

TENENCIA DE LA TIERRA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL SALVADOR





TENENCIA DE LA TIERRA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL SALVADOR

FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE)

333.1

F 981t Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Tenencia de la tierra y democratización de la propiedad en El

sv Salvador / Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Guillermo

Pérez; coordinación René Rivera, Ismael Merlos -- 1ª. ed. -- San

Salvador, El Salv. : FUNDE, 2010.

56 p. ; 26 cm.

ISBN 978-99923-920-5-8

1. Tenencia de la tierra-El Salvador. 2. Legalidad de la Tierra-El Salvador.
I. Pérez, Guillermo, coaut. II. Título

BINA

Créditos

“TENENCIA DE LA TIERRA Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA PROPIEDAD EN EL SALVADOR”

Editado por:

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.

Coordinación:

René Rivera

Ismael Merlos

Investigador:

Guillermo Pérez

Diseño, diagramación e impresión:

CICOP/Centro Integral de Comunicaciones y Periodismo

www.cicop.com.sv

cicopcicop@gmail.com

Con el auspicio de: Oxfam América

La primera edición consta de 1,000 ejemplares.

Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se cite la fuente.

Calle Arturo Ambrogi # 411 entre 103 y

105 Avenida Norte, Col. Escalón,

San Salvador, El Salvador C.A.

PBX: (503) 2209-5300, Fax: 2263-0454

www.funde.org

San Salvador, El Salvador, junio del 2010.

© Derechos Reservados de FUNDE.

Índice

Siglas utilizadas	5
Resumen ejecutivo	6
Introducción	8
I. Proceso de Reforma Agraria a partir de 1980	9
1.1 Período 1980-1991	9
1.1.1 Nuevas estructuras de tenencia que generaron esos cambios	15
1.1.2 Principales formas de tenencia de la tierra	18
1.1.3 ¿Cuántos productores había en el país en 1988 y 1992?	19
1.1.4 Titularidad de la unidad productiva	20
1.1.5 Seguridad jurídica	22
1.2 Período 1992-2008	23
1.2.1 Nuevas estructuras de tenencia generadas	23
1.2.2 El acceso a tierra para los pobres rurales	26
1.2.3 Titularidad de la unidad productiva	31
1.2.4 Seguridad jurídica	32
1.3 Mercado de tierras rural y urbano	33
1.3.1 Acceso a la tierra y a la seguridad jurídica	33
1.3.2 Acceso a tierras en la actualidad	35
1.3.3 Acceso a la tierra para mujeres y población indígena	36
1.3.4 Mercados de tierras formales	36
1.3.5 Tenencia de la tierra y dificultades legales e institucionales para la titulación	37
1.4 Conclusiones	38
II. Institucionalidad actual para la Reforma Agraria	41
III. Propuestas de institucionalidad transitoria para la titulación de tierras	42
3.1 Opción 1: Fortalecimiento y coordinación institucional	42
3.1.1 Mecanismos para la implementación de la propuesta	43
3.1.2 Requerimientos para impulsar la institucionalidad transitoria	45
3.1.3 Formación del capital humano del ISTA	45
3.1.4 Exención de derechos de registros de las propiedades	45
3.1.5 Financiamiento del nuevo modelo institucional	45
3.2 Opción 2: Fusión del ILP y el ISTA	46
3.3 Opción 3: Contratación de servicios privados para la titulación de tierras	46
3.4 Reforzamiento institucional	46
IV. Propuestas para asegurar la legalidad de las tierras	48
4.1 Nuevos instrumentos legales para agilizar la transferencia de tierras	48
4.2 Normativa legal prioritaria para agilizar la medición y la escrituración de tierras	49
V. Otras medidas para impulsar el desarrollo agrario	50
Referencias bibliográficas	52

Índice cuadros

Cuadro 1: El Salvador: Tierras afectadas mediante el Decreto 207 (Etapa III), 1984	10
Cuadro 2: El Salvador: Unidades productivas, cooperativas, beneficiarios directos y superficie intervenida por regiones (Decretos 153-154 y 842). Año 1984	11
Cuadro 3: El Salvador: Ingreso bruto agropecuario por familia rural, según tamaño de la explotación. En miles de colones. Año 1983	12
Cuadro 4: El Salvador: Número de explotaciones por régimen de tenencia, según departamento y tamaño de la explotación. Año agrícola 1970/71	12
Cuadro 5: El Salvador: Número de explotaciones por tamaño, área de explotación y porcentajes del total. Modificado para 1984	13
Cuadro 6: El Salvador: Área en que se desarrolla el proceso de Reforma Agraria, según decretos y por regiones. Año 1984	14
Cuadro 7: El Salvador: Unidades productivas, cooperativas, beneficiarios directos y superficie intervenida por regiones (Decretos 153, 154 y 842). Año 1984	15
Cuadro 8: El Salvador: Situación de la transferencia de tierras a beneficiarios de los Acuerdos de Paz. Año 1992	16
Cuadro 9: El Salvador: Situación de la transferencia de tierras a beneficiarios de los Acuerdos de Paz por departamento. Año 1992	17
Cuadro 10: El Salvador: Tenencia de la tierra por regiones geográficas, 1988. (Porcentajes)	18
Cuadro 11: El Salvador: Tenencia de la tierra y región geográfica, 1988	19
Cuadro 12: El Salvador: Formas de tenencia de la tierra en 1971 y 1987-1992	21
Cuadro 13: El Salvador: Universos originales de la Reforma Agraria	22
Cuadro 14: El Salvador: Proyecto de nuevas opciones. Año 2005	23
Cuadro 15: El Salvador: Área afectada dentro de las fases del proceso de Reforma Agraria, según institución participante y número de beneficiarios	25
Cuadro 16: El Salvador: Situación general de la deuda agraria pagada. Cooperativas y beneficiarios individuales	28
Cuadro 17: El Salvador: Deuda agraria pendiente de pago. Cooperativas y beneficiarios individuales	28
Cuadro 18: El Salvador: Transferencia de tierras afectadas por ISTA en el SAR a junio de 2007	30
Cuadro 19: El Salvador: Propiedades en posesión de beneficiarios pendientes de escrituración e inscripción en el SAR	33
Cuadro 20: El Salvador: Propiedades pendientes de medición, escrituración e inscripción en el SAR	33

Índice tablas

Tabla 1: Actividades realizadas para la entrega de escrituras en propiedad	29
Tabla 2: Acciones realizadas para promover el acceso de las mujeres a la tierra	31
Tabla 3: Principales decretos que norman la base legal del proceso de Reforma Agraria	32

Siglas utilizadas

ANPRES	Asociación Nacional de Productores de El Salvador
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BH	Banco Hipotecario
BM	Banco Mundial
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
BPM	Buenas Prácticas de Manufactura
CATDO	Programa de Capacitación Técnica Dirigido por Objetivos
CENDEPESCA	Centro de Desarrollo para la Pesca y Acuicultura
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CNR	Centro Nacional de Registros
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte
CP	Constitución Política
CSC	Consejo Salvadoreño del Café
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DL	Decreto Legislativo
DPA	División de Política Agraria del MAG
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FECOPAZ	Federación de Cooperativas de la Región de La Paz
FEPADA	Fideicomiso Especial para Financiar el Pago de la Deuda Agraria
FIDEAGRO	Fideicomiso Especial del Sector Agropecuario
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FSV	Fondo Social para la Vivienda
GOES	Gobierno de El Salvador
IGN	Instituto Geográfico Nacional
ILP	Instituto Libertad y Progreso
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MINEC	Ministerio de Economía
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OPE	Oficina de Políticas y Estrategias del MAG
OSPA	Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria
PERA	Programa de Evaluación de la Reforma Agraria
PROCAFE	Fundación Salvadoreña para Investigaciones del Café
PTT	Programa de Transferencia de Tierras
SAR	Sector Agropecuario Reformado
SAR	Sector Agropecuario Reformado
SPIN	Red de Información de la Propiedad Salvadoreña (por sus siglas en inglés)
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia de la República
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

RESUMEN EJECUTIVO ■

El proceso de Reforma Agraria en El Salvador se consolida en 1980 después de que el ingeniero José Napoleón Duarte asumió la Presidencia. La Reforma Agraria estaba programado para ser desarrollado en tres fases: I. Afectación de propiedades mayores de 500 hectáreas; II. Intervención de tierras comprendidas entre 100 a 500 hectáreas; y III. Tierras que en ese momento estuvieran siendo trabajadas directamente por productores bajo sistemas de arrendamiento, aparcería u otros tipos de alquiler, bajo el lema de “Tierra para el que la trabaja”.

Así fue como en 1980 dio inicio en El Salvador, el proceso de Reforma Agraria, teniendo como base legal los *Decretos Legislativos 153 y 154*. Mediante estos, el Estado podía intervenir todas aquellas propiedades mayores de 500 hectáreas, ya sea que formaran un solo cuerpo, o que estuvieran compuestas por varias porciones, siempre que fuera definida la posesión en un solo dueño. Esta operación quedó a cargo del ISTA y se identificó como la *Primera Fase de la Reforma Agraria*.

La *Segunda Fase de la Reforma Agraria* comprendía la afectación de tierras entre 100 y 500 hectáreas. Esta fase fue planificada, pero no ejecutada de acuerdo con los planes elaborados. Años más tarde, apoyándose en el Art. 105 de la Constitución Política de 1983, los propietarios de explotaciones comprendidas en el rango de 100 a 500 hectáreas lograron modificar el *Decreto 895*, conocido como *Ley Especial para la Afectación y Destino de las Tierras Rústicas Excedentes de las 245 hectáreas*, con lo cual se eliminó por completo las posibilidades de distribución de propiedades comprendidas dentro de este rango.

La *Tercera Fase de la Reforma Agraria* fue ejecutada por la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), aplicándose a las tierras que al momento de emitirse el decreto 207, estuvieran siendo trabajadas directamente por productores bajo sistemas de arrendamiento, aparcería u otros tipos de alquiler.

La Reforma Agraria ha tenido muchos críticos desde su se inicio y, al mismo tiempo, se ha intentado por diversas vías reducir su importancia como medio para redistribuir la riqueza en El Salvador. Sin embargo, lo más importante es recordar que la Reforma Agraria fue puesta en marcha durante un período de guerra civil que se recrudeció en 1981, después de la ofensiva militar impulsada por el FMLN.

La Reforma Agraria ha actuado como mecanismo de redistribución de la tierra en el sector agropecuario, posibilitando el acceso a dicho recurso a grandes masas de población. En el presente hay problemas para la titularización de las parcelas, encontrándose más de 100 mil casos pendientes de resolver, lo que genera inseguridad jurídica y dificultades para el campesino acceder a créditos para la producción.

La Fase I de la Reforma Agraria afectó 480 propiedades con extensiones mayores de 500 hectáreas, equivalentes al 15% de la superficie agropecuaria del país, promovándose la formación de cooperativas agropecuarias. Con la Fase II se afectaron 55 propiedades con un área de 7,385 hectáreas, superficie comparativamente menor que la afectada por la Fase I. Con el Decreto 207 (Fase III) se afectaron 4,560 propiedades y una superficie de 209,733.9 hectáreas.

En 1992, como consecuencia de la aplicación de los Acuerdos de Paz se amplió la redistribución de la tierra. 40,178 personas se beneficiaron con 148,083.4 hectáreas, de acuerdo con el PTT Tradicional, PTT FINATA y PTT ISTA, propiedades valoradas en US\$993,594,204.

El presente reporte es el resumen de cuatro documentos que integran el estudio denominado *Estructura y dinámica de la tenencia de la tierra en El Salvador* realizado entre fines de 2008 y mediados de 2009. Dicha investigación se basó en revisión bibliográfica y trabajo de campo, cubriendo los períodos: (a) 1970-1981, (b) 1982-1991 y (c) 1992-2008. Las entrevistas con los grupos focales de productores agremiados en la Asociación Nacional de Productores de El Salvador (ANPRES) permitieron tener un acercamiento a la realidad de su entorno vinculado con el tema de tierras y de este, a su vez, con urbanización, medio ambiente, seguridad alimentaria y otros temas. La evidencia empírica arroja resultados importantes para la elaboración de propuestas de políticas públicas relacionadas al mercado de tierras.

El objetivo del presente reporte es: *“Formular un resumen de los productos del estudio Tenencia de la tierra y la democratización de la propiedad que refleje la situación de la tenencia de la tierra, su situación jurídica actual y propuesta para legalizar la tierra en situación legal irregular”*.

Luego de abordar el proceso de Reforma Agraria a partir de 1980, períodos 1980-1991 y 1992-2008, se hace un breve análisis de la institucionalidad para este proceso en el país, destacándose el papel de las instituciones involucradas. Posteriormente se formulan propuestas para asegurar la tenencia de la tierra y democratización de la propiedad.

Las acciones en materia institucional parten de un nuevo modelo en donde interactúan las instancias de gobierno vinculadas con el tema agrario, bajo la dirección de la Secretaría Técnica de la Presidencia, si los tomadores de decisión lo consideran pertinente; todo ello pasa por el fortalecimiento institucional del ISTA y la exención de derechos de registros de las propiedades bajo la tutela de dicha entidad.

Por su parte, las acciones en materia legal comprenden nuevos instrumentos legales para agilizar la transferencia de tierras, la normativa legal prioritaria para agilizar la medición y escrituración de tierras, acciones en materia de incentivos al sector reformado y no reformado.

Las propuestas que se presentan en este reporte han sido validadas en talleres de consulta con representantes de ANPRES e incluyen los aportes recogidos en las reuniones realizadas en las zonas occidental, central y oriental del país.

INTRODUCCIÓN ■

La historia de la tenencia de la tierra en El Salvador es prácticamente la historia del país mismo. La redistribución de tierras a través de los procesos de reformas agrarias efectuadas hasta la fecha ha sido orientada por los modelos imperantes en la economía mundial. Así, con la Conquista y la Colonización por parte de los españoles, que vieron las posibilidades de lucro que ofrecía la tierra fértil y sus habitantes,¹ introdujeron nuevas formas en el uso y la tenencia de la tierra, alterando y redistribuyendo, además, a la población nativa.

La reforma liberal de 1880 expropió las tierras comunales a campesinos e indígenas y dio forma a un sector rural de explotaciones agrícolas de monocultivo, cuyo producto se destinaría a la exportación. Coincidentemente en el siguiente siglo, durante la misma década de los 80, el modelo agroexportador estaba en crisis y El Salvador se vio afectado por una guerra civil, en la cual una de las facciones beligerantes “ofrecía al pueblo” que de llegar al poder implementaría una reforma agraria. Para contrarrestar esta situación, el gobierno de turno implementó su Reforma Agraria. La misma situación de guerra y la forma de diseñar e implementar el proceso de reforma, generaron que, poco a poco, las actividades agrícolas y el medio rural fueran llegando hasta un abandono casi total.

La firma de los Acuerdos de Paz y la implementación de un modelo neoliberal, en sustitución del agroexportador, dieron inicio a una serie de cambios macroeconómicos en el país que modificaron al Estado y reorientaron la actividad económica hacia el sector financiero y de servicios (la “tercerización de la economía salvadoreña”). Con ello, tanto el sector agropecuario, forestal y pesquero, como el medio rural dejaron de tener la importancia que tenían anteriormente, y se vieron sometidos a presiones por falta de apoyos técnicos y financieros que los volvieron poco rentables y atractivos.

Así, estas presiones y sus efectos podrían obligar a la venta de las propiedades o a abandonar el proceso de legalización, tanto a los actuales poseedores de propiedades como a los beneficiarios de la Reforma Agraria. Esto permitiría a quienes cuenten con el capital suficiente, comprar terrenos a precios por debajo de su valor real o apropiarse de ellos sin pagar ni un centavo.

En el primer capítulo se analiza el proceso de Reforma Agraria durante los períodos 1980-1991 y 1992-2008; se trata de responder la pregunta: ¿Qué cambios se dieron y por qué? Luego, en el segundo capítulo se aborda el tema de la institucionalidad para la Reforma Agraria en el país. En el capítulo tres se propone una nueva institucionalidad para resolver el problema de la titulación. En el capítulo cuatro se formulan propuestas para asegurar la legalidad de las tierras. Y en el último capítulo se proponen otras medidas para impulsar el desarrollo agrario.

1 Ambos aspectos fueron vistos por los españoles como sujetos de ser explotados.

I PROCESO DE REFORMA Agraria a partir de 1980

1.1 Período 1980 - 1991

Ante la necesidad de establecer otras estrategias de desarrollo rural, el Gobierno de El Salvador (GOES) consideró la posibilidad de implementar medidas para mejorar las condiciones de vida, facilitando el acceso a la tierra, estimulando la producción agrícola, intensificando la difusión de proyectos de desarrollo social y creando un organismo rector de las políticas sectoriales. Así fue como en 1980 dio inicio el proceso de Reforma Agraria, teniendo como base legal los *Decretos Legislativos 153 y 154*. Mediante estas disposiciones, el Estado podía intervenir todas aquellas propiedades mayores de 500 hectáreas, ya sea que formaran un solo cuerpo o que estuvieran compuestas por varias porciones, siempre que estuviera en posesión de un solo dueño. Esta operación quedó a cargo del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), y se identificó como la *Primera Fase de la Reforma Agraria*.

