

# El Mercado de Tierra Rural en El Salvador

Alfonso Goitia

## 1. Introducción

El desarrollo del sector agropecuario en El Salvador es uno de temas fundamentales a enfrentar en los próximos años. La necesidad de la reconversión-modernización de la agricultura, el proceso de diversificación, la adaptación de nuevas tecnologías, la reorganización productiva, la recuperación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales sobre la base de la sustentabilidad agroecológica, así como las formas de tenencia de la tierra, son algunos de los aspectos sobre los cuales debemos tener una política decidida para enfrentar el desarrollo del próximo siglo.

En este sentido, analizaremos el problema del acceso a la tierra, el cual sigue presentándose como uno de los dilemas fundamentales del agro. En la década del ochenta y los años noventa se han presentado ciertos mecanismos que han posibilitado el acceso a la tierra, pero estos aún son limitados para resolver las necesidades de grandes contingentes de población sin tierra. Ciertamente el proceso de reforma agraria, la dinámica de transferencias a través del mercado de tierras establecido por la Constitución Política y la transferencia de tie-

rras resultado de los Acuerdos de Paz, han sido los mecanismos fundamentales en los últimos años.

Es necesario, por lo tanto, establecer la dimensión o el impacto de estos procesos en el acceso a la tierra al campesino, en el desarrollo del mercado de tierras en el campo y su relación con el desarrollo rural, así como identificar las condiciones de los campesinos sin tierras. A partir de estos aspectos se pueden analizar y definir algunos lineamientos de una nueva política de tierras y de mercado de tierras, orientada a transformar la estructura de tenencia y ha potenciar la reconversión de la agricultura del país.

## 2. Los Cambios en la Tenencia de la Tierra

Para analizar los cambios que se han operado en la tenencia de la tierra en los últimos años, previamente se considera importante establecer el uso del suelo en El Salvador. Una de las dificultades en este aspecto es la diversidad de fuentes de información, las cuales no coinciden necesariamente en los datos, debido a las diversas metodologías aplicadas y a la falta de un nuevo censo agropecuario. En todo caso,

tomando los datos de Unidad de Análisis de Políticas Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería; se señala que para los años de 1978-83, el país contaba con una superficie en hectáreas de 2,104,100, de estas 887.9 mil hectáreas estaban dedicadas a la agricultura (42.2%), 522.4 mil hectáreas a la ganadería (24.8%), 598.4 mil hectáreas es área forestal (28.4%) y 95.4 mil hectáreas sin posibilidades de uso agrícola (4.6%).

### 2.1 La reforma agraria

La aplicación de la reforma agraria en El Salvador en marzo de 1980 tuvo un impacto importante en el proceso político por el que se atravesaba. Cabe recordar que los inicios de la década de los ochenta se caracterizan por una profunda crisis económica y un alto grado de conflictividad social. En este contexto la aplicación de la reforma agraria —si bien se consideraba una necesidad histórica— se había articulado a un esquema contrainsurgente orientado a socavar las bases del creciente movimiento revolucionario.

La reforma agraria impulsada desde el proyecto político económico de la Junta Militar Demócrata Cristiana

y apoyada por la administración norteamericana, establecería tres fases: la primera (decretos 153 y 154) posibilitó la afectación de las propiedades de 500 hectáreas y más, y promovió la conformación de cooperativas agrícolas como eje fundamental de la organización de la producción y de la transformación de la agricultura. La segunda fase suponía la afectación de las propiedades de 150 a 500 hectáreas, pero con la modificación de la Constitución Política de 1983 se estableció el límite de la propiedad de la

tos 842 (propiedades del Estado) representan el 5.9% y las del decreto 839 (compra y venta voluntaria de tierras) llegan al 1.9%. Como se podrá notar, la parte más importante de la reforma agraria está relacionada con el decreto 154, que permitió la formación de cooperativas agrícolas, las cuales a su vez presentaron muchas dificultades durante estos años<sup>2</sup>.

