoyo a la integración centroamericana con el libre movimiento de la población en la zona, así anticipando un aceleramiento en la emigración como válvula de escape.

Un señal de la política estatal comprometida con la industrialización ha sido la política educativa. Con amplia asistencia técnica y financiera externa, se ha preparado en los últimos años una red nacional de televisión educativa y una diversificación en la enseñanza media acopiada a la diversificación económica (bachilleratos en ramas de pesca, servicios turísticos, etc.). El enfoque desde arriba en esta política es más evidente cuando se compara el gran apoyo financiero a las universidades con el descuido de programas como la alfabetización de adultos. La política educativa, entonces, tiende a profundizar la industrialización dependiente y reforzar la posición industrial de El Salvador frente a sus vecinos.

Tal vez el mayor impacto de la densidad de la población ha sido en agudizar el conflicto entre los sectores económicos industriales y agrícolas. Por un lado se encuentra la industrialización como ruta de crecimiento y de absorción de población, apoyado por importantes sectores externos que ven en la reforma agraria un crecimiento en sus mercados y tal vez una



relativa estabilización política. Por otro lado se encuentra una resistencia concertada de parte de grandes agricultores nacionales, con poder económico basado en su propiedad de la tierra. Mientras la presión de la población sobre la tierra contribuye a aumentar la presión por una reforma agraria, esta misma presión provoca una resistencia más concertada de parte de los grandes agricultores. Sin transformación agraria o un proceso <sup>de</sup> desarrollo industrial-urbano más capaz de absorber la población subempleada, la densidad de la población seguirá siendo una base de conflicto.

#### V. APLICABILIDAD DE LOS OCHO TESIS (GEISSE) AL CASO DE EL SALVADOR

En terminos de los factores de diferenciación entre países (Geisse: 41,42), El Salvador parece combinar las características de país agro-exportador con las de un país industrial a nivel de bienes de consumo final. El rubro industrial, que tal vez cobraría muy poca importancia en una clasificación a nivel mundial, ha sido muy importante en el contexto centroamericano y fundamental en la política nacional. En terminos de mercado interno se clasifica El Salvador como país pequeño, y como "incipiente" en terminos de urbanización, con menos del 50 por ciento de la población viviendo en ciudades. El país sería clasificado como economía de mercado bajo régimen autoritario.

Varios aspectos de la aplicabilidad de los Ocho Tesis al caso Salvadoreño fueron desarrollados en las otras secciones de este ensayo: la discusión de esta sección se limita a observaciones más generales.

Debido a la complejidad, parece que una evaluación de la aplicabilidad de los tesis dependería fundamentalmente de supuestos e hipótesis más explícitos y un estudio de caso mucho

más profundo que se podría realizar en esta ocasión. Por lo tanto las observaciones presentadas en esta sección tienen un carácter más bien de hipótesis. Además, parece que los tesis presentan aspectos complementarios y combinados de una misma realidad: representan opciones de política estatal de desarrollo, temas de polémica ideológica, y debates científico-profesional sobre relaciones de causa-y-efecto en el desarrollo, todo dentro una misma sociedad.

### Crecimiento Poblacional y Desarrollo.

La política estatal a nivel de planes y discurso oficial representa una sosten. del primer tesis: el crecimiento poblacional es un freno para el desarrollo económico. El desempleo agrícola elevada, la pobreza masiva, la extrema desigualdad en la distribución del ingreso fomentan grandes presiones políticas no deseables.

Dentro de la misma sociedad, sectores que favorecen reformas tienden a sostener la primera parte de la segunda tesis. Según sus argumentos, existe un gran derroche de recursos (tierra agrícola subutilizada, fuga de capital, estructura tributaria poco progresista, etc.) La política de control del crecimiento de la población es utilizada para evitar reformas más serias y orientado selectivamente a los estratos económico-sociales bajos. Más que "modernización" económica del campo en un sentido tecnológico, tienden a recomendar una reforma agraria que destaca transformaciones en la tenencia de la tierra y en la organización económica y social de su explotación. (Revista de Estudios Centroamericanos: Agosto-Septiembre 1974.)

Es muy posible que, a pesar de la extrema densidad de

población, existen muchas personas que tienden a favorecer la tercera tesis. Por un lado el crecimiento demográfico crea presiones para cambios estructurales en la sociedad. Por otro lado, crea justificación política para una libre migración de la población entre los países centroamericanos.