La intervención de propiedades con superficies de 100 a 500 hectáreas, considerada como la *Segunda Fase de la Reforma Agraria*, fue planificada, pero no se ejecutó de acuerdo con los planes elaborados. Años más tarde, apoyándose en el Art. 105 de la Constitución Política de 1983, los propietarios de explotaciones comprendidas en el rango de 100 a 500 hectáreas salvaguardaron sus propiedades modificando las reglas de la manera siguiente: se fijó un límite de tenencia de la tierra y se otorgaron tres años para que los propietarios pudieran limitar sus posesiones mediante ventas u otro recurso, hasta el límite de las 245 hectáreas. Finalmente, la operación quedó prácticamente agotada mediante el *Decreto 895*, conocido como *Ley Especial para la Afectación y Destino de las Tierras Rústicas Excedentes de las 245 Hectáreas*, emitida el 26 de febrero de 1988 y publicada en el Diario Oficial N° 40, del 26 de febrero de 1988, que se promulgó años más tarde.

En 1980, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), se financiaron y pusieron en marcha proyectos de capacitación y apoyo gerencial para beneficiar a las cooperativas, tales como el *Programa de Administración Uniforme*, con la contratación de gerentes y contadores, orientados a promover el desarrollo contable y la gerencia en las cooperativas. Los programas caducaron al finalizar el apoyo proporcionado por USAID.

El proceso de Reforma Agraria que se dio en El Salvador a partir del 5 de marzo de 1980 se realizó en gran parte en las grandes haciendas, dedicadas a cultivos de exportación, que son dentro de la producción agrícola, los que generan mayor rentabilidad.

En la ejecución del proyecto, el Estado se apoyó en la Ley Básica de la Reforma Agraria, en los Decretos Legislativos N° 154 (aplicable a la afectación de tierras con superficies mayores de 500 hectáreas), N° 207 (para terrenos explotados por particulares en condiciones de arrendamiento)

y Nº 842, que dio el mandato de incorporar al proceso, tierras que ya estaban en poder del ISTA antes de la promulgación de la Ley Básica de la Reforma Agraria.

El proceso de Reforma se ejecutó entre abril de 1980 y junio de 1984. Según Wim Pelupessy (1998), se estimó que el 13% de las familias que vivían de trabajos vinculados con la agricultura fueron beneficiadas. Para algunos autores, como Álvarez y Chávez (2001), “la ejecución de las Fases I y III carecieron de una planificación técnico- financiera y un plan de educación cooperativa, coherente con un verdadero proceso de Reforma Agraria”. En estas condiciones, no se obtuvieron los objetivos económicos y sociales esperados. Asimismo, la meta de desconcentración de la tierra no se alcanzó; el 54.2% de las tierras habían quedado en manos del 2.8% de propietarios de fincas (Álvarez y Chávez, 2001:36,37).

La *Tercera Fase de la Reforma Agraria* fue ejecutada por FINATA y aplicada a tierras que, al momento de emitirse el decreto 207, estuvieran siendo trabajadas directamente por productores bajo sistemas de arrendamiento, aparcería u otros tipos de alquiler. Según los datos del Cuadro 1, hacia 1984 se había afectado 209,733.9 hectáreas, distribuidas en las cuatro regiones del país.

Cuadro 1

El Salvador. Tierras afectadas mediante el Decreto 207 (Etapa III), 1984.

Regiones	Años			
	1981 a_/	1982 b_/	1983 c_/	1984 d_/
I	--	15,844.00	15,800.00	29,308.60
II	--	8,319.00	8,300.00	24,485.50
III	--	5,143.00	5,100.00	11,492.10
IV	--	14,530.00	14,500.00	31,463.70
Total	25,448.00	43,836.00	43,700.00	96,749.90

a_/: Aporte del 10% al total de tierras afectadas.

b_/: Al mes de mayo.

c_/: Al 30 de Junio.

d_/: Al mes de Julio.

Fuente: MAG-OSPA-PERA. Evaluación del Proceso de Reforma Agraria (Marzo/1980 a Julio/81). San Salvador, Sept. 1981a Reforma Agraria”. Doc. 1-03/84. Diciembre 1984. Pág. 70

Dentro de las limitaciones que tuvo el proceso, se pueden reconocer algunos logros importantes en diversos aspectos: modificaciones en la estructura de la tenencia de la tierra que beneficiaron a los miembros de las asociaciones cooperativas legalmente constituidas; traspaso de tierras en calidad de propietarios a los pequeños y medianos productores. En el Cuadro 2 se presentan los datos de los cambios en la tenencia de la tierra hacia 1984, provocados por los Decretos 153, 154 y 842.

La figura de *cooperativas de producción agropecuaria* fue concebida para mantener las dimensiones de las unidades productivas, sin que perdieran la capacidad y la eficiencia inherente a las explotaciones de mayor tamaño. Además, se buscaba que la cooperativa ampliara los beneficios de su capacidad productiva a la mayor cantidad posible de beneficiarios. El cuadro anterior demuestra que con el reparto de 268,163 hectáreas se benefició a 28,410 personas, a través de 314 cooperativas. Nótese que el número de cooperativas (314) no es igual con el número de explotaciones (320). Esa situación puede interpretarse de la siguiente manera: el Decreto 842

se aplicó al sector tradicional y su objetivo era la adjudicación de tierras adquiridas por ISTA con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria; es decir, las seis unidades productivas corresponden a formas individuales de tenencia de la tierra, producto de las adjudicaciones de tierras en poder del ISTA, cuyas dimensiones no eran suficientes para que operaran en modalidades asociativas.

Cuadro 2

El Salvador: Unidades productivas, cooperativas, beneficiarios directos y superficie intervenida por regiones (Decretos 153-154 y 842). Año 1984.

Regiones	Unidades productivas	Número de cooperativas	Número de beneficiarios	Número de hectáreas
I	88	86	9,882	66,692
II	78	78	8,024	76,577
III	72	70	4,189	40,864
IV	82	80	6,315	84,030
Total	320	314	28,410	268,163

Región I: San Ana, Sonsonate y Ahuachapán.
 Región I: La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán y San Salvador.
 Región I: San Vicente, La Paz y Cabañas.
 Región I: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.
Fuente: MAG-OSPA-PERA. Ibid.

En ese contexto, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2001:19) afirma, apoyándose en datos obtenidos posteriormente de la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992 de MIPLAN*, que a pesar del esfuerzo realizado y de la reducción sustantiva de las grandes propiedades, a principios de los noventa seguían predominando la concentración de la propiedad en pocas manos.

El rendimiento de los diferentes tipos de explotación puede examinarse con los datos contenidos en el Cuadro 3. Las cifras permiten sostener la argumentación de que cuanto más reducido es el espacio para producir, menor es el ingreso que se obtiene; existen estratos que directamente se pueden clasificar como grupos en extrema pobreza: familias sin tierra y microfincas. El 68.9% de las familias eran pobres o extremadamente pobres, percibiendo un ingreso promedio que fluctuaba entre 1,076 y 1,459 colones anuales; mientras que los dueños de las propiedades más grandes (0.2%) tenían un ingreso anual estimado en 224,465.00 colones, es decir, 208 veces más que los primeros.

Para tener una apreciación más exacta del cambio que tomó la estructura de la tenencia de la tierra, es preciso identificar el número de propietarios que había en el año agrícola 1970-71 y compararlo con los propietarios del año 1984, es decir, cuatro años después de iniciado el proceso de Reforma Agraria. En el Cuadro 4 puede apreciarse que de 270,868 explotaciones en 1971, se pasó a 297,020 en 1984 (Cuadro 5), es decir, aumentaron en un 9.65%.

Cuadro 3

El Salvador: Ingreso bruto agropecuario por familia rural, según tamaño de la explotación. En miles de colones. Año 1983.

Estratos	N° de familias	%	Ingreso total (en miles de colones)	%	Ingreso promedio
Familias sin tierra	185,595	41.1	199,752,187	18.4	1,076
Microfincas	125,192	27.8	182,627,586	16.8	1,459
Sub Familiares	119,964	26.6	278,373,863	25.7	2,320
Familiares	16,246	3.6	123,759,754	11.4	7,618
Multifamiliares medianas	3,380	0.7	135,576,160	12.5	40,111
Multifamiliares grandes	737	0.2	165,430,786	15.2	224,465
Total	451,114	100.0	1,085,520,336	100.0	277,049

Fuente: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. *La Fase III de la Reforma Agraria y las condiciones de vida de sus beneficiarios*. Seminario permanente sobre Economía Nacional del Departamento de Economía. Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Sept.-oct. de 1983, Año VI, N° 5. San Salvador. Pág. 367.

Cuadro 4

El Salvador: Número de explotaciones, por régimen de tenencia, según departamento y tamaño de la explotación. Año agrícola 1970/71.

Tamaño (hectáreas)	Total de explotaciones	Propiedad	Arrendamiento		Propiedad y arrendamiento simple	Colonias	Gratuita y arrendamiento simple	
			Con promesa de venta	Simple			Gratuita	Otra forma
Hasta 0.49	61,257	20,498	772	21,397	2,857	8,449	1,728	5,556
De 0.50 a 1.00	71,207	17,312	912	29,177	8,043	6,206	2,883	6,674
1.00 a 2.00	59,063	18,540	882	18,430	11,602	2,110	2,267	5,232
2.00 a 3.00	25,357	12,234	681	4,616	5,348	253	615	1,610
3.00 a 4.00	9,905	5,483	381	1,015	2,376	--	147	503
4.00 a 5.00	8,152	5,368	217	530	1,614	--	77	346
5.00 a 10.00	15,598	11,310	400	567	2,695	--	80	546
10.00 a 20.00	9,164	7,532	103	217	1,067	--	22	223
20.00 a 50.00	6,986	6,113	35	175	506	--	8	149
50.00 a 100.00	2,238	1,957	18	50	141	--	3	69
100.00 a 200.00	1,103	963	5	43	59	--	1	32
200.00 a 500.00	636	529	2	36	30	--	--	39
500.00 a 1,000.00	139	122	--	3	5	--	--	9
1,000.00 a 2,500.00	49	39	--	--	2	--	--	7
2,500.00 y más	15	14	--	--	--	--	--	1
Total	270,868	108,014	4,408	76,256	36,345	17,018	7,831	20,996

Fuente: Colindres, Eduardo. *La tenencia de la tierra en El Salvador*. Revista ECA # 335/336. Año XXXI, Sept.-oct. de 1976. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, pág. 465. Citado por Pérez Rivas y Chávez Castro (1986).

Cuadro 5

El Salvador: Número de explotaciones por tamaño, área de explotación y porcentajes del total. Modificado para 1984.

Tamaño de la explotación (hectáreas)		Explotaciones		Área de explotación		
		Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje	% acumulado
Hasta	0.49	61,257	20.49	18,425.10	1.27	1.27
De 0.50 a	0.99	71,207	23.81	51,861.70	3.57	4.84
1.00 a	1.99	59,063	19.75	81,038.80	5.58	10.42
2.00 a	2.99	23,357	8.48	61,245.10	4.22	14.64
3.00 a	3.99	9,905	3.31	34,361.30	2.37	17.01
4.00 a	4.99	8,152	2.73	36,378.20	2.51	19.52
5.00 a	9.99	44,008	14.72	378,634.80	26.08	45.60
10.00 a	19.99	9,164	3.06	126,974.60	8.74	54.34
20.00 a	49.99	6,986	2.34	215,455.10	14.84	69.18
50.00 a	99.99	2,394	0.80	168,090.10	11.58	80.76
100.00 a	199.99	1,103	0.37	152,055.90	10.47	91.23
200.00 a	499.99	424	0.14	127,373.60	8.77	100.00
Total		297,020	100.00	1,451,894.30	100.00	-

Fuente: Pérez Rivas, Guillermo y Nain Chávez Castro (1986). *La Reforma Agraria como mecanismo de redistribución en El Salvador, Fases I y III (1980 - 1984)*. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, marzo de 1986.

La Reforma Agraria no hizo modificaciones importantes en los rangos de minifundios y pequeñas propiedades, pero cuando se analizan los estratos de 100 o más hectáreas, el número de explotaciones para el año de 1984, se ve aumentado significativamente.

Por otra parte, desaparecen por completo los tres últimos rangos que corresponden a superficies mayores (desde 500 hectáreas hasta 2,500 o más hectáreas), lo que evidencia que “se rompe el sistema latifundista que perduró por muchos años, en el que existió un pequeño núcleo de familias poseedoras de enormes superficies de tierra en un país pobre en el que viven muchas personas en condiciones apremiantes, precisamente por falta de tierra” (Pérez Rivas y Chávez Castro, 1986).

La situación que se presentaba en el año de 1984 (cuatro años después de la Reforma Agraria) no reporta cambios en cuanto al número de explotaciones en los primeros 6 estratos. En el estrato 7, con superficies de 5.00 a 9.99 hectáreas, el aumento de 1984 en el número de las explotaciones, es altamente significativo, pasando de 15,598 explotaciones a 44,008, es decir, se crean 28,410 propiedades más. Los estratos 8 y 9 de 10 a 19.99 hectáreas y de 20 a 49.99 hectáreas, respectivamente, permanecen dentro de las mismas cantidades; pero en el estrato 10, de 50 a 99.99 hectáreas, hay un aumento de 156 explotaciones nuevas. El estrato 11, de 100 a 199.99 hectáreas, se mantiene en el mismo número, reduciéndose en el siguiente (200 a 499.99 hectáreas) de 636 en 1970 - 1971 a solo 424 en 1984. Se puede observar que las propiedades mayores de 500 hectáreas desaparecen en este nuevo tipo de clasificación.

De acuerdo con el Cuadro 6, las superficies intervenidas llegan a las 367,442 hectáreas, en las que la Región II tiene las mayores extensiones, con el 27.50% del área total intervenida. La asignación de tierras que estuvieron apoyadas por los Decretos 153 y 154 alcanzaron las 229,717 hectáreas, de las cuales 13,926 fueron *derecho de reserva* de los antiguos propietarios. Esto limitó las superficies hasta 215,791 hectáreas.

Cuadro 6

El Salvador: Área en que se desarrolla el proceso de Reforma Agraria, según decretos y por regiones. Año 1984.

Regiones	Áreas según decretos (hectáreas)			Total	% Región
	Dec. 153 y 154	Dec. 840	Dec. 207		
I	63,187	8,035	29,309	98,531	26.80
II	54,943	21,634	24,485	101,062	27.50
III	35,921	4,942	11,492	52,355	14.30
IV	61,740	22,290	31,464	115,494	31.40
Total	215,791	57,743	96,957	367,442	100.00

Fuente: MAG-OSPA-PERA. *Cuarta evaluación de la Reforma Agraria*. Doc. 1-03/84. San Salvador, diciembre 1984. Pág. 1.

Entre los principales objetivos de la Reforma estaban la distribución más equitativa del *recurso tierra* para los campesinos, y a través de esta acción, fortalecer a las empresas en manos de los agricultores beneficiarios y posibilitar la generación de mejores ingresos para estas personas, con lo que se proyectaba obtener un mejor nivel de vida para ellos. Al mismo tiempo, la desconcentración en la tenencia de la tierra cambió aspectos importantes del sector productivo agrario:

- Se opera un cambio en las formas de arrendamiento o alquiler de tierras, pasando este recurso a ser propiedad de los arrendatarios.
- La propiedad de explotaciones mayores de 500 hectáreas se transfiere a favor de las asociaciones cooperativas campesinas que se constituyeron como parte del proceso de Reforma Agraria.
- La cesión voluntaria de propiedades menores de 500 hectáreas por parte de instituciones privadas al organismo estatal correspondiente, para su posterior conversión a cooperativas campesinas.
- La devolución de una porción del área intervenida en carácter de derechos de reserva a expropiarios.

Técnicamente, no se pueden apreciar diferencias amplias en cuanto a la concentración de la tierra. Aparentemente la tendencia es a que este fenómeno se mantenga; sin embargo, no se debe llegar a conclusiones erradas, porque al sustituirse el o los propietarios originales por una forma de dominio o posesión ejercida por una cooperativa, efectivamente se está distribuyendo acertadamente la tierra, sin romper la capacidad productiva unitaria de la gran propiedad.

Los cambios en la concentración de la tierra, antes y después de la Reforma Agraria, se pueden medir, aplicando el Coeficiente de Gini. En el Anexo 1 se ilustra con dos gráficas. En la Gráfica 3 se observa un achatamiento de la curva de Lorenz, la cual se acerca a la línea de *equidistribución*, demostrando una leve desconcentración en la propiedad de la tierra.