El número de beneficiarios directos de la reforma agraria son un total de 81,799, los cuales hacen una población beneficiaria total de 472,496. De estos la

haya un aporte importante al proceso de transformación del agro salvadoreño. La reforma agraria se desarrolla en la actualidad en cerca del 20% de la tierra agrícola del país; el área de las cooperativas representa en torno al 14% de la tierra agrícola. En general es necesario re-dimensionar el papel de las cooperativas y las pequeñas unidades productoras conformadas a partir de la reforma agraria, a fin de que puedan contribuir al proceso de transformación y desarrollo de la agricultura en El Salvador.

---

*El número de beneficiarios directos de la reforma agraria son un total de 81,799, los cuales hacen una población beneficiaria total de 472,496.*

---

tierra en 245 hectáreas y en esencia esta fase fue eliminada. La tercera fase (decreto 207) consistía en propiciar el acceso a la tierra al campesino arrendatario hasta siete hectáreas<sup>1</sup>.

Los alcances de la reforma agraria después de más de una década muestran un área afectada de tierras de 290,645 hectáreas, de las cuales 197,373.7 hectáreas (67.9%) corresponden a las tierras intervenidas por el decreto 154. Las tierras afectadas por el decreto 207 alcanzan las 70,622.2 hectáreas (24.3%), otras tierras comprendidas en los decre-

mayor parte se encuentra en las tierras afectadas por la fase tres (decreto 207), con un 56.4% (46,107 beneficiarios directos, 281,252 de población beneficiaria); en segundo lugar están los beneficiados por los decretos 154 y 842 (cooperativas agrícolas) con un 40.4%, y por último los beneficiarios con la compra voluntaria de tierras del decreto 839, que son tan sólo un 3.2%.

Ciertamente la reforma agraria muestra unos alcances limitados en relación al número de beneficiarios y al nivel de tierras afectadas, pero esto no significa que no

## **2.2 La transferencia de tierras según la Constitución**

La aplicación del artículo 105 de la Constitución Política aprobada en 1983, definía los nuevos límites de la propiedad de la tierra en 245 hectáreas. Este artículo constitucional eliminaba la aplicación de la fase dos de la reforma agraria, que afectaba las tierras comprendidas entre 150 a 500 hectáreas. Adicionalmente, la Constitución establece los mecanismos de transferencia de tierras a los propietarios durante un período de tres años, los cuales fueron ampliados posteriormente, garantizándoles así el traslado de estas tierras a sociedades anónimas, a familiares que no estén dentro del cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, en últi-

mo caso se podrían vender. Pero aun el artículo 106 de la Constitución establece que si los excedentes de las tierras no fueran transferidas, éstas serían sujeto a expropiación, y que la indemnización será predominantemente en efectivo. En general, la aplicación de estos artículos de la Constitución garantizaba la capacidad de mantener concentrada la tierra.

Tal como se señalaba en un estudio, el impacto de la fase II en términos de afectación de la tierra hubiera sido de poco más de 82,000 hectáreas, las cuales representaban un 5.0% de la tierra agrícola del país<sup>3</sup>.

Desde la reforma Constitucional de 1983 hasta 1989, el proceso de transferencia de tierras —ya sea por la vía de la cesión o la compraventa de tierras— fue muy dinámico. En el primer caso es de hacer nota que el mecanismo de la cesión a parientes o bajo otras formas permitidas por la Constitución ha sido más importante que el del mercado de tierras. Según un estudio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), “un total de 39.3 miles de propietarios de tierras vendieron y/o dieron en propiedad a otras personas sus inmuebles; el total de propietarios originales involucrados de esta forma como oferentes en el mercado de tierras, repre-

*Si tomamos el área agrícola del país (incluyendo la parte afectada por la reforma agraria) se transfirió en carácter de propiedad el 18.6%.*

sentan un 17% del total de propietarios de tierras, los cuales transfirieron en carácter de propiedad, una extensión de 400.4 miles de manzanas de terreno, tanto en forma de ventas como de cesión de derechos, a parientes esencialmente. El área así transferida durante los últimos diez años, representa el 22% del área agrícola del país, siempre al margen de las áreas de la reforma agraria”<sup>4</sup>. Según otras estimaciones, si tomamos el área agrícola del país (incluyendo la parte afectada por la reforma agraria) se transfirió en carácter de propiedad el 18.6%<sup>5</sup>.