#### Desarrollo Económico y Grado de Apertura Externa.

En el caso de El Salvador hemos considerado las políticas nacionales agresivas de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones (Tesis 4). También hemos considerado el desarrollo cafetalero para mercados internacionales, complementado últimamente por nuevos géneros de proyectos (desarrollo ganadero, turístico, y "zonas francas") para "exportar ventajas comparativas" (Tesis 6). Se nota que estos nuevos proyectos de diversificación económica tienden a localizarse fuera de la ciudad capital, pero la organización central y muchos de los "recursos de apoyo" (o "efectos multiplicadores") tienden a quedar en San Salvador.

La aplicabilidad del Tesis 5 es más compleja. En un sentido se puede afirmar que existen amplios recursos disponibles para el sector rural: crédito para cultivos, disposición estatal de financiar obras de infraestructura física, etc. Los aspectos más sobresalientes son tal vez: (1) estos recursos tienden a ser disponibles y orientados con mucha preferencia a los agricultores grandes, con poca participación de la masa de campesinos; y (2) aún en El Salvador muchas tierras agrícolas están subutilizadas, la proporción subutilizada siendo mucho mayor en las explotaciones grandes que en las pequeñas y medianas. Por lo tanto, existen sectores dentro del país que promulgan la reforma agraria, pero un programa orientado más para mejorar la

utilización económica de recursos que para un programa más integral de movilización rural con su programa socio-político. Mi. En el caso de El Salvador, parece que se aplican los tres tesis sobre desarrollo económico. Pero parece también que los tres implican grados muy elevados de apertura y dependencia externa. Se puede referir a la elevada participación de la inversión extranjera en la sustitución de importaciones y en la diversificación económica para exportación. El anteproyecto cambiante de reforma agraria también responde a gestión y presión externa, basado ampliamente en recursos externos, y propuesto sobre una base de numerosos proyectos bilaterales <sup>de asistencia</sup> entre los Estados Unidos y El Salvador.

En otros términos, la aplicabilidad de las estrategias económicas depende en gran parte en las fuentes de gestión y en las medidas más concretas asociadas con las estrategias. Las estrategias podrían tener otro sentido en condiciones de un papel mayor y conciente del Estado, con atención a "equidad" en los efectos distributivos entre los sectores sociales, y con una participación popular cualitativamente mayor en la toma de decisiones. El sentido de las estrategias podría haber sido diferente, también, si se hubiera elaborado estrategias sobre la base de una integración centroamericano más integral y sobre la propuesta de CEPAL de crear industrias regionales básicas repartidas entre los países.

#### Concentración Urbano-Regional y Desarrollo.

El tema de concentración urbano-regional es tan complejo que nos parece posible defender y aún combinar muchos elementos de los dos tesis.

En el caso de El Salvador se podría sostener simultáneamente que la concentración es excesiva con respecto al desarrollo económico (Tesis 7) y que ha contribuido a la elevación de la productividad económica (Tesis 8). El apoyo al tesis 7 podría radicar en los impactos sociales y políticos anteriormente citada como justificación para una estrategia de polos, o la macrocefalia en la cual San Salvador tiene aproximadamente diez veces la población de la segunda ciudad. El apoyo del Tesis 8 radica en la perspectiva de economías de escala y aglomeración, y en el argumento que a nivel centroamericano el sistema de ciudades aparece relativamente bien equilibrado.

También se podría sostener que la concentración urbana acentúa las condiciones de subdesarrollo dependiente (Tesis 7), considerando la asociación de urbanización con la estrategia económica de sustitución de importaciones. Sin embargo, se podría sostener simultáneamente que el sector de subsistencia rural representa una reserva para la expansión del mercado interno (Tesis 8).

Con respecto a la integración de la economía nacional, se podría sostener que según cualquier de los dos tesis la economía estará integrada: la diferencia se radica en la forma de dicha integración. Por encima de las observaciones en la Sección IV de este ensayo, se podría adelantar la hipótesis que la concentración urbana tendría a ser acompañada con infraestructura y redes de comunicaciones más modernas en términos de tecnología, una tendencia representado por las amplias carreteras principales, transporte masiva a la ciudad capital en camiones

grandes, la red nacional de televisión educativa desde San Salvador, etc. Un patrón menos concentrado podría dar mayor énfasis a vías secundarias y terciarias de comunicación, el mayor papel del gobierno local, el surgimiento de ciertos sub-mercados, etc.

### Una Nota sobre Integración Urbano-rural.

La gran mayoría de campesinos en El Salvador producen en pequeña escala, y en este rol se insertan en una situación <sup>dependiente</sup> de relaciones urbanas directas e indirectas.