Por su parte, los datos del estudio de MAG-OSPA-PERA (1984) que se presentan en el Cuadro 7 reflejan que 268,113 hectáreas se habían distribuido entre 28,410 beneficiarios, agrupados en 314 cooperativas y 320 unidades productivas.

Cuadro 7

El Salvador: Unidades productivas, cooperativas, beneficiarios directos y superficie intervenida por regiones (Decretos 153/154 y 842). Año 1984.

Regiones	Unidades Productivas	Número de Cooperativas	Número de Beneficiarios	Número de Hectáreas
I	88	86	9,882	66,692
II	78	78	8,024	76,577
III	72	70	4,189	40,864
IV	82	80	6,315	84,030
Total	320	314	28,410	268,163

Fuente: MAG-OSPA-PERA. *Cuarta evaluación de la Reforma Agraria*. Doc. 1-03/84. San Salvador, diciembre de 1984, pág. 70.

1.1.1 Nuevas estructuras de tenencia que generaron esos cambios

El GOES, buscando la generación de un nivel de desarrollo económico y social para el país, aplicó nuevas políticas para conseguir las metas de reactivación económica y social, y procedió a comprar la deuda agraria al sistema financiero. Con esta medida las cooperativas volvieron a tener acceso al crédito.

Otra de las políticas importantes fue la de aplicar el Decreto 747, que tenía como objetivo la partición de propiedades para la transferencia individual y colectiva bajo el sistema de nuevas opciones de tenencia que trabajarían en dos áreas:

- a. *Transferencia de tierras*, a través de la cual se le dio libertad a los beneficiarios del sector para definir la forma de propiedad que deseaban practicar (individual, colectiva, mixta y de participación real), siempre y cuando esto no propicie la destrucción de los recursos naturales.
- b. Para la *organización del desarrollo empresarial*, se propusieron como alternativas las *Cooperativas de Servicio Múltiples*, de participación real y de mantenimiento de cooperativas colectivas, para las que no admitieron el cambio.

Por otra parte, el *Programa de Transferencia de Tierras (PTT)*, creado como complemento de los Decretos Legislativos 699, 719 y 263, concluyó su ejecución a finales de la década de los noventa, con lo que se ordenaron las acciones en lo referente a transferencia de tierras y “pronto pago”, para la cancelación de la deuda agraria. En lo jurídico, se hizo la presentación e inscripción de títulos y escrituras de propiedad. Se firmaron cartas convenio con el Centro Nacional de Registros (CNR).

De acuerdo con la tendencia observada en la aplicación de la política agraria, es evidente que los principales esfuerzos se orientaron a dar respuesta a la política, *El Salvador, un país de propietarios*, a través del PTT, habiendo contado con la participación de equipos técnicos y legales especializados para dicho fin, tanto institucionales, como del sector privado, emitiéndose además de las escrituras colectivas: aproximadamente 36,000 títulos.²

El Gobierno de El Salvador consideró de importancia estratégica resolver el problema agrario de El Salvador, y a la vez emprender acciones para que la desmovilización de los grupos armados se hiciese efectiva y consistente. De esta manera se decidió que los ex combatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) tendrían preferencias en la distribución por medio de programas de transferencia de las tierras del Estado. Los resultados de ese esfuerzo se registran en el siguiente cuadro.

Cuadro 8

El Salvador: Situación de la transferencia de tierras a beneficiarios de los Acuerdos de Paz. Año 1992.

Concepto	Nº propiedades	Área (manzanas)	Beneficiarios	Valor (US\$)
I. PTT tradicional				
a. FMLN	2,318	86,376.6	22,256.0	579,359,436
b. FAES	727	28,101.7	7,907.0	216,526,767
II. PTT FINATA				
a. FMLN	40	1,697.5	437	8,494,480
b. FAES	0	0	0	0
III. PTT ISTA				
a. FMLN	68	21,710.4	4,691	93,562,544
b. FAES	18	2,752.1	687	17,418,947
c. ADC	11	2,035.9	1,071.0	41,420,487
d. ADEFAES	25	3,603.4	1,749	22,483,486
e. Grupo Los 400	3	1,255.1	403	3,688,338
f. Reforma Agraria pro indiviso	2	255.6	53	3,568,162
IV. Asentamientos humanos rurales	109	295.1	924	7,049,357
Total	3,321	148,083.4	40,178	993,594,204

Fuente: ISTA. Jefatura de Informática y Gerencia de Transferencia de Tierras.

Los datos del Cuadro 9 dan cuenta de que el PTT se ubica geográficamente en los 14 departamentos del país, principalmente en Usulután, San Vicente, Chalatenango y San Miguel, donde comprende un área de 94,700 mz, equivalente al 63.3% del total del Programa, beneficiando a 24,700 personas, con un costo social para el país de 71.21 millones de dólares. Los departamentos con menor participación en el PTT fueron La Libertad y La Unión, con un 4% equivalente a 5,700 mz asignadas a 1,735 personas, y a un costo de 4.53 millones de dólares.

² Actualmente, el sistema de títulos ha cambiado al de escrituras.

Sobre la seguridad jurídica de las tierras transferidas a través del PTT, en las bases de datos creadas por el Banco de Tierras se tiene registrada la entrega de 29,800 escrituras a los beneficiarios del Programa, situación que evidencia el cambio en la estructura de tenencia de la tierra original de los pro indivisos a la propiedad real individual.

El PTT surgió para darle seguimiento a los compromisos adquiridos por las partes en conflicto acerca de la redistribución de la tierra en El Salvador, en el marco de los Acuerdos de Paz firmados en febrero 1992. Propuso la distribución, en tres fases, de 237 mil manzanas para un total de 47,500 beneficiarios y beneficiarias entre ex combatientes de del FMLN y la FAES, así como tenedores y tenedoras de tierras en zonas ex conflictivas.

Cuadro 9

El Salvador: Situación de la transferencia de tierras a beneficiarios de los Acuerdos de Paz por departamento. Año 1992.

Departamento	Propiedades	Área (Mz.)	Beneficiarios	Monto (valor US\$)
Ahuachapán	163	5,760.4	1,625	43,598,104.4
Cabañas	165	4,502.1	993	23,849,054.0
Chalatenango	710	15,811.2	3,731	94,626,430.0
Cuscatlán	281	13,318.5	3,352	85,596,792.0
La Libertad	67	3,357.5	865	24,445,894.0
La Paz	34	2,455.9	870	31,362,624.0
La Unión	318	5,564.9	1,315	15,254,811.0
Morazán	318	5,564.9	1,315	30,627,020.0
San Miguel	240	14,865.3	3,959	90,941,395.0
San Salvador	68	7,701.1	1,673	40,070,446.0
San Vicente	46	25,062.4	6,356	160,957,245.0
Santa Ana	46	3,87.8	1,110	33,012,708.0
Sonsonate	78	3,427.3	1,259	36,682,549.0
Usulután	578	37,982.4	10,888	275,520,774.6
Subtotal	3,212	147,788.3	39,254	986,544,847.0
Asentamientos humanos rurales	109	295.1	924	7,049,357.0
Total	3,321	148,083.4	40,178	993,594,204.0

Fuente: ISTA. Jefatura de Informática y Gerencia de Transferencia de Tierras.

La necesidad de la sistematización surgió al observar que una parte de los y las beneficiarias tendía a vender sus tierras inmediatamente después de concluir los procesos de medición y estructuración definitiva de sus propiedades, generando con ello, condiciones para una nueva concentración de tierras en El Salvador.

1.1.2 Principales formas de tenencia de la tierra

En el período 1982-1991, la distribución de tierras realizada por la aplicación de los Decretos 153, 154 y 207 había dado como resultado un nivel de endeudamiento a las asociaciones cooperativas y beneficiarios individuales que no les permitiría continuar con sus operaciones, estimándose conservadoramente que los saldos moratorios podían ascender a un monto de más de US\$450 millones, con una escasa amortización a la deuda agraria; sin embargo, el proceso no se detuvo, y en lugar de eso, esta etapa se caracterizó por introducir nuevos decretos y modalidades para continuar con la distribución de la tierra.

Tomando como referencia el trabajo investigativo de McReynolds (1989), se puede deducir que la estructura generada a partir de los programas de Reforma Agraria ejecutados al final del período estudiado en 1988 reportan un número total de 1,505,862 agricultores, distribuidos de la manera siguiente:

- a. Los 207,752 agricultores corresponden a los beneficiarios favorecidos mediante el Decreto 154.
- b. Los beneficiarios del Decreto 207 acumulan 69,240 productores.
- c. En el sector no reformado existían 1,157,875 agricultores.
- d. Alquilando tierras bajo tipos múltiples: 58,293 agricultores.
- e. En *otras formas*: 12,700 personas.

La información disponible con respecto al uso de la tierra después del proceso de distribución de la misma es escasa, lo mismo que la información actualizada relacionada a su uso potencial. El estudio de McReynolds (1989) presenta las variaciones siguientes:

Puede observarse cómo las variaciones en cuatro años se mantienen relativamente estables. El comportamiento de la estructura de la tenencia de la tierra tiende a un comportamiento más uniforme en la Región III. Los incrementos porcentuales reportados en 1988 parecen indicar que más personas toman posesión de tierras, mientras las reducciones en puntos porcentuales podrían estar señalando los abandonos de tierras asignadas.

Otra información que se puede discutir es la que se presenta en el Cuadro 11, elaborado en 1988 por MAG, OSPA, PERA. Si se compara el cambio reportado en dicho cuadro con los datos correspondientes a 1984, se encuentra:

- a. Que el número de propietarios asciende de 297.020 en 1984 a 308.895 en 1988, lo que significa un incremento de 3,84%.
- b. En las superficies se puede observar que de 1.451.894,3 has. en 1984, pasó a 1.549.162 has. distribuidas en 1988, equivalente a un incremento del 6.7%.

Cuadro 10

El Salvador: Tenencia de la tierra por regiones geográficas, 1988. (Porcentajes).

Regiones	1984	1988
I	35.0	37.5
II	25.9	25.5
III	10.8	10.7
IV	27.5	25.3
Total	100.0	100.0

Fuente: McReynolds, S. A. *The 1989 El Salvador Land Use and Land Tenure Study*. Washington, D. C., november 1989, Appendix D. P. 1

Cuadro 11**El Salvador: Tenencia de la tierra y región geográfica, 1988.**

Región	1988					
	Sector no reformado		Sector reformado		Total	
	Nº de propietarios	Área en hectáreas	Nº de propietarios	Área en hectáreas	Nº de propietarios	Área en hectáreas
I	45,657	245,319	28,830	85,619	74,487	330,938
II	67,781	261,780	21,261	64,891	89,042	326,671
III	40,574	195,878	11,691	37,750	52,265	233,628
IV	73,480	578,495	19,621	79,430	93,101	657,925
Total	227,492	1,281,472	81,403	267,690	308,895	1,549,162

I. Occidente; II. Central; III. Paracentral; IV. Oriental

Fuente: MAG, OSPA, PERA. *IX Evaluación de la Reforma Agraria*. San Salvador, 1988.

1.1.3 ¿Cuántos productores había en el país en 1988 y 1992?

Los cálculos realizados por diversos autores en torno al número de productores se presentan en el Cuadro 12. Las categorías identificadas son de fincas y productores, clasificadas por PERA en 1989, McReynolds (1988) y Seligson (1993). PERA reportaba un total de 227,492 fincas en el sector agrario no reformado (MAG-OSPA-PERA, enero 1989), advirtiendo que se excluyen unidades arrendadas menores de 2 hectáreas y tierras que habían sido adquiridas cinco años antes de la investigación.

McReynolds calcula 230,266 fincas que son cantidades más altas que las de PERA. Cuando PERA incluye nuevos propietarios de fincas (12,842) y rentas o arrendamientos adicionales de otros tipos (27,751) llega a 286,183 unidades. De cualquier manera, 227,492 más 40,233 no son iguales a 286,113. El estudio de Seligson (1993) corrige la cifra de PERA agregando 40,233 fincas arrendadas, menores de 2 has., pasando de 227,492 a 267,725 fincas.

Iniciándose con 267,725 (cifra corregida), como número de fincas y combinándola con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1992, Seligson (1993) llega a calcular el número de productores, asumiendo, cuando se toma la corrección de PERA, que una finca es igual a un productor. Seligson reporta 209,472 productores incluyendo terratenientes y cooperativas, pero excluye en esta figura los que no poseen tierras y las familias de los trabajadores que tienen propiedades. Estas dos últimas categorías no han sido excluidas por el estudio de PERA. Por su parte, McReynolds hace un estimado de 317,529 productores en 1988 en el que se incluye al SAR.

1.1.4 Titularidad de la unidad productiva

La titulación de tierras ofrece ventajas adicionales al dueño de la misma, además de dar seguridad a los bancos con respecto a la localización de los cultivos, que puede comprobarse por las escrituras, el usuario y la familia del mismo. Así, adquieren un mejor sentido de pertenencia por sus terrenos y terminan estimando más sus propiedades.

La titulación de las unidades productivas adjudicadas en el proceso de la Reforma Agraria llegó a ser en su momento una de las labores más fuertes que desarrolló el ISTA, entidad que antes de abordar el problema de la titulación tuvo que crear organismos paralelos para que hicieran efectivos programas específicos. El ISTA le ha adjudicado un gran valor a la titulación de tierras, no solo porque el título es una garantía de posesión de la tierra adjudicada, sino por el hecho de que la titulación abre las puertas para que el productor pueda iniciar una larga cadena de procesos que le van a ayudar para la creación de su propia base productiva.

En el período estudiado fue necesaria la creación de FINATA, que funcionó entre 1980 y 1994. La misión de este organismo era afectar y traspasar tierras agrícolas a favor de los arrendatarios. Se llegó a afectar aproximadamente unas 75.106 hectáreas y, al terminar con su misión, fue liquidada. (ISTA, 2005).

Por su parte, el Banco de Tierras funcionó entre 1991 y 1998; su misión fue facilitar la adquisición de 3,508 hectáreas a grupos cooperativos que no tuvieran tierras y que vivieran en el área rural. Al terminar sus funciones la institución fue liquidada.

Cuadro 12

El Salvador: Formas de tenencia de la tierra en 1971 y 1987-1992.

Formas de Tenencia	1971		1988		1988		1987/88		1987/89		1989/90		1990/91		1991/92		1992		
	Tenencia de la tierra por productores, fincas y fuerza laboral		N° fincas		N° fincas		N° Productores		N° Productores		N° Productores		N° Productores		N° Productores		N° Productores		
	III CENSO AGROP	PERA £	PERA £	GORE	McREYNOLDS	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	PERA β	SELIGSON
Propietarios/operadores																			
Benef. directos dec. 154+842	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	322 e	34,149	36,558	42,562 b	46,107 b	33,096	32,380	31,137	31,137	32,380	31,137	31,137	31,137	10,825 d	
Benef. directos dec. 207+842	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	46,991 b	42,562 b	42,562 b	2,283	2,596	46,107 b	49,480 b	52,819 c	52,819 c	49,480 b	52,819 c	52,819 c	52,819 c	n.d.	
Benef. directos dec. 839	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,596	6,041	5,080	5,080	6,041	5,080	5,080	5,080	n.d.	
Benef. directos dec. 747	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,317	5,729	5,729	4,317	5,729	5,729	5,729	n.d.	
Benef. directos dec. 713	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	824	824	n.d.	824	824	824	n.d.	
Sector no reformado	108,014	246,189	233,666	233,666	233,847	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Alquiler																			
Alquiler (incluye tipos múltiples)	112,601 h	39,994	11,057 j	11,057 j	25,133 j	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	97,047 f	
Colonia	17,018	n.d.	n.d.	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,177 g	
Otras formas	33,235 i	n.d.	491	491	11,235 i	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	34,794	
Promesa de venta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,807	
Derecho simple	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	69,122	
Total	270,868	286,183 a	245,706 k	245,706 k	317,529	76,711	81,403	81,403	81,403	81,799	92,218	95,589	95,589	92,218	95,589	95,589	95,589	220,772	

(a): Incluye 40, 233 fincas menores a 2 mz. excluidas del resto de la Encuesta de PERA. El desglose es como sigue:

Fincas de propietarios nuevos (12, 482), y renta más otros tipos (27, 751).

(b): Solamente beneficiarios del Dec. 207.

(c): 51,550 personas son beneficiarios directos del Dec. 207.

(d): El reporte de Selligson los identifica como cooperativas sin decir cuál Decreto afecta a estos beneficiarios.

(e): Cooperativas de la Reforma Agraria, tal como les ha llamado McReynolds y otros, sin decir cuál Decreto afecta.

(f): Solamente renta.

(g): Incluye usufructo (23, 962) y mediero o "Aparcero" (10, 832), aquellos que pagaron sus derechos de usufructo en especie (por ejemplo, una parte de la cosecha).