Según el estudio del MAG, los propietarios involucrados en el proceso de transferencia de tierras de acuerdo al tamaño de sus propiedades originales, muestra que de los 39.3 miles que transfirieron en una u otra forma su propiedad, en forma total o parcial, la mayor proporción de ellos (64.8%) se ubica entre los que detentan inmuebles con un tamaño hasta las cinco manzanas, los cuales sin embargo solo participaron con un 8.6% del área transferida; los propietarios que cedieron tierras con exten-

sión entre 5 y menos de 100 manzanas constituyeron un 32.9%, aportando un 59% del área que cambio de propietario; los terratenientes de 100 y más manzanas representan sólo un 2.3% de los oferentes en el mercado de tierras, pero sin embargo las tierras transferidas por ellos representan un 32.4% del total cedido a nivel nacional<sup>6</sup>.

El carácter del mercado de tierras en El Salvador ha sido muy irregular ya que buena parte del proceso de transferencia de tierras no se ha hecho por medio del mercado de tierras, sino a través de la cesión de la misma, fundamentalmente a familiares. En esta perspectiva se señala que “... de las 400.4 miles de manzanas transferidas en propiedad, solamente un 25% lo han sido por el sistema de compra-venta, lo cual —según el informe— es un claro indicio de que la opción por la compra de tierras es limitado en el libre mercado, lo cual podría ser producto de una reacción, tanto a la situación conflictiva del país, como a la implementación de la reforma a la estructura de tenencia de la tierra...”<sup>7</sup>.

En general, de esto pode-

mos deducir que las propiedades de menor tamaño se encuentran en condiciones de oferta más dinámicas que las grandes propiedades. Esto puede deberse a que los pequeños propietarios se encuentran en mayor desventaja que los grandes, tanto por la situación conflictiva que atravesaba el país, por las dificultades de acceso al crédito y en general por las debilidades que presenta hacia la obtención de servicios necesarios a la producción y comercialización de sus productos; adicionalmente, éstos pueden verse incididos por procesos migratorios internos y externos que, debido a ciertas circunstancias, los obliga a trasladarse a otros lugares en busca de mejores condiciones de vida. Pero en todo caso, son también las remesas provenientes del exterior obtenidas por familias de bajos ingresos, lo que los hace entrar en el mercado de tierras de pequeña dimensión, a fin de capitalizar estos ahorros externos en función de mejorar su situación<sup>8</sup>.

Por lo tanto, en El Salvador estamos todavía muy lejos de un mercado de tierras dinámico que facilite el acceso a la tierra al campesino. Será por lo tanto necesario introducir mecanismos nuevos y adecuados a fin de potenciar otro tipo de funcionamiento del mercado de tierras agrícolas.

### **2.3 La transferencia de tierras por vía de los acuerdos de paz**

Los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno y el FMLN en enero de 1992 posibilitaron la solución de un conflicto armado que duró más de doce años. Uno de los componentes fundamentales de la negociación estaba relacionado con la transferencia de tierras, la cual permitía establecer un nuevo mecanismo de traslado de tierras a una población constituida por excombatientes de ambos bandos, así como a una población de refugiados, desplazados, que se asentaron en distintas tierras para poder sobrevivir en el contexto de la crisis y la guerra. En su conjunto la población beneficiaria de este proceso es cerca de 47,500 personas (7,500 FMLN, 15,000 FAES y 25,000 tenedores).