Casi todo productor necesita crédito agrícola para pagar por los insumos y sobrevivir hasta que se vende el producto final. El productor de mayor escala, sobre todo el productor que tenga un título de propiedad personal debidamente registrado, tiene acceso favorecido a crédito agrícola institucional con tasas de interés razonables, mientras el pequeño productor tiende a depender de crédito personal de alto costo. Además, ha existido un superávit notorio de crédito disponible a los grandes productores de productos de exportación, un superávit que en parte se convierte en créditos para la compra anticipada de la producción de productores medianos y pequeños a precios mucho más bajos. (Willig, 1974: Capítulo 3).

Con la concentración de la población en ciudades que forman puntos en el espacio nacional, es cada vez menos factible que el pequeño productor lleve su producto a un mercado local para venderlo directamente al consumidor: con las crecientes distancias y especialización de funciones, el productor rural vende a un intermediario, típicamente urbano. La extensión amplia de vías en el país ha facilitado la llegada de camiones directamente

a la explotación a comprar, lo que se ha convertido en la norma para los granos básicos, frutas y legumbres. En la negociación el camionero tiene las ventajas de acceso a crédito e información sobre precios de mercado. Por otro lado, si el productor lleva su producto a un mercado urbano, tiende a enfrentarse con intermediarios con especialización en la valorización del producto, y con mayoristas que aparentemente tienden a actuar en liga con los camioneros y fijan los precios en las plazas urbanas.

(Willig, 1974: capítulo 2.)

El pequeño productor rural, entonces, se encuentra apretado por lazos de dependencia en los lados de insumos y en la venta del producto. Constituye una forma regional de intercambio cotidiano que obstaculiza la acumulación por el pequeño productor, facilita el traslado de capital de áreas rurales a las ciudades, y reproduce la pobreza rural masiva.

Productores mayores, en los estratos mayores de explotación de tipo familiar o multifamiliar, tienen muchas ventajas, no solamente en mejor acceso a crédito e insumos de producción a costos menores, sino por sus mayores posibilidades de participar en la comercialización de su producto. Muchos tienen contratos de venta, o llevan su producto al mercado a vender (especialmente con productos perecederos) o guardan el producto en espera de la alza cíclica en su precio (almacenamiento de granos básicos).

En este contexto, una política de urbanización en polos de crecimiento tiende a fortalecer a los lazos de dependencia y desigualdad en estas interrelaciones institucionales y de intercambio comercial. Por otro lado, la estrategia tiende a trasladar las mismas relaciones desde la ciudad capital a

centros más cercanos. Una reforma agraria enfocada en redistribución de tierras en explotaciones familiares individuales y pequeñas, también tendría a mantener vigente este régimen.



## BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

1. Browning, David. El Salvador: La Tierra y el Hombre. (San Salvador: 1975). 525pp.
2. Colindres, Eduardo. Fundamentos Económicos de la Burguesía Salvadoreña. (ECA/Editores, San Salvador, 1977). 434pp.
3. "Crisis Demográfica en El Salvador," Revista de Estudios Centroamericanos, No. 310-11, Agosto-Septiembre 1974.
4. Geisse, Guillermo, "Ocho Tesis Sobre Planificación, Desarrollo, y Distribución Espacial de la Población," Documentos de Seminario, CELADE, Enero 1978.
5. Hansen, Roger D. Central America: Regional Integration and Economic Development. (National Planning Association, Washington D.C.: 1967.) 102pp.
6. Karush, Gerald. "Tierra, Población y Pobreza: las Raíces de la Crisis Demográfica en El Salvador," Revista de Estudios Centroamericanos, No. 350, Diciembre 1977, pp. 893-910.
7. Torres Rivas y otros. Centroamerica Hoy. (Siglo XXI, Mexico: 1975.)
8. Torres Rivas, Edelberto. Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano. (Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, Costa Rica: 1971.) 319pp.
9. Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamerica. Estudio elaborado por expertos de CEPAL, FAO, OIT, IICA, SIECA, OCT, OEA. (EDUCA, Costa Rica: 1973.) 199pp.
10. Willig, Richard. Urban Organization and Urban-Rural Relations in El Salvador. Tesis para optar al Ph.D., Universidad de California, Berkeley, 1974.

Copia distribuida para propósitos  
de investigación o estudio  
PROHIBIDA SU REPRODUCCION  
O USO CON FINES COMERCIALES