(h): Incluye renta simple, y propiedad más renta simple.

(i): Incluye promesa de venta, usufructo más renta simple y otras formas.

(j): Incluye promesa de venta, renta simple y usufructo.

(k): El total no corresponde con los porcentajes para cada categoría proporcionada por Gore en tabla A, p.56.

n.d.: No hay datos disponibles.

£: Ver "Estudio Nacional del Sector Agropecuario. Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra".

β: Ver "Evaluaciones de la Reforma Agraria".

Fuente: McReynolds, S.A., et al., "The 1989 El Salvador agricultural Land Use and Land Tenure Study". Washington, D.C., 1989.

Selligson, M., et al. "El Salvador agricultural Policy Analysis Land Tenure Study". APAP II Technical Report No. 133, prepared for USAID/El Salvador, september 1993, p. 2-12

Gore, P., et al., "The 1988 El Salvador. Agricultural Land Ownership and Land Use Survey, "Washington, D.C., august, 1988.

MINEC, DIGESTYC. "Tercer Censo Nacional Agropecuario 1971, Vol. II," Cuadro 1.

MAG, OSPA, PERA. VIII, IX, X, XI, XII Evaluaciones del Sector Reformado.

MAG, OSPA, PERA. "Estudio Nacional del Sector Agropecuario. Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra," San Salvador, Enero 1989. Cuadro 4.

1.1.5 Seguridad jurídica

En materia de seguridad jurídica, se ha tratado de dar apoyo a la mayor parte de los beneficiarios sin salirse del marco que considera la importancia que tiene el fortalecimiento de los derechos privados sobre la propiedad de la tierra. En otros aspectos, la seguridad jurídica es también decisiva e influye en la generación de ingreso por el alto apoyo que presta al acceso de bienes de producción, que va creando los renglones de inversión del productor agrícola.

El ISTA en las etapas del proceso de la Reforma Agraria se ha visto obligado a sortear muchas dificultades: al inicio, surgieron deficiencias vinculadas con los atrasos en el Registro de la Propiedad. Muchas de estas no fueron atendidas con la urgencia que demandaba cada caso. Surgieron controversias generadas por el abandono de tierras de algunos beneficiarios cuando las condiciones de la guerra eran demasiado adversas y la ocupación posterior por otros campesinos a quienes se les llamó “tenedores” y que usufructuaron las propiedades por algunos años. Esto impuso una doble tarea institucional: atender el retorno de los antiguos propietarios y el reasentamiento de los “tenedores”.

El trabajo en materia de seguridad jurídica tiene que seguir adelante mientras tenga vigencia el ISTA. En el período analizado, existen logros importantes que pueden sintetizarse de la manera siguiente: la aplicación de los Decretos de Ley 153, 154, 207 y otros distribuyó una superficie de 411,151 hectáreas producto de la afectación de 8,643 propiedades, que representan en números redondos un 20% del territorio nacional, que en forma individual o colectiva fueron transferidas a 936,230 personas según se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro 13

El Salvador: Universos originales de la Reforma Agraria.

Fases y decretos	Universos originales (propiedades)	Áreas (hectáreas)	Beneficiarios
1. ISTA Sector Tradicional	44	42,141	104,270
2. ISTA D-153 y 154 Fase I	480	227,543	317,085
3. ISTA PTT (incluye 32 excedentes)	86	17,124	26,890
4. FINATA D-207 Fase III	147	9,197	29,940
5. FINATA D-839	147	9,197	29,940
6. FINATA lotificaciones	53	176	20,080
7. Asentamientos humanos rurales	109	247	4,560
8. Banco de Tierras D-713	57	3,509	8,715
9. Banco de Tierras PTT	3,085	81,323	153,200
10. Acuerdos 3 de julio	11	1,423	5,240
11. Excedentes de las 245 hectáreas, Fase II	55	7,385	9,210
Total	8,643	411,151	936,230

Fuente: Gerencia de Desarrollo Rural del ISTA, 2007.

1.2 Período 1992-2008

El inicio de este período estuvo marcado por un acontecimiento importante para el país: la firma de los Acuerdos de Paz, realizada el 16 de enero de 1992. Los cambios observados hasta 1992 se deben a los diversos programas impulsados por el ISTA, que fueron proyectados para beneficiar a más familias del área rural, a combatientes de la FAES y del FMLN que fueron incluidos en los PTT, en virtud de los Acuerdos de Paz, a programas de género y otros.

1.2.1 Nuevas estructuras de tenencia generadas

En el período 1989-1998, se dio inicio al *Programa Promoción de la Reactivación Económica y Social*. Entre las primeras acciones emprendidas estuvo la compra al sistema financiero, de la deuda agraria de las cooperativas. Posteriormente se procedió a definir un nuevo modelo amparado al Decreto 747, *Nuevas Opciones de Tenencia y de Desarrollo Empresarial* que se aplicó a dos áreas:

- a. *Transferencia de Tierras*, que dejó a opción de los beneficiarios definir la forma de la propiedad que deseaban tener: individual, colectiva, mixto y de participación real; cumpliendo con el requisito de que los terrenos no formaran parte de reservas para protección de los recursos naturales.
- b. *Organización del Desarrollo Empresarial*, como alternativa a los sistemas de cooperativas de servicios múltiples, de participación real y del mantenimiento de cooperativas colectivas para las que no quisieron el cambio. Estas acciones se apoyaron en los Decretos 699, 719 y 263, que incluía lo referente a la transferencia de tierras y al pronto pago. El gobierno de esa época estaba apoyando por este medio, la política agraria que se denominó *El Salvador Un País de Propietarios*, contando además con programas estructurados, como el PTT, que logró definir 36,000 títulos de propiedad. También se puede agregar que con estos modelos impulsados, fue posible desarrollar un buen número de proyectos en 379 propiedades y comprendidos en un área de 56.137,90 hectáreas, tal como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 14
El Salvador: Proyecto de nuevas opciones. Año 2005.

Decretos	Nº de proyectos	Área (mz)	Lotes	Solares	Total de lotes y solares
747	164	33,416.47	14,104	21,863	35,967
719	215	22,721.43	10,316	27,554	37,870
Total	379	56,137.90	24,420	49,417	73,837

Fuente: ISTA. Gerencia de Desarrollo Rural, 2007.

Adicionalmente, con la *Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria*³ de 1996, se buscó acelerar este proceso, aunque oficialmente el objetivo de la ley era volver sujetos de crédito a las cooperativas que estaban en mora.

3 Decreto Legislativo Nº 699, de fecha 9 de mayo de 1996, publicado en el Diario Oficial Nº 100, Tomo 331, del 31 de mayo de 1996, que contiene la Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria.

Por otro lado, cabe señalar que en el período 1991-1998, funcionó el Banco de Tierras, el cual permitió adquirir 3,508 hectáreas para grupos cooperativos sin tierras. Asimismo, dentro del marco de los Acuerdos de Paz de 1992 (Capítulo V: Tema Económico y Social, Numerales del 2 al 5), se establecieron los compromisos relacionados con la transferencia de tierras a ex combatientes de la FAES y del FMLN que participaron en el conflicto armado y a las personas que actuaron como tenedoras de tierras.

Estos compromisos, junto con el contexto del proceso de liberalización del mercado de tierras iniciado en 1991, permitieron la puesta en marcha del *Programa de Transferencia de Tierras (PTT)*, llevado a cabo entre 1992 y 2002, ejecutado por el Banco de Tierras (mientras existió) y el ISTA. Dicho programa, permitió al Estado adquirir un total de 98,608 hectáreas, que fueron transferidas a desmovilizados del FMLN y de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), en forma colectiva e individual (lotes agrícolas de 7 hectáreas y solares para vivienda de 500 m²).

El Banco de Tierras fue cerrado por decreto legislativo, dejando a un 70% de los casos atendidos pendientes de resolver su situación legal. Esto generó un vacío jurídico, que fue denunciado en múltiples ocasiones por diversas organizaciones campesinas y cooperativas agrícolas.

Con la creación del CNR,⁴ que absorbió a la Dirección General de Registros (Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y Registro de Comercio) y al Instituto Geográfico Nacional (IGN), la acción de “regular y desarrollar las funciones registrales, catastrales, cartográficas y geográficas” pasó a ser desarrolladas por esta nueva institución. Así, el sistema de títulos de propiedad con el que contaba el ISTA se cambió por el de escrituras, las cuales deben estar inscritas en el CNR. Para poder realizar esto, el ISTA firmó cartas convenio con el CNR.

Si bien todos los procesos involucrados en la redistribución de la tierra en El Salvador, desde la Reforma Agraria de los 80 hasta el PTT, han distribuido *455,423 hectáreas*, con un total de *936,230 beneficiarios* (ver Cuadro 15). Dentro del proceso no ha habido un seguimiento a estos últimos, para saber la utilización que ellos o ellas le han dado a la propiedad asignada. Por el momento, se deben esperar los resultados del IV Censo Agropecuario 2007-2008, para conocer un aproximado de cómo está actualmente distribuida y utilizada la tierra en El Salvador.

En el período estudiado (1992-2008), las acciones emprendidas por el GOES para abordar los problemas de la tenencia y la seguridad jurídica de la tierra han seguido procedimientos legales que facilitan y definen con mayor claridad la situación en que se encuentra la posesión de la tierra. Para contar con una base legal consistente, el apoyo buscado proviene de varios artículos constitucionales.

Citando el Art. 2, se establece con toda claridad que toda persona tiene derecho a la vida, la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos, por lo cual El Salvador garantiza seguridad, igualdad, e impone el derecho a tierras para toda la población.

En el ejercicio de los derechos constitucionales, por medio del Art. 3 se explica el Principio de Igualdad, estableciendo que “todas las personas son iguales ante la Ley. Para el goce de sus derechos civiles no podrán establecerse restricciones que se basen en diferencias de nacionalidad, raza,

4 Decreto Ejecutivo N° 62, de fecha 5 de diciembre de 1994, publicado en el Diario Oficial N° 227, Tomo 325, del 7 de diciembre de 1994.

sexo o religión". El mandato de ley contenido en el Art. 103 reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social.

Cuadro 15

El Salvador: Área afectada dentro de las fases del proceso de Reforma Agraria, según institución participante y número de beneficiarios

Fases y decretos	Áreas (hectáreas)	Beneficiarios
ISTA		
Sector tradicional	42,141	104,270
Decretos - 153/154 Fase I	227,543	317,085
PTT (Incluye 32 excedentes)	17,124	26,890
FINATA		
Decreto - 207 Fase III	65,355	257,040
Decreto - 839	9,197	29,940
Lotificaciones	176	20,080
Banco de Tierras		
Decreto - 713	3,509	8,715
PTT	81,323	153,200
Otros		
Asentamientos humanos rurales	247	4,560
Acuerdos del 3 de julio	1,423	5,240
Excedentes de las 245 Has Fase II	7,385	9,210
Totales	455,423	936,230

Fuente: ISTA (2005), Cuadro 3, *Universos originales de la Reforma Agraria*, p.5.

Nota: En el Cuadro 3 del documento original, el total de áreas reportadas es de 411,151 hectáreas. Sin embargo, al realizar la suma de cada parte, el total obtenido es de 455,423 hectáreas.

Los bienes inmuebles propiedad del Estado, dice el Art. 104, podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y las formas establecidas por la Ley. La propiedad estatal rústica con vocación agropecuaria que no sea indispensable para las actividades propias del Estado, deberán ser transferidas mediante el pago correspondiente a los beneficiarios de la Reforma Agraria. Podrá también transferirse a corporaciones de utilidad pública.

Art. 105. El Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual o cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa y no podrá por ningún concepto reducir la extensión máxima de tierra que como derecho de propiedad establece esta Constitución. Este artículo establece además que ninguna persona natural o jurídica podrá tener propiedades con superficies mayores de 245 hectáreas, excepto las cooperativas o comunales campesinas.

Existe autorización para que los propietarios de tierras citados en el párrafo anterior puedan transferirla, enajenarla, partirla, dividirla o arrendarla libremente, estableciendo que únicamente las tierras en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la Reforma Agraria estarán sujetas a un régimen especial.

Los propietarios de tierras rústicas con extensiones mayores de 245 hectáreas tendrán derecho a determinar de inmediato la parte de la tierra que deseen conservar, segregándola e inscribiéndola por separado en el correspondiente Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. Los inmuebles rústicos que excedan al límite establecido por esta Constitución y se encuentren en proindivisión podrán ser objeto de partición por los copropietarios.

Las tierras que excedan la extensión establecida por la Constitución podrán ser transferidas a cualquier título a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas, lo que deberá realizarse dentro de un plazo de tres años. Una ley determinará el destino de las tierras que no hayan sido transferidas, al finalizar el período anteriormente establecido. Las transferencias no podrán hacerse a cualquier título a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Con respecto a la expropiación, el Art. 106 explica que es procedente cuando sea por causa de utilidad pública o interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. En casos de guerra, de calamidad pública, o cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de agua, energía eléctrica, construcción de viviendas o carreteras, vías públicas de cualquier clase, la indemnización podrá no ser previa. Si es pago a plazos se reconocerá el interés devengado y no será por más de 15 años. Las entidades creadas con fondos públicos podrán ser expropiadas sin indemnización.

La confiscación queda prohibida. El Art. 107 prohíbe la vinculación. Ésta se refiere a prohibir la enajenación de ciertos bienes. Además, fue creada la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, para regular las asociaciones cooperativas en cuanto a vender tierra para vivienda a sus cooperados, transferir lotes agrícolas a sus cooperados, vender o arrendar a cualquier persona jurídica, o asociarse con éstas para fines del desarrollo de actividades de producción, transformación, industria y turismo, arrendar o vender a personas jurídicas. Las acciones anteriores se pueden llevar a cabo cuando sigan las condiciones establecidas por la ley.

1.2.2 El acceso a tierra para los pobres rurales

La amplitud del marco jurídico aplicado por el Estado no da una apertura definitiva al acceso a tierras. La tierra se ha encarecido, sobre todo aquella de fácil acceso a carreteras principales o secundarias, con energía eléctrica y agua para riego. El precio promedio de una manzana de tierra puede oscilar entre US\$30,000 y US\$50,000; generándose especulación en el mercado de tierras, a causa de la dolarización vigente desde 2001 y la importancia que ha ido ganando el factor remesas, las lotificaciones con fines de urbanización y los proyectos turísticos impulsados por la inversión extranjera han aumentado.

El sistema de legalización que tiene actualmente el ISTA no es el más efectivo; hay un atraso de más de 100,000 solicitudes pendientes de trámite. Por otro lado, la mayor parte de los patrulleros no pueden pagar cantidades relativamente modestas para asegurar la legalidad de sus propiedades. Para trámites de inscripción US\$80.00 y para registro del título de propiedad US\$200.00. Probablemente esta actitud se puede considerar como una forma de resistencia debido a que antes se les había anunciado que los trámites serían gratuitos.

El ISTA se mantiene como institución única que atiende todos los procesos pendientes y en ejecución del mandato constitucional referente al límite de la tenencia de la tierra sobre las 245

hectáreas. Se atiende también el Decreto Legislativo 719, promulgado en 1996, relativo a que se establece el régimen especial a que se refiere el inciso tercero del Art. 105 de la Constitución Política, consolidando el proceso de Reforma Agraria y garantizando la seguridad jurídica de la tierra; además, incluye consideraciones de tipo ambiental, ordenándose al SAR transferir áreas de protección y reserva forestal al MAG, y al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

1.2.2.1 La necesidad de facilitar el arrendamiento de tierras

Desde el 30 de mayo de 1996, existe una ley que permite arrendar tierras a través del Decreto 719 a las cooperativas: Ley Especial de la Propiedad de la Tierra de las Cooperativas de la Reforma Agraria (para explotaciones menores a 350 mz o 245 hectáreas).

Además, el MAG ha emprendido acciones para lograr el acceso a la tierra, tales como: Apoyo a las Actividades del ISTA relacionadas con la elaboración de escrituras por medio de la División de Política Agraria (DPA), una dependencia de la Oficina de Políticas y Estrategias (OPE) del MAG. Los programas ejecutados por el ISTA, incluyen:

- a. Programa de Transferencia de Tierras, según la Ley de creación del ISTA y el Decreto 719.
- b. Programas Especiales, ejemplo: Programa de Solidaridad Rural (PSR).
- c. Programa de Donaciones de Tierras para Obras de Desarrollo Social.

1.2.2.2 Dificultades legales e institucionales para la titulación de más de 100,000 escrituras

Los más de 100,000 casos pendientes de escrituración que existen en el ISTA provienen de la titulación demandada luego de que se parcelaron las cooperativas. La parcelación se inició en 1991, con el Decreto Legislativo (DL) 747 (Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria). En la adjudicación inicial, los beneficiarios recibieron más solares para vivienda. La demanda por servicios de escrituración y legalización requirió del ISTA un trabajo adicional intenso para el que no estaba preparado, dado que era insuficiente por falta de recursos técnicos y de personal. Para este trabajo, no es suficiente la medición tradicional por aparatos convencionales (teodolitos), sino que es preciso contar con equipos de posicionamiento global (GPS, por sus siglas en inglés).