Los acuerdos de paz en esta materia establecían la transferencia de tierras entre 122.5 mil y 165.9 mil hectáreas<sup>9</sup>. Esta cantidad de tierras representa cerca del 10% de la tierra agrícola del país. Ciertamente las diferencias de calidad del suelo en las zonas ex-conflictivas son muy grandes, presentándose áreas de tierras de una calidad muy baja y en

condiciones poco aptas para la agricultura (pendientes pronunciadas, tierras forestales no aptas para la agricultura, altamente erosionadas, etc). Los departamentos de Morazán y Chalatenango especialmente, que fueron escenarios importantes de la guerra, presentan proporciones reducidas de tierras para uso agrícola, debido a que la mayor parte de ellas están ubicadas en clases de suelo de baja calidad.

El cumplimiento de los acuerdos de paz en esta materia está muy retrasado, debido a las dificultades y trabas que el gobierno y su marco institucional han creado a lo largo de estos años. Ciertamente la voluntad del gobierno para facilitar el proceso de transferencia ha sido mínima.

Según informes del FMLN, a febrero de 1994 se habían escriturado 203 (12.7%) de las 1604 propiedades demandadas y habían sido beneficiados 2,085 excombatientes (27.8%) de los 7,500 y 3,451 (13.8%) de los 25,000 tenedores. En cuanto a las tierras transferidas, se considera en este informe que 24,466.86 manzanas fueron escrituradas, existen 5,604.3 manzanas con promesa de venta y 31,240.26 negociadas, los cuales hacen

---

*En El Salvador estamos todavía muy lejos de un mercado de tierras dinámico que facilite el acceso a la tierra al campesino.*

---

un total de 61,311.42 manzanas que representarían el 22.4% del total de tierras a transferir, que según otros acuerdos ascienden a 237,500 manzanas (162,500 mz de tierras para ex-combatientes del FMLN y tenedores y 75,000 mz para ex-combatientes de la Fuerza Armada). A su vez este total de tierras escrituradas, negociadas o con promesa de venta representaría el 37.7% de las tierras que serían transferidas a ex-combatientes del FMLN y los tenedores actuales<sup>10</sup>.

Un informe de actividades del Banco de Tierras de julio de 1994 mostraba que en el marco de transferencia de tierras se han entregado 37,765 manzanas a 9,909 beneficiarios, en 389 propiedades, las cuales tienen un costo total de 279 millones de colones<sup>11</sup>.

Informes recientes, de la Misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) al 30 de junio de 1995, señalan que 23,784 beneficiarios habían recibido sus propiedades, lo cual equivale a un avance del 59%. El universo total de personas que tendrían que recibir sus tierras es de 39,892. El total de manzanas de tierra entregadas a junio asciende a 94,867. Se considera además que existen muchas dificultades para que el Programa de Transferencia de Tierras se cumpla totalmente

en el mes de octubre, según la última recalendarización establecida<sup>12</sup>.

Según los acuerdos de paz existen adicionalmente otras tierras a ser transferidas por el gobierno, como son:

a) Las tierras excedentes a las 245 hectáreas, las cuales se calculaban en 1992 en una magnitud superior a las 13,000 hectáreas. La Alianza Democrática Campesina, en carta enviada al Presidente Cristiani en marzo de 1994,

---

*El gobierno sigue presentando una gran lentitud por asumir la responsabilidad de estabilizar la problemática del acceso a la tierra por la vía de la transferencia y compra-venta.*

---

anexaba un listado de propiedades excedentes de las 245 hectáreas, cuya extensión era superior a las 6,000 hectáreas. En respuesta, el Presidente del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) trató de demostrar que dichas propiedades fueron negociadas anteriormente o están en trámite de negociación, pero no menciona en absoluto si existen o no tierras excedentes de 245 hectáreas. Es muy probable que durante la gestión del gobierno se haya ocultado esta situación y se haya promovido la venta de los excedentes antes de poder aplicar la ley de expropiación.

b) Las tierras ofertadas al Banco de Tierras, que eran cerca de las 12,000 hectáreas. Dado que el Banco de Tierras asumió una de las funciones que tenía FINATA, que era la de compra y venta voluntaria de tierras según el decreto 839, no existe información accesible para identificar la capacidad de compra y venta desarrollada durante su primer año; posteriormente, esta institución se responsabilizó de la transferencia de tierras bajo los Acuerdos de Paz.

c) Las tierras que fueron ocupadas por las organizaciones campesinas entre 1990-91, cuya transferencia se pactó en el acuerdo del 3 de julio de 1991 entre la Fuerza Armada, el Ministerio de Agricultura y la Alianza Democrática Campesina (ADC), consideraba la cantidad de 48 propiedades cuya dimensión aproximada es de 18,483 manzanas.

d) Las tierras del Estado, las cuales pudieran ser de aproximadamente 40,000 hectáreas.