El DL 719 (Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria), se considera un complemento del DL 747: ratifica la propiedad individual de las cooperativas; les autoriza la venta de tierras en pública subasta, de tal manera que estos procedimientos aún se están efectuando en algunas cooperativas. Estas acciones han originado 117,000 escrituras.

El problema de la titulación de tierras no es solo del ISTA. Al principio, los trámites totales estaban en manos del ISTA y los instrumentos jurídicos no pagaban aranceles al CNR. En 1988, con la Ley de Modernización del CNR, se estableció un arancel derivado de la Reforma al Arancel del Registro (no gratuidad), estableciendo, además, que los proyectos del ISTA tenían que hacerse con planos digitalizados y aprobados por el CNR.

1.2.2.3 Formulación de una estrategia para la promoción del desarrollo económico y social del sector reformado

En el período 1989-1998, el Estado estableció metas para mejorar el desarrollo económico social del país, y con este objetivo, se trazaron líneas para promover una reactivación económica y social.

La mora de las cooperativas del SAR bloqueaba el acceso al crédito bancario, por lo que se tomó la medida de comprar la *deuda agraria* al sistema nacional financiero, para que se convirtieran nuevamente en sujetos de crédito.

Con la ejecución de la transferencia de tierras efectuada en el SAR, a través de diferentes proyectos y programas, surge un compromiso financiero hacia el Estado por parte de los beneficiarios que recibieron tierras en forma colectiva e individual, que se ha denominado *deuda agraria*. Hacia mayo de 2007, 378 cooperativas y 158,533 beneficiarios individuales habían pagado US\$76.79 millones, habiendo recibido un descuento de US\$336.98 millones en concepto de subsidio gubernamental por el pronto pago de sus deudas. Asimismo, les fueron condonadas totalmente sus deudas a campesinos que se acogieron a los Decretos 699 y 263 que establecían montos de deudas que el Estado dispuso condonar, por lo que 124,453 personas fueron beneficiadas al condonárseles el pago de US\$162.16 millones.

Como producto del pago de la deuda agraria, 158,533 beneficiarios individuales, poseedores de 278,010 hectáreas han podido gestionar la legalización de la tenencia de sus tierras, lo cual les ha permitido tramitar créditos hipotecarios ante el sistema financiero, así como acceder a programas de índole social (Cuadro 16).

Cuadro 16

El Salvador: Situación general de la deuda agraria pagada. Cooperativas y beneficiarios individuales.

Concepto	Área (Miles de hectáreas)	Deuda total (millones de US\$)	Descuento (millones de US\$)	Monto pagado (millones de US\$)
378 Cooperativas	116.93	232.67	174.82	57.85
158,533 Beneficiarios individuales	278.01	181.11	162.16	18.94
Totales	394.94	413.78	336.98	76.79

Nota: Las cooperativas y los beneficiarios individuales incluyen Fases I, II y III, PTT y sector tradicional.

Fuente: ISTA. *Situación actual de la deuda agraria*. San Salvador, mayo de 2007.

La deuda agraria pendiente de pago por créditos vigentes y por aprobar (Cuadro 17), hacia mayo de 2007 era de US\$13.41 millones, correspondiente a 48 cooperativas y a 81,088 beneficiarios individuales, quienes poseen un área de 28.54 mil hectáreas.

Cuadro 17

El Salvador: Deuda agraria pendiente de pago. Cooperativas y beneficiarios individuales.

Concepto	Área (Miles de hectáreas)	Deuda total (millones de US\$)	Descuento (millones de US\$)	Monto pagado (millones de US\$)
48 Cooperativas y asociaciones	3.30	7.64	6.51	1.13
81,088 beneficiarios individuales	25.24	73.14	60.86	12.28
Totales	28.54	80.78	67.37	13.41

Nota: Las cooperativas y los beneficiarios individuales incluyen Fases I, II y III, PTT y sector tradicional.

Fuente: ISTA. *Situación actual de la deuda agraria*. Ibíd.

La transferencia de tierras, al final de la década de los 90, se complementó poniendo a funcionar los Decretos Legislativos 699, 719 y 263, para ordenar las acciones en lo referente a la transferencia de tierras. Se estimuló el Pronto Pago, para lograr una sanidad mayor en la cartera de la *deuda agraria* que facilitaría la presentación e inscripción de títulos y escrituras de propiedad, a través del convenio firmado con el CNR. Con esto, se fortaleció el Programa *El Salvador: Un País de Propietarios* derivado directamente del PTT, contando con la participación de equipos técnicos y legales especializados para dicho fin.

Con la ejecución del nuevo modelo de tenencia de la tierra y desarrollo empresarial, se realizó un considerable número de proyectos de parcelación en 379 propiedades, con un área de 56,137.90 hectáreas, las cuales han sido asignadas a 73,837 beneficiarios individuales.

En lo referente al desarrollo empresarial, en 1993 se estableció el Programa de Capacitación Técnica Dirigido por Objetivos (CATDO), a fin de viabilizar el desarrollo empresarial rural en las cooperativas del SAR, dirigido en su primera etapa por expertos israelíes y colombianos y contando con el apoyo del Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), en lo referente a transferencia de tecnología y de asistencia técnica.

En una primera etapa, fueron seleccionadas un promedio de 60 unidades productivas de cooperativas ubicadas en las regiones occidental y central de nuestro país, en las cuales se hicieron diagnósticos sobre la forma de utilización de las tierras y, con ello, se establecieron las alternativas tecnológicas para la obtención de una mayor productividad e ingresos.

Dicho programa, no obstante los resultados positivos de su aplicación, por razones de orden financiero, fue abandonado al finalizar el segundo año de aplicación. En la Tabla 1 se presenta un resumen de las acciones realizadas, lo que da una idea de lo intensivo que fue el trabajo desarrollado para hacer efectivos estos programas.

Tabla 1

Actividades realizadas para la entrega de escrituras en propiedad.

Acciones realizadas	Estatus
Se entregaron 66,477 escrituras de propiedad debidamente registradas e inscritas a beneficiarios del SAR, favoreciendo a un total de 345,589 personas, quienes con este instrumento han podido obtener créditos en el sistema financiero, para la explotación de sus lotes agrícolas, así como acceder a diversos programas de índole social, que les han permitido mejorar sus niveles de vida y consolidar sus grupos familiares. Con ello, contribuyen al desarrollo integral de sus comunidades.	En ejecución
En apoyo a los compromisos adquiridos por el Estado, como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz y del Convenio suscrito con los ex combatientes de guerra, se creó el Programa de Solidaridad Rural (PSR), a través del cual el ISTA, ha transferido a 36,853 ex-patrulleros, parcelas agrícolas y lotes para vivienda, con un área promedio de 0.7 hectáreas y 300 varas cuadradas respectivamente.	En ejecución

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). *Indicador Acceso a Tierras. Información Relacionada.* San Salvador, mayo 2007.

1.2.2.4 Principales formas de tenencia de la tierra

Diversas son las formas que han permitido a campesinos y pequeños productores, obtener tierra. En el Cuadro 18 se presenta el resumen de la transferencia de tierras afectadas por el ISTA.

Cuadro 18

El Salvador: Transferencia de tierras afectadas por ISTA en el SAR a junio de 2007.

Formas de transferencia	Área (mz)	Nº de beneficiarios
Asignación Asociativa	120,230.00	378
Asignación Individual Nuevas Opciones – Dec. 747 y 719	68,918.73	99,010
Asignación individual Sector Tradicional (ICR)	6,893.88	22,618
Asignación individual Decreto 207	57,870.29	40,846
Asignación individual Decreto 839	9,197.00	4,188
Asignación individual Banco de Tierras D-713	3,509.00	1,743
Asignación individual Banco de Tierras PTT	81,323.00	30,640
Asignación individual PSR	495.99	2,941
Programa Asentamientos Humanos Rurales Acuerdos de Paz	247.00	912
Acuerdos 3 de Julio (Proindiviso) Acuerdos de Paz	1,447.19	1,048
Asignación individual ISTA-PTT (acuerdos de Paz)	17,097.13	5,378
Acuerdos ADEFAES-GOES (Acuerdo de Paz)	2,656.27	1,537
Donaciones	262.07	356
Áreas de Reserva Forestal	24,389.79	-
Total	394,537.34	211,595.00

Fuente: ISTA. *Situación Actual de la Transferencia de Tierras Efectuada por el ISTA, en el Sector Agropecuario Reformado*. San Salvador, Junio 2007.

1.2.2.5 El número de explotaciones según el tamaño físico

El número de explotaciones según el tamaño físico no es una decisión voluntaria de las personas que han resultado beneficiadas del proceso de Reforma Agraria. Muchas de estas familias quedaron ubicadas dentro de asignaciones de terreno que probablemente no se ajustaban a sus deseos. Cuando se analiza el problema desde el punto de vista de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que enfatiza cuál es la gravedad del problema derivado del campesino sin tierras, se está ante un problema de supervivencia; por lo tanto, la búsqueda de soluciones podría tener mayor prioridad ante situaciones de otra clase.

La posición del Banco Mundial que recomendó al Gobierno salvadoreño la consolidación y reestructuración de la deuda agraria, aceleró la creación de estudios encaminados a ese propósito, que en algunos casos recomendaron la venta parcial de terrenos para pagar o al menos disminuir los saldos de la deuda.⁵

Por otra parte, el lanzamiento del Programa El Salvador: Un País de Propietarios tampoco favorece a la planificación que los productores puedan hacer para tener una mayor disponibilidad de tierras.

1.2.3 Titularidad de la unidad productiva

Para ampliar los programas de distribución de tierras, el GOES tomó la decisión de ampliar el número de beneficiarios, diversificando las agrupaciones que iban a resultar favorecidas. En estos nuevos grupos está el *Programa de Solidaridad Rural*, creado por el ISTA en 2000, para incorporar a familias rurales que vivían en extrema pobreza. En el SAR existen solares para vivienda bajo nuevas modalidades de adjudicación. Una situación similar es la de la *Política Nacional de la Mujer* dedicada a mejorar las condiciones de vida de la mujer del área rural, promoviendo la propiedad y el acceso a la tierra, al crédito, al empleo, al comercio, etc. de las mujeres en el campo, tal como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 2

Acciones realizadas para promover el acceso de las mujeres a la tierra.

Acciones realizadas	Proceso	Indicador
Actualizar la normativa agraria para promover la seguridad jurídica de las mujeres sobre los recursos naturales y productivos.	n.d.	n.d.
Propiciar el acceso igualitario de mujeres y hombres rurales a los mercados locales e internacionales para mejorar sus condiciones de producción, productividad y competitividad.	n.d.	n.d.
Crear condiciones para el acceso igualitario y equitativo de las mujeres y de los hombres rurales a los recursos productivos (tierras).	n.d.	n.d.

n.d.: No hay datos disponibles.

Fuente: STP. *Indicador Acceso a Tierras. Información Relacionada*. San Salvador, mayo 2007.

Todos los esfuerzos que se han ido adicionando a los programas del ISTA hacen más complejas las operaciones en el campo de la titularidad, pero los esfuerzos realizados validan estos procesos porque contribuyen a levantar la dignidad y la moral de la población campesina. En la Tabla 3 se presentan los decretos que constituyen el marco legal de la reforma agraria.

5 La deuda se refiere a las cooperativas de la Reforma Agraria y a los beneficiarios individuales y del PTT.

Tabla 3**Principales decretos que norman la base legal del proceso de reforma agraria.**

Decretos	Objetivos	Situación actual	
		Vigente	Derogada
302 Ley de Creación del ISTA	Ejecutar en coordinación con otras entidades del Estado la Política de Transformación Agraria	302	—
842 Sector tradicional	Adjudicación de tierras adquiridas por ISTA con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria	842	—
153 y 154 Fase 1 Sector reformado	Intervención y toma de posición de inmuebles mayores de 500 hectáreas.	153	154
207 Fase III FINATA	Afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores.	—	207
895-896 y Art. 105-267 Cn. Fase II. ISTA	Afectación y destino de tierras rústicas excedentes de las 245 has.	895	896
839 Ex FINATA	Compraventa voluntaria de tierras con vocación agropecuaria	—	839
747	Partición de propiedades para la transferencia individual y colectiva bajo el Sistema de Nuevas Opciones de Tenencia.	—	747
Acuerdo 3 de julio. ISTA	Transferencia de tierras en forma Proindiviso para Alianza Democrática Campesina.	Finalizado	
Acuerdos Chapultepec	Transferencia de tierras a desmovilizados de la Fuerza Armada y del FMLN.	Finalizado	
719	Régimen especial de tierras a desmovilizados que garantiza la seguridad de la Fuerza Armada en la propiedad de la tierra.	719	—
761 y Art. 30 del 719. ISTA	Transferencia de áreas de reserva forestal a los ministerios de Agricultura y Ganadería y del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables.	761 y 719	—

Fuente: ISTA. Oficina de Planificación.

1.2.4 Seguridad jurídica

La seguridad jurídica también puede ser apoyo para contribuir a reducir la pobreza porque formaliza la propiedad, es decir, garantiza la posesión de un activo, le da identidad como propietario al individuo.

Al respecto, el ISTA ha realizado actividades que han sido determinantes para asegurar la propiedad a beneficiarios de los diferentes programas. Para ilustrar la afirmación anterior se presentan los datos del Cuadro 19. Sin embargo, también es importante conocer que según las cifras del Cuadro 20, a junio de 2007 quedaban todavía 177 propiedades sin medición por parte del ISTA, que comprendían casi 12,000 hectáreas.

Cuadro 19**El Salvador: Propiedades en posesión de beneficiarios pendientes de escrituración e inscripción en el SAR.**

Formas de transferencia	Superficie (hectáreas)	Número de Beneficiarios
Asignación Asociación	3,300.00	48.00
Asignaciones Nuevas Decretos 747 - 719	38,257.50	82,143.00
Asignación Individual Sector Tradicional (ICR)	3,327.22	1,361.00
Asignación Individual (Programa Solidario Rural – PSR)	5,856.00	34,827.00
Áreas de Reserva Forestal	299.31	-
Total	51,040.03	118,379.00

Fuente: ISTA. Situación Actual de la Transferencia de Tierras Efectuada por el ISTA, en el Sector Agropecuario Reformado. San Salvador, junio 2007.

Cuadro 20**El Salvador: Propiedades pendientes de medición, escrituración e inscripción en el SAR.**

Programa	No. Propiedades	Áreas (hectáreas)
Programa Solidario Rural y Campesinos sin Tierra	39	3,283.07
Asignación individual Sector Reformado	14	478.42
Asignación individual Sector Tradicional	6	1,427.99
Donaciones	72	35.00
Asignación Asociativas	16	1,654.43
Reservas Forestales	30	4,910.50
Totales	177	11,789.41

Fuente: ISTA. Gerencia de Desarrollo Rural.

1.3 Mercado de tierras rural y urbano

1.3.1 Acceso a la tierra y seguridad jurídica

El modelo de desarrollo económico implementado en El Salvador desde 1989 da mucha importancia a los derechos privados de propiedad sobre la tierra, así como pondera al mercado como el principal medio para acceder a recursos de capital para destinarlos hacia la producción agrícola y el desarrollo rural en general. La principal base jurídica para lo anterior es la Constitución de la República,⁶ la cual toma en cuenta el acceso y seguridad jurídica de la tierra en los siguientes artículos:

- **Art.2** Establece el derecho de toda persona a la *propiedad y posesión* y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos; así, en El Salvador se garantiza la seguridad y el derecho a tierras para toda la población. Además, como ley secundaria, el Código Civil reconoce también los derechos al dominio total sobre la tierra.

⁶ Decreto Legislativo de Asamblea Constituyente N° 38, de fecha 15 de octubre de 1983, publicado en el Diario Oficial: 234, Tomo: 281, el 16 de diciembre de 1983.

- **Art. 3** Con el *principio de igualdad*, asegura que todas las personas gozarán de los derechos civiles, y no podrán establecerse restricciones basadas en diferencias de nacionalidad, raza, sexo o religión.
- **Art. 103** En el cual se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social.
- **Art. 104** Con este artículo, los bienes inmuebles de propiedad del Estado podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas, dentro de los límites y en la forma establecida por la ley. La propiedad estatal rústica con vocación agropecuaria que no sea indispensable para las actividades propias del Estado deberá ser transferida mediante el pago correspondiente a los beneficiarios de la Reforma Agraria. Podrá también transferirse a corporaciones de utilidad pública.
- **Art. 105** En este artículo, el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa, y no podrá por ningún concepto reducir la extensión máxima de tierra que como derecho de propiedad instituye la Constitución, la cual se establece en doscientas cuarenta y cinco hectáreas. Esta limitación no será aplicable a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas.