En general, a pesar de que el mecanismo de compra-venta de tierras es el que se definió en los Acuerdos de Paz, en base al precio de

mercado, el gobierno sigue presentando una gran lentitud por asumir la responsabilidad de estabilizar la problemática del acceso a la tierra por la vía de la transferencia y compra-venta. El Banco de Tierras sigue mostrando su inoperancia, mientras la comunidad internacional y los beneficiarios están presionando hacia una solución rápida a estos acuerdos. En todo caso, el problema de la tierra en El Salvador es un aspecto a resolver y el Estado es uno de los agentes fundamentales que puede promover los procesos que permitan el acceso a la mayoría de la población a este recurso tan importante para la estabilidad y el desarrollo del país.

### 3. Los Campesinos sin Tierras

La determinación exacta de los campesinos sin tierras ha sido siempre un aspecto muy complicado, debido a la falta de información adecuada, ya sea ésta censal o por otros mecanismos de encuestas muestrales. Como ejemplo cabe citar que para 1986, una Misión Inter-agencial de la Naciones Unidas en su informe señalaba que existían 200 mil familias sin tierra en el área rural, y los cuales representaban el 51% de las familias rurales, un incremento de 10% con respecto al porcentaje en 1975<sup>13</sup>.

Las dificultades que planteó el desarrollo de encuestas y censos en el área rural durante los años del conflicto explican estos problemas. Últimamente un estudio de la tenencia de la tierra elaborada por USAID en septiembre de 1992, dirigido por

tudio realizado por Seligson se acerca metodológicamente a establecer la cantidad y proporción de población rural sin tierras, con poca tierra y desempleada, y establece sus características socio-económicas. Estos aspectos son importantes

---

*El 54% de la fuerza de trabajo agrícola son personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas.*

---

Mitchell Seligson y otros, muestra nuevas estimaciones sobre la dimensión de los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados. Seligson, revisando las encuestas muestrales de MIPLAN, los censos desarrollados por el MAG y el informe presentado por McReynolds en 1989, establece una metodología para el cálculo que es importante considerar. En su informe señala que "las políticas de desarrollo agrícola, si se desea que sean eficaces, han de abordar la cuestión de la tenencia de la tierra". Adicionalmente plantea que "para formular políticas eficaces que tomen debidamente en cuenta las cuestiones de la tenencia de las tierras, es vitalmente importante que los órganos de decisión tengan a su disposición un cuadro integral de los patrones de propiedad de la tierra y la falta de dicha propiedad en el país"<sup>14</sup>.

para el diseño de una política de acceso a la tierra y de transformación de la agricultura.

Para 1991-92 el total de personas sin tierra (jornaleros temporeros sin tierra) son 169,432; si a esto le agregamos los trabajadores agrícolas desempleados, que son 58,209, tendríamos un total de personas sin tierra y desempleados de 227,641. A estos hay que añadir los pequeños agricultores con poca tierra (incluye a los que no declaran tierras así como a quienes poseen menos de una manzana de tierras) que son 85,361. Con esto completariamos un total de personas sin tierra, con poca tierra y desempleada en el sector agrícola de 313,002. Pero adicionalmente, si consideramos que existe una subestimación de la muestra de 8.2%, se tendría 338,668 personas. Es decir, el 54% de la fuerza de trabajo agrícola son personas sin tierra, con poca tierra y desem-

En esta perspectiva el es-

pleadas<sup>15</sup>.

La dimensión de la población campesina que se encuentra en esta situación, más allá de aquella que fue beneficiada por los procesos de reforma agraria y de transferencia de tierras, hace necesario reflexionar y requiere del establecimiento de políticas adecuadas para propiciar el acceso a la tierra y las alternativas de empleo a una gran proporción de la población rural. Adicionalmente, debido a las condiciones establecidas por los límites de la extensión territorial del país, se necesitan políticas orientadas a modificar el funcionamiento actual del mercado de tierras.

#### **4. Políticas para Incidir en el Funcionamiento del Mercado de Tierras**

Se proponen algunas medidas de política de tierras, las cuales no solamente están asociadas al mercado de tierras y a otros mecanismos de transferencia, sino a otros aspectos vinculados al desarrollo del sector agropecuario.

##### **4.1 Establecer incentivos a los propietarios de tierras para que éstos puedan transferirla por la vía del mercado a aquellos que la trabajen efectivamente.**

Antes de señalar los mecanismos que estimulen esta transferencia de tierras, es

necesario ubicar algunos de los problemas que enfrenta el mercado de tierras en el país. Cabe citar que “entre los que tienen tierras en El Salvador, la mitad aproximadamente, son arrendatarios, un número muy superior al que había sido estimado por los consultores de USAID en estudios anteriores. Existen claras pruebas de que en el curso del tiempo hay un aumento constante en el arrendamiento de tierras, pasando de una tercera parte, aproximadamente, a la mitad de todas las propiedades... Los propietarios de tierras tienen pocos incentivos para vender a los precios que los arrendatarios podrían pagar. Precios cada vez más elevados de la tierra, en función de la creciente densidad poblacional, junto con el ingreso a prueba de inflación generado por los arrendamientos del terreno, proporcionan muy poco incentivo para que los propietarios vendan sus tierras.”

Por otra parte se señala que “los arrendatarios tienen menos tierras que los propietarios de fincas y sus ingresos agrícolas son más bajos, aproximadamente dos terceras partes de los ingresos de los propietarios de fincas, incluso cuando se introduce control para tomar en cuenta la dimensión de la finca. Los ingresos de los arrendatarios están por debajo de los ingresos percibidos en los puestos de trabajo del sector

industrial, mientras que los pequeños terratenientes ganan aproximadamente lo mismo que sus colegas industriales. Además, los propietarios tienen el doble de probabilidades de plantar cultivos permanentes y es mucho más probable que utilicen medidas de conservación en sus propiedades”<sup>16</sup>.

En esta perspectiva, los propietarios de la tierra, para verse estimulados a abandonar la agricultura y trasladarse a la industria, al comercio u otras actividades de mayor rentabilidad, necesitan ciertos incentivos establecidos deliberadamente por el Estado, de tal forma que se promueva la venta de la tierra a los arrendatarios u otros productores. Estos incentivos pueden estar diseñados en función de:

a) facilitar los ingresos obtenidos por la venta de sus tierras a inversiones en la industria, el comercio interno y externo, en la agroindustria, etc. Es necesario, por lo tanto trasladarle información sobre las condiciones de rentabilidad y de mercado en otras actividades;

b) establecer incentivos fiscales, crediticios, tecnológicos, asistencia técnica, etc. para que puedan trasladar sus capitales a otras inversiones; esto deberá tener un tiempo determinado mientras se desarrollan en su

nueva actividad;

c) crear un marco institucional que promueva y agilice la venta de tierras; ésta puede ser el Banco de Tierras, pero habrá que modificar su actual situación de ineficiencia e incapacidad, de tal forma que facilite la compra-venta de tierras. Otros mecanismos institucionales deberán modificarse para apoyar con crédito y asistencia técnica a los nuevos inversionistas;

d) en el caso de los propietarios rentistas, se debe facilitar el proceso de venta voluntaria de sus tierras con los incentivos establecidos, pero éstos deben vender en un plazo determinado, sino luego se podría aplicar mecanismos que le obligan la venta o serán sujetos a expropiación; experiencias en este marco hay en el mundo.