Los propietarios de tierras a que se refiere el inciso segundo de este artículo, podrán transferirla, enajenarla, partirla, dividirla o arrendarla libremente. La tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la Reforma Agraria estará sujeta a un régimen especial.

Los propietarios de tierras rústicas cuya extensión sea mayor de doscientas cuarenta y cinco hectáreas, tendrán derecho a determinar de inmediato la parte de la tierra que deseen conservar, segregándola e inscribiéndola por separado en el correspondiente Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas.

Los inmuebles rústicos que excedan el límite establecido por esta Constitución y se encuentren en proindivisión podrán ser objeto de partición entre los copropietarios.

Las tierras que excedan la extensión establecida por esta Constitución podrán ser transferidas a cualquier título a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas. La transferencia a que se refiere este inciso deberá realizarse dentro de un plazo de tres años. Una ley especial determinará el destino de las tierras que no hayan sido transferidas, al finalizar el período anteriormente establecido.

En ningún caso las tierras excedentes a que se refiere el inciso anterior podrán ser transferidas a cualquier título a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

El Estado fomentará el establecimiento, la financiación y el desarrollo de la agroindustria, en los distintos departamentos de la República, a fin de garantizar el empleo de mano de obra y la transformación de materias primas producidas por el sector agropecuario nacional.

- **Art. 106** Este artículo trata de la forma de expropiar los terrenos y las veces cuando los propietarios serán o no indemnizados, y el pago a plazos, “cuando lo justifique el monto de la in-

demnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de conformidad con los incisos anteriores". Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena o en cualquier otro concepto

- **Art. 107** Donde se prohíbe la enajenación de ciertos bienes; y se trata además sobre ordenar la sucesión de determinadas cosas a través de varios herederos y generaciones.
- **Art. 114** El cual obliga al Estado a proteger y fomentar las asociaciones cooperativas, facilitando su organización, expansión y financiamiento.

Debido a lo particular que resultan las asociaciones cooperativas agropecuarias, en el país se cuenta con la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria.⁷ Esta ley regula la forma de cómo las asociaciones cooperativas pueden: (a) vender tierra para vivienda y transferir lotes agrícolas a sus cooperados; y (b) vender o arrendar lotes a cualquier persona jurídica, o asociarse con estas para fines del desarrollo de actividades de producción, transformación, industria y turismo.

1.3.2 Acceso a tierras en la actualidad

En El Salvador el acceso a tierras nuevas no es fácil, a pesar de que existen tierras ociosas en las cooperativas de la Reforma Agraria. Se cuenta con un marco legal que de alguna manera facilita la renta o venta de dichas tierras. También, el valor de la tierra ha aumentado, sobre todo aquella con un fácil acceso a una carretera principal o secundaria, a la red de energía eléctrica y a agua para riego.

Por lo anterior, los terrenos rurales no son fácilmente accesibles para jefes o jefas de hogares pobres. En promedio, de acuerdo con un trabajo de campo desarrollado en 2007 (aún no publicado por el MAG) en diversas zonas rurales del país (Metapán, en Santa Ana; Las Pilas y San Ignacio, en Chalatenango; y algunos municipios de Ahuachapán), el precio de una hectárea, con las características arriba descritas, oscilaba entre US\$42,900 y US\$71,500.

El trabajo de campo desarrollado para los fines del presente estudio en zonas como Chiltupán, en La Libertad; San Cristóbal, en Cuscatlán; y Nahuizalco, en Sonsonate, arroja precios que rondan los US\$10,500 por hectárea en tierras marginales, sin dotación de agua y alejadas de la carretera principal. Los agricultores consultados atribuyen este incremento a la adopción del dólar a inicios de 2001.

Las cifras anteriores permiten advertir la presencia del fenómeno de especulación en el mercado de tierras, en parte impulsado por el factor remesas cada vez en aumento y que se constituye como dinamizador de la economía salvadoreña, los proyectos de venta de lotes con fines de urbanización y la llegada de inversionistas extranjeros (por ejemplo, el proyecto del complejo vacacional de playa Decámeron, en la zona de playa de los Cóbano, en Sonsonate).

A la fecha, el ISTA se mantiene como la institución única a cargo de todos los procesos pendientes y en ejecución del mandato constitucional referente al límite de tenencia de la tierra (245 hectáreas). Mediante el Decreto Legislativo 719, promulgado en 1996, se establece el régimen especial a que se refiere el inciso tercero del Art. 105 de la Constitución de la República, consolidando el

⁷ Decreto Legislativo Nº 719, de fecha: 30 de mayo de 1996; publicado en el Diario Oficial: 100, Tomo: 331, de día 31 de mayo de 1996.

proceso de la Reforma Agraria y garantizando la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra. Además, incluye consideraciones de tipo ambiental. En efecto, el Artículo 30 del Decreto 719 del ISTA y el Decreto 761 mandan transferir las áreas de protección y reserva forestal ubicadas en el SAR al MAG y al MARN. A la fecha, ambos decretos se encuentran vigentes.

1.3.3 Acceso a la tierra para mujeres y para población indígena

Constitucional y legalmente, no existen obstáculos para que mujeres y personas indígenas accedan a la tierra en el país. En el caso de la Reforma Agraria implementada en 1980, las mujeres representaron el 11.7% de los beneficiarios en la Fase I y el 10.5% en la Fase III, según un estudio conducido a solicitud del CNR (s/f). Irónicamente, fueron más las mujeres a las que se les expropió tierra en la Fase III (35.9%) que las beneficiadas con el PTT. En su mayoría, se expropió a viudas o mujeres solas que no trabajaban la tierra. Esto se explica porque el criterio para establecer quién sería titular del derecho de propiedad fue la jefatura de hogar, con predominio de los hombres.

La memoria del taller sobre el acceso a la tierra, celebrado en julio de 2004 por el CNR, evidencia la necesidad de promulgar una Ley de Titulación de Tierras para Proteger a los Grupos Indígenas. Las etnias expresan que han sido parcialmente incluidos en el Proyecto de Administración de Tierras Fase II del CNR; sin embargo, les hace falta registrar y legalizar las tierras que actualmente tienen en posesión. Además, indican que hace falta proteger los lugares considerados como sagrados por ellos y la identificación y definición de los asentamientos de las poblaciones indígenas, labor a realizar por ellos conjuntamente con el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA, cuyo nombre actual es Secretaría de la Cultura), el MARN y las poblaciones indígenas.

Adicionalmente, los indígenas salvadoreños señalan que al carecer de títulos de propiedad, existe la amenaza de perder las tierras que están en su posesión. Además, denuncian la falta de apoyo político para que se promulgue la legislación apropiada para la protección de sus grupos étnicos. Es decir, sin esa protección cualquiera puede atentar contra la herencia cultural ancestral de estos grupos de salvadoreños.

1.3.4 Mercados de tierras formales

El Código Civil salvadoreño, que data del uno de junio de 1860 y que trata sobre terrenos rústicos, constituye el marco legal del acceso de la tierra en el país, específicamente en los artículos del 1703 al 1757. Por su parte, el Decreto Legislativo (DL) N° 719 del 30 de mayo de 1996, denominado Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunes y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria, se refiere a las explotaciones menores a 245 hectáreas. El Artículo 10 de esta Ley faculta a las cooperativas para poder arrendar tierras.

Legalmente, el ISTA es la entidad gubernamental responsable de la administración de las reservas forestales y otras provenientes del proceso de Reforma Agraria. El ISTA ha adquirido tierras en dación (pago de deuda agraria por parte de las cooperativas beneficiarias) para redistribuirla entre los campesinos, de acuerdo con lo establecido en su Ley de Creación.

1.3.5 Tenencia de la tierra y dificultades legales e institucionales para la titulación

Actualmente en El Salvador no existen problemas legales para la posesión de tierras, salvo el límite constitucional de las 245 hectáreas como máximo para una misma persona natural o jurídica. Sin embargo, sí existen problemas institucionales entre el ISTA y el CNR, dado que la primera ha sido de las instituciones gubernamentales a las que se les ha ido privando paulatinamente de recursos, como parte de las medidas de austeridad gubernamental; mientras que a la última se le ha dotado de personal capacitado y herramientas modernas y sofisticadas para desarrollar las labores de registro y catastro. A pesar de esto, ambas adolecen de métodos notariales modernos que permitan facilitar el registro de títulos de propiedad que está tramitando el ISTA.

Así, el ISTA carece de capacidad institucional para dar respuesta a miles de casos que aún están pendientes de resolver, debido a la falta de recursos para la contratación de personal técnico, automatización de sus bases de datos y subcontratación de abogados que permitan resolver problemas legales.

Además, conforme a la Ley de Creación del ISTA, la institución está exenta de pagos registrales, pero el CNR, argumentando la existencia de una ley más reciente, no exime de pago por derechos catastrales al ISTA. Esto demuestra una falta de colaboración entre instituciones estatales, mostrándose nuevamente el sesgo anti-agrícola⁸ que la mayoría de medidas de política gubernamental han estado mostrando desde 1989.1.3.6. Razones de los problemas para la transferencia de tierras.

La finalización del proceso de transferencia de tierras en el sector agropecuario reformado no está tan próxima, ya que se están presentando problemas para que se realice. El ISTA (2005) reporta los inconvenientes siguientes:

- El poco interés que existe por parte de los beneficiarios, para finalizar los diferentes procesos de orden técnico-legal⁹ que permiten la transferencia de tierras en el SAR.
- Una deficiente comunicación, ya que los beneficiarios no acuden a firmar las escrituras.
- Una precaria situación financiera en la mayoría de beneficiarios, lo que hace que le den otras prioridades a los gastos (en el caso de recibir remesas), ya que estos no disponen del dinero para poder pagar la escrituración de sus propiedades. Necesitan alrededor de US\$30.00 para pagar a los notarios por la elaboración de la escritura, a pesar de que el ISTA paga a los abogados para que dejen sus protocolos en sus oficinas y así facilitar este proceso.

⁸ Realmente, se podría considerar más como un sesgo antirrural, tomando en cuenta el deterioro, el abandono y las amenazas que ha tenido este medio.

⁹ No proporcionan los documentos de identificación personal de los beneficiarios: Documento Único de Identidad (DUI), Número de Identificación Tributaria (NIT) y Partida de Nacimiento de los menores. Actualmente, ya se cuenta con una disposición del Ministerio de Hacienda para que los menores puedan obtener su NIT.

- En muchos casos, los beneficiarios no pueden legalizar la tenencia de su parcela, porque la propiedad se encuentra asignada a favor de personas que abandonaron o renunciaron a su derecho.¹⁰
- Las nuevas exigencias del CNR están retrasando la legalización de las propiedades. Dichas exigencias incluyen: (a) Proceso de medición de la propiedad, lo que se vuelve un asunto muy lento; y (b) el pago de derechos de registro e inscripción de los instrumentos para la legalización de las tierras transferidas.
- Esta situación contradice al mandato constitucional que establece como de orden público e interés social los procesos de la reforma agraria, y a la exención de cualquier pago a los procesos de inscripción manejados por el ISTA, establecida en el DL 791.
- La falta de una ley que permita agilizar el proceso de medición y escrituración de las tierras de la reforma agraria. Bajo la normativa actual, es poco probable finalizar en el corto plazo los procesos pendientes. También, se necesita una nueva institucionalidad que viabilice la puesta en marcha de la ley propuesta, para así acelerar el proceso de titulación de tierras.

1.4 Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones más relevantes de esta investigación:

- La Reforma Agraria salvadoreña fue una medida de política económica, cuyo propósito fue detener el movimiento insurgente que se venía gestando desde mediados de los años setenta, en un contexto de inestabilidad política. En este sentido, fue una medida no planificada que careció del acompañamiento técnico apropiado para los campesinos beneficiarios del proceso, ni de capacitación para aumentar sus conocimientos y capacidades productivas y gerenciales que pudieran contribuir a elevar la productividad de la tierra y hacer más eficiente su uso. Adicionalmente, con el paso de los años, los gobiernos de turno buscaron por diversos medios, volver más ineficiente el proceso buscando de forma no implícita su reversión al antiguo sistema de propiedad de la tierra.
- La Reforma no hizo modificaciones importantes en los rangos de minifundios y pequeñas propiedades, pero cuando se analizan los estratos de 100 o más hectáreas, el número de explotaciones para el año de 1984, se ve aumentado significativamente. Esto se puede interpretar como una conquista social de beneficio importante para el campesinado salvadoreño que tuvo acceso a estas tierras, puesto que estaban siendo ubicados en explotaciones con mayor superficie para trabajar y generar mejores ingresos.
- La Reforma Agraria tuvo un impacto político social de gran importancia en las zonas, porque gran parte de los campesinos pasaron a ser propietarios después de ser colonos, lo cual elevó

10 En relación con el Proyecto de Solidaridad Rural (PSR), un gran problema que tienen es que dicho proyecto comprende a todos los ex patrulleros no incluidos en los Acuerdos de Paz, que recibieron lotes agrícolas y solares de vivienda. Por ejemplo, puede haber un grupo de 100 ex patrulleros que pertenecen a la organización "X", a quienes les dieron una propiedad, pero la mayor parte de ellos no son agricultores y no saben qué hacer con los inmuebles. Entonces, decidieron abandonar sus lugares de residencia. Aquí surge el problema de comunicación porque las personas residen en otro lugar.

su estatus socioeconómico. Al mismo tiempo, se propició la toma de decisiones en torno al uso de la tierra, ahora en posesión del campesinado resultante de la democratización en su tenencia, situación que no se dio en el pasado cuando dicho recurso estaba en manos de terratenientes.

- Desaparecen por completo los tres últimos rangos que corresponden a superficies mayores (desde 500 hasta 2,500 o más hectáreas), lo que evidencia que se rompe la contradicción del sistema latifundista que perduró por muchos años, en el que existió un pequeño núcleo de familias poseedoras de enormes superficies, en un país pobre en el que viven muchas personas en condiciones apremiantes, precisamente por falta de tierra.
- La Fase I de la Reforma afectó 480 propiedades con extensiones mayores de 500 hectáreas, equivalentes al 15% de la superficie agropecuaria del país. Bajo este programa se promovió la formación de cooperativas de producción agropecuaria, es decir, con metas específicas previamente acordadas; la Fase I fue la que afectó la mayor cantidad de tierras.
- En la Fase II, se afectaron 55 propiedades con un área de 7,385 hectáreas, superficie considerablemente menor que la afectada por la Fase I, debido a que los propietarios de unidades mayores de 245 hectáreas se protegieron debidamente refugiándose en el Decreto 895: Ley Especial para la Afectación y Destino de las Tierras Rústicas Excedentes de las 245 Hectáreas.
- En la Fase III, la superficie considerada fue ligeramente mayor que la Fase II, afectándose 4,560 propiedades. La superficie afectada entre 1981 y 1984 con el Decreto 207 suma 209,733.9 hectáreas. La propiedad dada en arrendamiento no siempre corresponde a tierras de la mejor calidad, por cuanto, las mejores tierras son para los cultivos de exportación. En lo que concierne a esta fase, la tarea asignada a la mayoría de los arrendatarios había sido la de producir granos básicos.
- En materia de tenencia y uso de la tierra, el país no ha contado con información estadística confiable por más de 20 años, lo que dificulta analizar las formas de propiedad, titularización y otros temas vinculantes. Ante dicha problemática, el tema de la tierra ha sido estudiado bajo dos esquemas: *granjas, fincas o unidades productoras y viviendas familiares*, bajo el concepto de que una parcela es igual a un propietario. Sin embargo, la interpretación de los resultados de dichos estudios debe ser cuidadosa, debido a que una finca puede estar en posesión de una persona cabeza de familia, pero al mismo tiempo, el o la cabeza de familia puede poseer más de una propiedad. Probablemente, las mediciones basadas en el tipo de explotación o en el uso de la tierra, puedan dar datos más reales. De cualquier manera, siempre se encontrará que el número de explotaciones, será mayor que el número de agricultores o cabezas de familias. El censo agropecuario podría dilucidar esta problemática de información estadística.
- En 1992, como consecuencia de la aplicación de los Acuerdos de Paz se amplificó la redistribución de la tierra vinculado con el proceso de Reforma Agraria, beneficiándose a 40,178 personas con 148,083.4 hectáreas, bajo los conceptos de PTT Tradicional, PTT FINATA y PTT ISTA, siendo valuadas dichas propiedades en US\$993,594,204.

- Los hallazgos indican que la Reforma ha actuado como un mecanismo de redistribución de la tierra en el SAR, proporcionando acceso a dicho recurso a grandes masas de la población; sin embargo, hay problemas de titularización de las propiedades, encontrándose más de cien mil casos pendientes por resolver, lo que genera inseguridad jurídica y dificultades para acceder a créditos con fines de producción.
- El ISTA ha sido una entidad utilizada con fines partidistas por sus dirigentes, favoreciendo a las administraciones pasadas. Así, se constituyó en una plataforma política que a propósito no exhibió eficiencia para legalizar las propiedades del SAR. Contrariamente y de una forma intencional, frenó la titularidad de la tierra y generó inseguridad jurídica a sus tenedores, con la intención de contribuir a revertir el proceso gestado en los años ochenta.