En el caso de los arrendatarios y otros productores que adquieran parcelas de tierra determinadas, será necesario establecer una política deliberada de apoyo a una producción que involucre la sostenibilidad. Adicionalmente será necesario establecer una política crediticia que facilite la compra de tierras.

Tal como señalábamos anteriormente, no existe una legislación apropiada para promover el proceso de acceso a la tierra —habrá que formularla— y por otro parte

existe una gran debilidad en la legislación sobre el arrendamiento que no brinda la seguridad ni al propietario ni al arrendatario para aprovechar adecuadamente las condiciones del suelo. En esta perspectiva será necesario promover una nueva legislación que propicie un uso adecuado del suelo por parte del arrendatario, así como garantías a las inversiones incorporadas a una propiedad que no es necesariamente suya.

#### **4.2 Propiciar la creación de una institucionalidad que promueva un mercado de tierras dinámico.**

Se trata de crear y modificar aquellas instituciones que faciliten la compra y venta de tierras, las cuales en la actualidad presentan serias deficiencias, ya sea por las condiciones del mercado o por su propia inoperancia. En este sentido es necesario modificar la lógica de funcionamiento del Banco de Tierras y crear otras instancias que promuevan la compra-venta de tierras. Por lo tanto, consideramos que:

a) el Banco de Tierras debe asumir un papel más dinámico en la identificación de posibles vendedores y compradores de tierras;

b) se debe eliminar las restricciones del Banco de Tierras sobre la compra individual de la tierra, es decir personas asociadas en forma

cooperativa o colectiva deben poder acceder a fondos para la compra de tierras;

c) el Banco de Tierras debe tener un presupuesto asignado para la compra de tierras, que se podría obtener de recursos externos de la cooperación internacional o bien a través de rubros establecidos en el presupuesto nacional. Se puede establecer un fondo especial para compra de tierras;

d) el Banco de Tierras debe establecer mecanismos de información sobre precios, calidad de la tierra, ubicación, renta del suelo, etc. aspectos que favorecen el conocimiento a compradores y vendedores. En este sentido un mercado transparente, no especulativo, es el que se necesita para potenciar la dinámica del mercado de tierras;

e) se debe estudiar la posibilidad que en los municipios pueda desarrollarse instancias descentralizadas del Banco de Tierras en función de ser agentes de compra-venta de tierras en sus respectivas localidades;

f) modificar el marco legal del Banco de Tierras e incorporar aspectos de esta nueva institucionalidad al Código Agrario;

g) se deberá estudiar los factores que determinan y distorsionan el precio de la tierra, a fin de garantizar un precio real no especulativa

del suelo que sea favorable tanto a oferentes como a compradores.

h) Es necesario un a revisión y reforma del marco institucional que tiene que ver con el tema de tierras, a fin de eliminar aquellos aspectos que tienden a burocratizar y hacer ineficiente un nuevo marco institucional del mercado de tierras.

#### **4.3 Estudiar a profundidad las condiciones de funcionamiento de las cooperativas de la reforma agraria.**

Un análisis detallado de esto permitiría determinar la capacidad de las cooperativas de incorporar nuevos socios, de tal forma que el estudio involucre un conocimiento adecuado de la extensión, calidad del suelo, los niveles de producción y productividad, la organización de las cooperativas, el número de socios y otros aspectos necesarios a una evaluación realista de la capacidad de cabida. Se debe tomar en cuenta que la incorporación de nuevos socios en las cooperativas exige el cumplimiento de un marco normativo sobre deberes y derechos. Se trata de fortalecer las cooperativas y no de destruirlas. Esta incorporación de nuevos socios deberá permitir a las cooperativas enfrentar más decididamente los retos del desarrollo sostenible, así como ayudar a su fortalecimiento financie-

ro y organizativo.