II

INSTITUCIONALIDAD ACTUAL para la Reforma Agraria

En El Salvador las instituciones públicas vinculadas con el tema de la tierra son las siguientes:

Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)

Es la entidad encargada de coordinar con las demás instituciones del Estado la ejecución de programas y proyectos sobre transferencia de tierras, desarrollo productivo y social, consecuentes con la Ley de Creación del ISTA, la base legal que dirige al SAR, así como las políticas definidas por el Estado para ser aplicadas en dicho sector, en pro de su desarrollo integral y sus beneficiarios.

Instituto Libertad y Progreso (ILP)

Unidad descentralizada adscrita a la Presidencia de la República, creada según Decreto Ejecutivo N° 16 del 26 de febrero de 1991, con el objeto de desarrollar el Programa El Salvador: Un País de Propietarios.

Centro Nacional de Registros (CNR)

Creado por Decreto Ejecutivo N° 62, del 5 de diciembre de 1994, como unidad descentralizada adscrita al Ministerio de Justicia. Ayuda al Estado a cumplir y garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad, siguiendo orientaciones modernas para alcanzar un nivel jurídico de calidad que brindara a los habitantes del país un servicio ágil y eficiente para lo cual se contó con el decidido apoyo del Órgano Legislativo. Por Decreto Legislativo N° 6 pasa a ser unidad adscrita al Ministerio de Economía. Tiene cuatro dependencias: el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, el Instituto Geográfico y del Catastro Nacional, el Registro de la Propiedad Intelectual y el de Comercio.

III

PROPUESTAS DE INSTITUCIONALIDAD transitoria para la titulación de tierras

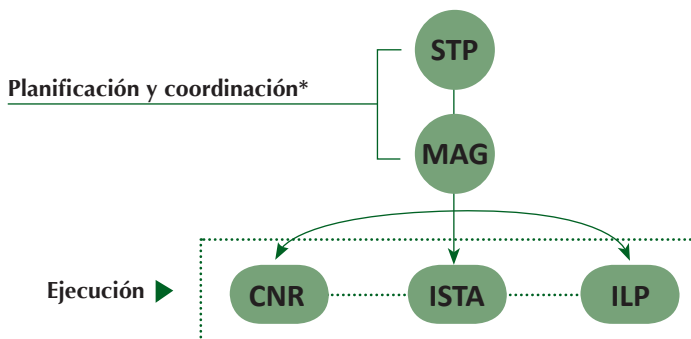
3.1 Opción 1 Fortalecimiento y coordinación institucional

La propuesta que se presenta en esta sección parte de la premisa que se requiere voluntad y viabilidad política, así como recursos financieros para reforzar las capacidades técnico-operativas que permitan ejecutar el proceso de titulación de tierras en el país, a la brevedad posible.

Para agilizar la medición y escrituración de tierras se requiere hacer reformas organizacionales al ISTA, al ILP y al CNR, que permitan crear las capacidades técnicas y hacer más funcionales las normas y los procesos operativos requeridos para dicho fin. Para la puesta en marcha de dichas reformas es indispensable la sanción de un decreto ejecutivo que establezca claramente los compromisos institucionales, límites de las jurisdicciones de cada una de ellas y el registro de la titulación libre de gravámenes. Dicho decreto deberá crear los mecanismos de operación (incluyendo la prestación de servicios notariales), la dotación de recursos financieros, logísticos y tecnológicos necesarios para la titulación de tierras.

Lo anterior debe hacerse en el marco de un convenio entre las tres instituciones y, si se considera necesario, con la participación de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) como entidad rectora del proceso de titulación, estando el MAG debajo de la STP como entidad participante en el proceso de planificación y coordinación, tal como se ilustra en el siguiente esquema:

Gráfico 1
Modelo institucional propuesto para la titulación de tierras



* Implica dirección, supervisión y control del funcionamiento del nuevo modelo
..... Relaciones de coordinación

El ILP podría asumir la tarea de integrar esfuerzos y realizar la coordinación inter- institucional arriba sugerida para desarrollar el trabajo de la titulación de tierras, por las razones siguientes:

- El ILP tiene la experiencia y logística desarrollada para realizar dicha tarea, a través de sus diferentes programas y proyectos ejecutados, particularmente PROSEGUIR. Por un lado, tiene experiencia de trabajo de campo en las áreas rurales (mediciones y catastro), cuenta con o conoce abogados expertos en el tema que podría subcontratar, y conoce el trabajo técnico que desarrolla el CNR a través del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y del Instituto Geográfico y del Catastro Nacional (IGCN).
- El ISTA es una entidad cuyas regulaciones le permiten realizar el trabajo de titulación en más tiempo; además, enfrenta dificultades para realizar su trabajo en corto tiempo.

Lo positivo del esfuerzo conjunto que se propone para acelerar la titulación de tierras es que ya hay antecedentes de las dos entidades trabajando en cooperación con el ISTA. Por ejemplo, de 2000 a 2003 existió un convenio por US\$200 mil aportados por el ISTA para subcontratar al CNR. A través del convenio mencionado, el CNR mantenía en el ISTA una unidad técnica integrada por 7 personas, incluyendo entre otros, un registrador, un técnico de mapeo, un técnico de confrontación y un supervisor de catastro.

En esa oportunidad se contó con cinco unidades técnicas del CNR para todos los proyectos ubicados en San Miguel, Morazán, La Unión y Usulután. Según la Gerencia Legal del ISTA, actualmente el funcionamiento de una unidad técnica similar costaría alrededor de US\$500 mil/mes/ cada una de las Regiones. Un costo extremadamente elevado y prácticamente imposible de financiar. De la experiencia de trabajo del ILP con el ISTA, se resalta lo siguiente:

- En el pasado el ILP ha ejecutado proyectos en los cuales tuvieron que ayudar al ISTA para resolver situaciones de identificación de problemas legales vinculados con las propiedades bajo la responsabilidad del segundo.
- Muchas de las propiedades que el ILP ha encontrado en el camino durante la ejecución de sus proyectos, que son del ISTA, han sido remitidas al segundo por ser esta la entidad que conoce todos sus antecedentes. Por ejemplo, cuál es el decreto aplicado del proceso de reforma agraria, si la propiedad es individual, colectiva, o en proindiviso, etc.

3.1.1 Mecanismos para la implementación de la propuesta

Los aspectos medulares que a priori se sugiere debe considerar el Decreto Ejecutivo mencionado son los siguientes:

a Apoyo del ILP al ISTA

- El ILP podría participar en una actualización del diagnóstico de la situación de las propiedades, según aplicación de los decretos que amparan el proceso de la Reforma Agraria, tales como propiedades transferidas por el Banco de Tierras, FINATA y la situación de los ex patrulleros, entre otros.

- Para elaborar una legislación especial habría que realizar un análisis jurídico como parte del diagnóstico sugerido, que permita conjuntar todos los decretos existentes hasta la fecha para poder ver cuál es la situación actual; y si no, habría que hacer una separación entre los decretos anteriores y lo que ampara este nuevo Decreto Ejecutivo.
- Otro aspecto importante de apoyo lo constituye la *clasificación de la tipología de beneficiarios y sus propiedades* en las cuatro regiones del país.
- Finalmente, luego de disponer de un diagnóstico actualizado y de la clasificación de beneficiarios y sus propiedades, el ILP podrá hacer una *recomendación para resolver la titulación de tierras*.

b Autoridad del ILP en la coordinación

- Si el ILP asume la responsabilidad de coordinar los esfuerzos técnicos inter- institucionales para la titulación de tierras en un breve plazo, el decreto de ley deberá concederle plena autoridad para decidir qué hacer, qué quitar, qué poner, cuándo, dónde, etc. Es decir, lo primero que el ILP necesita es tener de las Autoridades Máximas (Poder ejecutivo) la facultad para que digan, por ejemplo, que “el ILP será el responsable de la coordinación de dicho proceso”.
- Para ello es necesario que el Ministro de Agricultura u otra Autoridad —quizá el Presidente de la República o en su defecto el Secretario Técnico— designe responsabilidades; así, por ejemplo, el ILP tendría la autoridad necesaria para hacer requerimientos de documentos al ISTA.
- Habría que elaborar el proyecto de ley donde se clarifiquen las responsabilidades institucionales, los mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, las líneas de autoridad y la vigencia de la ejecución del mismo.
- También habrá que elaborar un reglamento que permita la viabilidad del Decreto Ejecutivo en el plazo que se convenga, con la participación de todos los actores.

C Participación de la Secretaría Técnica de la Presidencia

- En caso de que se requiera, por ser la oficina de más alta jerarquía en la Presidencia de la República, la STP con el apoyo del MAG en materia de planificación y coordinación podría actuar como el organismo responsable de orientar y coordinar el proceso de titulación de tierras que deberán implementar el ISTA, ILP y CNR.

Durante la etapa de arranque, previo a la puesta en marcha del convenio, habrá necesidad de realizar los siguientes aspectos:

- Acordar la subcontratación de medidores (ISTA o ILP) o de empresas que mediante concursos de licitación se hagan cargo de ello, asumiendo la total responsabilidad.
- Disponibilidad de equipo para la georreferenciación requerida por el CNR para la elaboración técnica de planos de las propiedades. Este equipo podría ser propio (del ISTA o ILP), alquilado, o en propiedad de las empresas subcontratadas, caso que así ocurriere.

- Levantamiento de información de campo que permita tener toda la información técnica que requiere el CNR para registrar los títulos de propiedad.

3.1.2 Requerimientos para impulsar la institucionalidad transitoria

Se requiere fortalecer la institucionalidad con recursos humanos y financieros para titularizar la tierra y dar certeza a quienes la poseen. Habrá que disponer de mecanismos operativos expeditos como los recomendados más adelante, para agilizar la titulación.

Además, para que la titulación de tierras se agilice tanto en el CNR como en el ISTA, se requiere de apoyo financiero para disponer de un grupo de abogados que bajo la modalidad de tercerización de servicios, estén disponibles para brindar asistencia jurídica a la población, con servicios automatizados.

Lo anterior significa que para agilizar la titulación, el CNR e ISTA deberían tener en línea (en un sitio web), un *formulario pro-forma* de instrumentos jurídicos (por ejemplo, escrituras) inmediatamente disponibles para que los abogados y notarios puedan actualizarlo con la información correspondiente a cada caso particular. Luego, dichos instrumentos actualizados podrían ser “bajados” en cada una de las entidades correspondientes, según se determine, por un personal técnico idóneo, para ser entregados gratuitamente a las personas en pobreza extrema; en otros casos, podría cobrarse derechos de titulación, pero a precios accesibles para la población (propiedades que no están bajo la responsabilidad del ISTA). Esto se recomienda porque los honorarios de abogados son elevados (más de US\$2,000), sobre todo para aceptación de herencia.

3.1.3 Formación del capital humano del ISTA

El personal del ISTA no es suficiente ni está adiestrado para realizar un trabajo de calidad. Por ejemplo, se tienen motoristas que pasaron a ser cadeneros (ayudantes de topógrafos), quienes carecen de la formación técnica requerida por el puesto. Realmente, la formación de capital humano debe realizarse a todo nivel: técnicos en Ingeniería Civil, operadores de estaciones totales (GPS) y colaboradores jurídicos registrales (abogados que conocen el quehacer interno del CNR).

3.1.4 Exención de derechos de registros de las propiedades

Se considera que las leyes del ISTA son de orden público, de utilidad pública y de interés social. Además, el Art. 264 de la CP las reconoce y, por tanto, tienen mayor jerarquía que las del CNR. En coherencia con lo anterior, el CNR no debería de cobrar derechos de registro a las propiedades que el ISTA sigue su proceso de titulación.

3.1.5 Financiamiento del nuevo modelo institucional

Los fondos para el financiamiento de la nueva institucionalidad podrían obtenerse de la cooperación internacional, por supuesto, justificando apropiadamente en el proyecto la necesidad de titularizar las propiedades y democratizar la tenencia de la tierra en el país para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población rural.

La administración de los fondos podría recaer en el GOES, o mejor aún, en una organización de la misma cooperación internacional o en una organización representativa de la sociedad

civil. Esta última figura daría más transparencia al uso de los fondos. En el país hay experiencias similares con muy buenos resultados. Obviamente, habrá que programar una auditoría permanente que garantice la transparencia en el uso de los mismos. Igualmente, será necesario diseñar un sistema adecuado de monitoreo y evaluación basado en indicadores de calidad que permitan realizar evaluaciones intermedias y de impacto.

Antes de poner a funcionar la nueva institucionalidad, deberá impulsarse un proceso de reingeniería en el ISTA, en el ILP y en el CNR, con el objeto de disponer de los procedimientos y cuadros técnicos ad-hoc para agilizar la titulación de tierras.

3.2 Opción 2 Fusión del ILP y el ISTA

El ILP fue creado como un proyecto político para desarrollar la función específica de titulación de tierras para pequeños propietarios. Siendo así, esta institución podría en la actualidad ser fusionada con el ISTA para el ejercicio de la escrituración ágil de las tierras, con base en las razones siguientes:

- 1 Evitar duplicidad de trabajo, aprovechamiento de las capacidades institucionales y aprovechamiento óptimo de los recursos. Operativamente siempre va a requerir de las medidas planteadas en la sección anterior, en el marco de una sola unidad operativa.
- 2 Una vez acabado el proceso de escrituración, el Gobierno deberá evaluar la pertinencia de la existencia o no de esta institución.

3.3 Opción 3 Contratación de servicios privados para la titulación de tierras

En el caso de no optar por las opciones 1 ó 2, el ISTA puede subcontratar a una empresa con las capacidades técnicas que le permitan concluir el proceso de escrituración y registro.

Para la puesta en ejecución de cualquiera de las tres opciones que se proponen, el Gobierno deberá emitir un decreto ejecutivo en el que se determine su objetivo, los procedimientos de *operativización*, los tiempos de ejecución y, además, asigne o gestione los recursos financieros necesarios para garantizar la ejecución del proceso de titulación.

3.4 Reforzamiento institucional

El desarrollo agrario del país requiere, además de concluir el proceso de escrituración de las tierras, de un reforzamiento institucional que viabilice el adecuado funcionamiento del mercado de tierras, que posibilite la óptima asignación del recurso en un contexto de equidad social, y la aplicación de la justicia en el marco de la política de desarrollo agropecuario. Para alcanzar estos propósitos se propone la creación de nuevas entidades, así:

Procuraduría Agraria

Entidad responsable de defender los intereses y derechos de los campesinos y productores, cuyos derechos hayan sido violentados y que demandan administración de pronta y debida justicia. Esto significa asignar un procurador agrario dentro de la Procuraduría General de la República.

Tribunal Agrario

Institución responsable de atender y dirimir los conflictos de tipo jurídico en materia agraria. Para el ejercicio de esta misión es necesaria la existencia del Código Agrario, que determine derechos, responsabilidades y marcos regulatorios en el derecho agrario.

Consejo de Seguridad y Vigilancia de la Aplicación de la Política de Desarrollo Agropecuario

Este será un ente cuya misión es ejercer la contraloría y la transparencia en la aplicación de la política y el derecho agrario. En este organismo deberán participar representantes de organizaciones de campesinos y productores agropecuarios, ONGs que ejercen funciones académicas y otras instituciones de la sociedad civil.

IV

PROPUESTAS PARA ASEGURAR la legalidad de las tierras

El mercado de tierras es complicado no solo por la forma de posesión, sino también por la titulación o legalización de las propiedades. La inseguridad en la tenencia de la tierra deriva en inactividad productiva por la falta de acceso al financiamiento o el desincentivo para invertir en tierras que no son propias, lo que dificulta el uso racional del recurso y, por ende, el desarrollo de la productividad agropecuaria. La implementación de un modelo de desarrollo rural pasa por viabilizar el mercado de tierras.

A continuación se presentan las propuestas de nuevos instrumentos legales que se requieren para agilizar la transferencia de tierras, las cuales fueron tomadas de un trabajo del ISTA (2007) y de otro del CNR (julio 2004).

4.1 Nuevos instrumentos legales para agilizar la transferencia de tierras

Modificaciones al Decreto 263

Este decreto es relativo a la condonación de la deuda y hay dificultades para su implementación¹¹. El 27 de junio de 2007, el presidente Elías Antonio Saca sancionó las modificaciones al Decreto Legislativo N° 263 que facilitará la cancelación de las deudas agraria y agropecuaria. La puesta en marcha de este decreto facilitará el pago de las deudas agraria y agropecuaria a millares de familias campesinas y cooperativas del país.¹² Estas reformas legales tendrán vigencia hasta el 30 de junio de 2009.