#### **4.4 Establecer mecanismos regulatorios sobre el uso del suelo.**

Se deberá promover un uso adecuado y eficiente de la tierra, estableciendo incentivos a propietarios y productores. En el caso que los propietarios y productores no manejen adecuadamente la tierra, éstos deberán ser sancionados y en último caso sus tierras deberán ser sujetas a expropiación. En esta perspectiva una legislación que regule este aspecto será importante, ya sea que se encuentre en el código agrario o en otro marco legal. Será importante considerar los períodos de las áreas de descanso. Se podrá también establecer ventajas o beneficios a aquellos propietarios que aprovechen bien el recurso tierra. Esto puede involucrar también un marco regulatorio medioambiental donde aquel propietario-productor que sepa manejar adecuada, eficientemente y con criterio de sostenibilidad sea beneficiado, y en caso contrario sea sancionado.

### **5. Conclusiones**

Los procesos de reforma agraria, así como la transferencia de tierras, si bien permitieron el acceso a la tierra a una importante población beneficiaria, no han sido suficientes para resolver el problema del acceso a la tierra a

una gran cantidad de campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados dentro de la fuerza de trabajo agrícola que todavía existen en el área rural.

Existe una gran necesidad de conocer más exactamente la problemática de la tenencia de la tierra en El Salvador, a fin de que esta sirva para el diseño y ejecución de políticas que resuelvan el problema del acceso a la tierra y la reconversión productiva del agro. En el marco del acceso a la tierra es necesario establecer medidas nuevas y creativas que promuevan un mercado dinámico de tierras, regulaciones al uso del suelo y un marco institucional renovado y eficiente. Sólo de esta manera podremos resolver uno de los problemas históricos del país, que ha sido una de las causas fundamentales de la crisis y la guerra.

El desarrollo humano sostenible es una gran tarea a enfrentar. La participación de los campesinos y sus organizaciones en la construcción de un nuevo estilo de desarrollo agrícola, así como de otros productores, requiere a su vez de una política de Estado orientado a favorecer el acceso a la tierra y a crear los mecanismos de apoyo que fortalezcan el proceso de reconversión- modernización del sector agropecuario, en función del desarrollo rural y la estabilidad social en el

campo.

**Notas:**

<sup>1</sup> Goitia, Alfonso. "El Acceso a la Tierra en Centroamérica", en *Alternativas Campesinas, Modernización en el Agro y Movimiento Campesino en Centroamérica*, CRIES, 1994, pp. 179-180.

<sup>2</sup> Montoya, Aquiles. "El Sector Agropecuario Reformado y la Nueva Economía Popular", Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UCA, Documento 92-4, 1992, pág. 14.

<sup>3</sup> Seminario Permanente sobre la Economía Nacional, "La Fase II de la Reforma Agraria y el Artículo 105 de la Constitución", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, UCA, 1984, pág. 31.

<sup>4</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Estudio Nacional del Sector Agropecuario*, 1989, pág. 14.

<sup>5</sup> Hernández, Pedro Juan; Rubén, Raúl; y Grajeda, Flo-  
ra de; "Mercado de Tierras en El Salvador: Espacios para Resolver la Cuestión Agraria?", *Documento de Trabajo* No. 27, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), 1992, pág. 7.

<sup>6</sup> MAG, *op. cit.* pp. 16-17.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>8</sup> Hernández et al., *op. cit.*, p. 9.

<sup>9</sup> Propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas a las partes, octubre de 1992.

<sup>10</sup> FMLN, "Balance de Ejecución de Acuerdos de Paz", 16 de enero de 1993 y 11 de febrero de 1994.

<sup>11</sup> Banco de Tierras, "Informe de Actividades 1991-94", *La Prensa Gráfica*, 16 de julio de 1994.

<sup>12</sup> *Primera Plana*, año 1, No. 41, p. 8.

<sup>13</sup> Misión Interagencial de las Naciones Unidas, "La Pobreza Rural en El Salvador: Elementos Básicos para una Política Campesina", 1986.

<sup>14</sup> Seligson, Mitchell y otros. *Análisis de la Política Agraria de El Salvador: Estudio de la Tenencia de la Tierra*. Informe técnico No. 133. Preparado para el Proyecto de Análisis de la Política Agraria, Etapa II (APAD II) y la USAID/El Salvador. Septiembre de 1992.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 1-3.

<sup>16</sup> *Ibid.*, iv-v.