Se requiere que dicho decreto sea modificado, a fin de eliminar la aplicación e interpretación diferente de las leyes de la Reforma Agraria y las del CNR, que impide que más personas se acojan a los beneficios de este decreto, por lo que se propone una reforma en ese sentido.

También se propone una modificación al mismo decreto, para ampliar la capacidad de pago de las cooperativas. Con esta modificación se le permitiría a algunas cooperativas deudoras del Banco

11 El Decreto 263 es la *Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria*, creado originalmente el 26 de marzo de 1998. Desde esa fecha ha sufrido una serie de reformas, siendo la última mediante el Decreto Legislativo N° 344 del 21 de junio de 2007, publicado en el Diario Oficial N° 117, tomo 365, del 27 de junio de 2007.

12 La Coordinadora Nacional Agropecuaria (CNA) acogió con beneplácito la medida, argumentando que con la condonación se otorgará facilidad para que los agricultores y campesinos puedan obtener préstamos con el sistema financiero para pagar su 10%, con plazos de 12 años y 2 años de gracia. Sin embargo, lamentó que 48 cooperativas y tenedores individuales no sean beneficiados con este sistema, pues no se acogieron al decreto. (Diario Co Latino, 20 de junio de 2007).

de Fomento Agropecuario (BFA) vender tierras a favor del ISTA, cuyas carteras de crédito hayan sido trasladadas al Fideicomiso Especial para Financiar el Pago de la Deuda Agraria (FEPADA) y al Fideicomiso Especial del Sector Agropecuario (FIDEAGRO),¹³ mediante la aceptación de Bonos al 100% de su valor.

Ley especial para la reversión del dominio de la tierra

Aplicable en aquellos casos de tierras que fueron abandonadas o renunciadas por sus adjudicatarios originales y que fueron redistribuidas por FINATA y el ISTA; la mayoría de estos casos tienen escrituras registradas a favor de los originales, pero las tierras están en posesión de readjudicatarios sin escrituras y sin seguridad jurídica sobre ellas.

Esta ley permitiría al ISTA recuperar el dominio de las tierras, mediante un procedimiento breve y sencillo que observe todos los requisitos del debido proceso con audiencia a las partes para que prueben el dominio que han ejercido sobre sus tierras. Existe un anteproyecto de ley elaborado por el ISTA.

Ley especial para facilitar la inscripción de documentos a favor del ISTA

Aplicable en aquellos casos tramitados por FINATA y por el Banco de Tierras que a la fecha el CNR no ha permitido inscribir, por causas de casos de proindiviso, fallecimientos, abandonos, discrepancias de áreas y colindantes en sus antecedentes.

Ley de titulación de tierras para proteger a los grupos indígenas

Con el propósito de propiciar el acceso y la tenencia de la propiedad, la ley deberá considerar los mecanismos necesarios para legalizar las tierras que actualmente están en posesión de grupos indígenas y que estos piden que sean legalizadas; además, deberá incluir mecanismos para la protección de los lugares sagrados y la identificación y definición de los asentamientos, tomando en cuenta de forma conjunta la intervención de los actores clave: Secretaria de cultura de la Presidencia (SEC), el MARN y poblaciones indígenas. Adicionalmente, la ley deberá incluir consideraciones para que las alcaldías no se apropien de las tierras que carecen de títulos y que están en posesión de los grupos indígenas.

4.2 Normativa legal prioritaria para agilizar la medición y escrituración de tierras

Se estima que es prioritaria la elaboración de una ley¹⁴ que agilice el proceso de medición y escrituración de las tierras de la reforma agraria, de forma que viabilice finalizar en el corto plazo los procesos pendientes de titulación en el ISTA. La ley deberá establecer las normas y procedimientos legales para dinamizar el trabajo técnico y legal para la pronta titulación de tierras.

13 Decreto Ley emitido por la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 220 del 9 de mayo de 1980, publicado en el Diario Oficial N° 86, tomo N° 267, de la misma fecha.

14 Esta ley permitiría finalizar en el corto plazo los procesos pendientes de titulación en el ISTA.

V **OTRAS MEDIDAS PARA IMPULSAR el desarrollo agrario**

El actual Gobierno, que muestra una amplia apertura al establecimiento de una nueva política para el desarrollo agropecuario del país, debe formular estrategias que permitan hacer un uso óptimo de las tierras cultivables, incluyendo las que fueron transferidas por medio de los procesos de Reforma Agraria y las del sector tradicional.

Las estrategias deberán orientarse al logro de la reconversión y el crecimiento sostenido de las actividades agropecuarias del país, que permitan incrementar los ingresos y mejorar las condiciones de vida de los campesinos y productores agropecuarios. Las medidas de estrategia recomendadas son las siguientes:

- Formar una institucionalidad para crear el acceso de los productores al mercado.
- Promover el desarrollo agroindustrial más social.
- Transformar los sistemas de formación de profesionales: actualizar la currícula de técnicos e ingenieros agrícolas.
- Promover el extensionismo proactivo, con mística de trabajo: (1) Innovación tecnológica – BPA y BPM; (2) escuelas de campo; y (3) promover el intercambio con productores innovadores.
- Promover la agricultura por contratos.
- Promover la adopción y adaptación de tecnologías que han demostrado ser exitosas, tanto a nivel nacional como internacional.
- Implementar técnicas de producción de alimento sano.
- Promover y facilitar formas de asociatividad empresarial en el sector agropecuario.
- Promover las alianzas público-privadas, en un marco de coinvertión productiva.

- Optimizar los recursos provenientes de donaciones de organismos de cooperación internacional.
- Promover las MIPYMES rurales de alto valor agregado.
- Implementar proyectos productivos y transferencia de tierras para mujeres rurales.
- Crear un fideicomiso para la compra de tierras.
- Crear un fideicomiso para brindar créditos productivos.
- Promover el seguro agrícola.
- Construir y mejorar los caminos rurales e infraestructura productiva.
- Reconvertir las cooperativas del sector reformado.
- Promover nuevas formas de inversión productiva.
- Promover nuevos tipos de cultivos que reportan mayor rentabilidad y generan empleos e ingresos a la mano de obra rural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez, Antonio y Mauricio Chávez. (2001). Tierra, conflicto y paz. CEPAZ. San Salvador.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2001). La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras. México, D.F., 7 de septiembre.

CNR - Centro Nacional de Registros. (2004). Informe Seminario Taller sobre Seguridad Jurídica en la Propiedad de Tierras. Reporte de consultoría elaborado por Rafael Parada. San Salvador, julio.

----- . El Salvador. Plan Nacional de Mejoramiento de los Registros Inmobiliarios y del Catastro. Proyecto de Administración de Tierras. Consultoría Internacional para Proveer de Asistencia Técnica en Materia de Género al Centro Nacional de Registros. Informe elaborado por Lara Blanco Rothe. San Salvador.

Colindres, Eduardo. La tenencia de la tierra en El Salvador. (1976). Revista ECA números 335 y 336. Año XXXI, Sept.-Oct. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador.

Diario Co Latino. (2007). La CNA aplaude el pago del 10% de la deuda agraria. San Salvador, 20 de junio.

Gore, P. et al. (1988). The 1988 El Salvador Agricultural Land Ownership and Land Use Survey. Washington, D.C., August.

ISTA. (1989). Estudio Nacional del Sector Agropecuario. Encuesta sobre Uso y Tenencia de la Tierra, Vol. II Cuadros de Resultados. Doc. 1/01/89. San Salvador, enero.

----- . (1989). IX Evaluación de la Reforma Agraria. San Salvador.

----- . (2005). Universos Originales de la Reforma Agraria. San Salvador.

----- . (2007). Situación Actual de la Deuda Agraria. San Salvador, mayo.

----- . (2007). Gerencia de Desarrollo Rural y Gerencia de Planificación.

----- . (2007). Situación Actual de la Transferencia de Tierras Efectuada por el ISTA, en el Sector Agropecuario Reformado. San Salvador, Junio.

MAG-OSPA-PERA. (1984). Evaluación del proceso de Reforma Agraria (Marzo/1980 a Julio/81). San Salvador, septiembre de 1981. Reforma Agraria. Doc. 1-03/84. Diciembre.

McReynolds, S. A. (1989). The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study. Washington, D. C., November.

MINEC - Ministerio de Economía / DIGESTYC – Dirección General de Estadística y Censos. (1971). Tercer Censo Nacional Agropecuario 1971. Volumen II.

Park, A. y Johnston, B. Rural Development and Dynamic Externalities in Taiwan's Structural Transformation. The University of Chicago, 1995.

Pelupessy, Wim. (1998). Políticas Agrarias en El Salvador (1960 – 1990). EDUCA. San José, Costa Rica, marzo.

Pérez Rivas, Guillermo y Naín Chávez Castro. (1986). La Reforma Agraria como mecanismo de redistribución en El Salvador, Fases I y III (1980 – 1984). Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. San Salvador, marzo.

Seligson, M., et al. (1993). El Salvador Agricultural Policy Analysis Land Tenure Study. APAP II Technical Report No. 133. Prepared for USAID El Salvador, September.

UCA - Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (1983). La Fase III de la Reforma Agraria y las condiciones de vida de sus beneficiarios. Seminario permanente sobre Economía Nacional del Departamento de Economía. Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Septiembre-octubre, año VI, n° 5. San Salvador.

ANEXO 1

Curva de Lorenz de la distribución de la propiedad agrícola, 1971 y 1984

Del estudio de Pérez Rivas y Chávez Castro (1986), los valores requeridos se obtienen a partir de la fórmula:

$$G = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n [X_i + X_{(i-1)}] H_i}{10,000}$$

En donde:

i = Categoría de extensión de la tierra o área de explotación.

n = Número de categoría

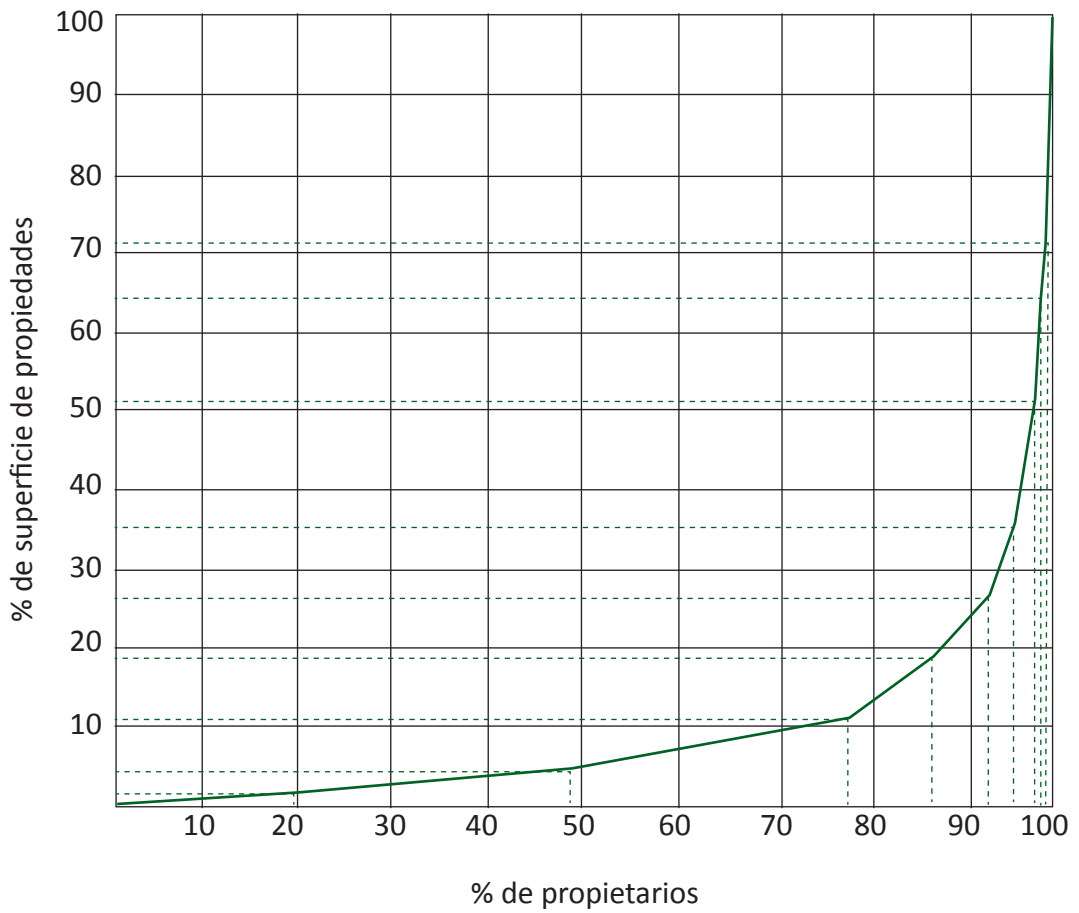
X_i = Porcentaje acumulado del área de explotación para la categoría "i"

$X_{(i-1)}$ = Porcentaje acumulado del área de explotación para la categoría anterior a "i"

H_i = Porcentaje de propietarios de las explotaciones para la categoría "i"

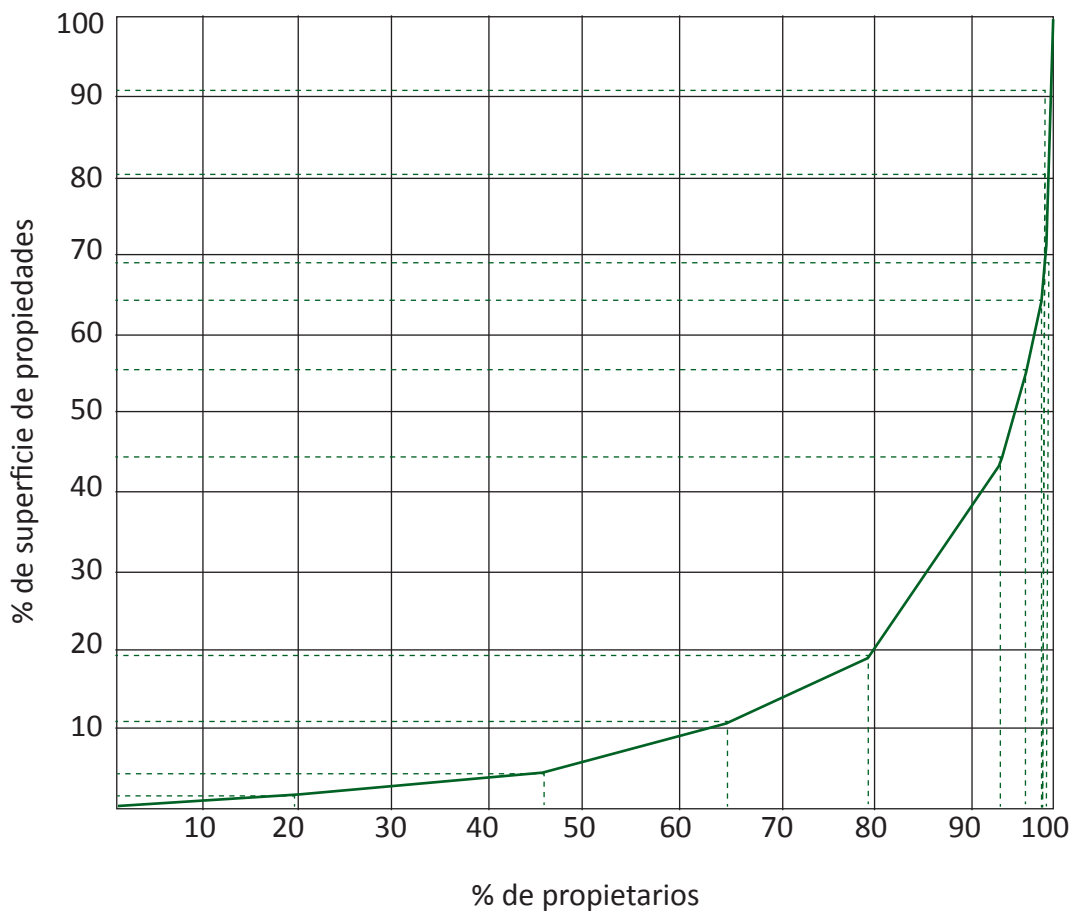
Las gráficas siguientes demuestran la desconcentración en la propiedad de la tierra, al comparar el año censal 1971 con 1984, así:

Gráfico 2
Curva de Lorenz de la distribución de la propiedad agrícola
(1971)



Fuente: cuadros No. 9 y 10

Gráfico 3
Curva de Lorenz de la distribución de la propiedad agrícola en 1984. Reforma Agraria



Fuente: cuadros No. 9 y 10

Con el auspicio de:



Calle Arturo Ambrogi entre 103 y 105 Avenida Norte # 411
Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador C.A.
P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno
PBX: (503) 2209-5300
Fax: 2263-0454
E-mail: funde@funde.org
Página web: www.funde.org

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

ISBN 978-99923-920-5-8