

AVANCES No. 13

**Fundación Nacional Para el Desarrollo -FUNDE-
Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios -ANTA-**

**EL SALVADOR: PROBLEMÁTICA RELACIONADA CON LAS
TIERRAS EXCEDENTARIAS EN EL MARCO DE
LOS ACUERDOS DE PAZ**

Daniel Flores

San Salvador, Diciembre de 1998

Esta investigación, ha sido realizada dentro del proyecto de "Análisis de Coyuntura Agropecuaria e Incidencia", con el apoyo del Consorcio de Agencias Internacionales de Cooperación (CAIC), integrado por: Oxfam Solidaridad, Oxfam Gran Bretaña, Oxfam América, Intermon, Fundación Share, Federación Luterana Mundial y Catholic Relief Services.

INDICE

I. Introducción	
II. Situación actual de la estructura agraria	1
2.1 Concentración de la tierra	1
2.2 Tenencia de la tierra	3
2.3 Implicaciones económicas	4
2.4 Implicaciones sociales	6
2.5 Implicaciones ambientales	9
III. Políticas de acceso a la tierra	12
3.1 Compromisos del gobierno en el marco de la Reforma Agraria	12
3.2 Compromisos del gobierno en el marco de los Acuerdos de Paz	13
3.3 Beneficiarios de los programas de transferencias de tierras	15
3.4 Campesinos sin tierra	17
IV. Tierras excedentarias	20
4.1 Informe de Naciones Unidas	21
4.2 Posición gubernamental	24
4.3 Posición desde el sector campesino	26
V. Observaciones finales	28
VI. Alternativas de solución	30
VII. Bibliografía y anexos	33

I. Introducción

La problemática de la tierra en un país altamente poblado como El Salvador es sumamente compleja, tomando en cuenta que aquí es donde el país concentra buena parte de su riqueza y el sustento del poder político; de ahí que históricamente las posibilidades de transferir tierras a los campesinos que la solicitan hayan sido mínimas; entre otras razones, porque obviamente toca intereses económicos de la clase dominante y en segundo lugar, por que no ha existido la suficiente voluntad política del gobierno para llevarlo a cabo.

Bajo esas condiciones, tratar de resolver, con mecanismos tradicionales, conflictos candentes como es el problema de acceso y control de la tierra, resulta en este momento muy alejado de la realidad y por tanto difícil de implementar, sobre todo porque la forma particular de implementar las políticas agrarias las que se han caracterizado por la imposición de soluciones inconsultas e impopulares. En ese sentido, es esencial reconocer la lucha de los diversos agentes de cambio en el país, tal es el caso de la Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios ANTA, la cual conjuntamente con otros actores, entre ellos, la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE han colaborado en el esfuerzo por conquistar espacios desde donde sea factible ir removiendo el pensamiento agrario del grupo que controla el poder económico del país, de tal suerte que, la actual coyuntura se presta para colocar en la Nueva Agenda de discusión el tema agrario en general y por supuesto lo relativo a los excedentes.

En relación con el presente trabajo, se expone en primer lugar, la situación actual de la tenencia de la tierra, enfatizando en las relaciones económicas, ambientales y sociales que se derivan de la forma particular que asume la estructura agraria del país; en segundo lugar, se presentan los planteamientos de política de tierra más sobresalientes en la historia reciente de El Salvador (Ley Básica de Reforma Agraria y Acuerdos de Paz, capítulo V, tema económico y social, tema agrario), destacando de manera especial los compromisos adquiridos por el gobierno en materia de transferencias de excedentes que superan el límite máximo permitido por la constitución política de nuestro país.

En capítulo separado se destaca lo concerniente a la evaluación a la transferencia de tierras que exceden las 245 hectáreas permitido por la Constitución Política y retomado en los Acuerdos de Paz, sobresaliendo el incumplimiento de los Acuerdos de parte del gobierno salvadoreño de cara a los campesinos que solicitan tierra y ante la opinión pública nacional e internacional. Finalmente, se exponen las conclusiones y principales líneas de solución.

OBJETIVO

Destacar el incumplimiento del gobierno a los compromisos establecidos en la Constitución Política y en los Acuerdos de Paz, en materia de transferencia de propiedades con tierras excedentes a las 245 hectáreas permitidas por la ley.

PROBLEMA

El acceso del campesino a la tierra en El Salvador se ha visto bloqueado por la negativa de los grupos que detentan el poder económico y por la insuficiente voluntad política de los gobiernos, quienes históricamente han determinado fuertes restricciones a las posibilidades de asignar tierras a los campesinos y campesinas que legítimamente la solicitan.

METODOLOGIA

Para el desarrollo del trabajo se tomó información secundaria generada por diversas instituciones públicas y privadas, se revisó bibliografía especializada en el tema de tierras, se entrevistaron personas claves en el manejo del tema, así como se implementó un tipo de investigación participativa; para ello se contó con la valiosa participación de ANTA, quienes fueron artífices importantes en todo el proceso de investigación, con quienes se discutió ampliamente desde el diseño hasta la ejecución misma de la investigación. Para ello se convocaron a las bases a trabajar en seminarios taller realizados en las cuatro regiones del país, donde expusieron sus argumentos relativos al tema en discusión. Al mismo tiempo, se mantuvo estrecha coordinación con la dirigencia de Asociación de Trabajadores Agropecuarios de cara a facilitar la validación del presente trabajo.

II. Situación actual de la estructura agraria

La estructura agraria salvadoreña posee una serie de características intrínsecas a su propia formación y evolución histórica, en tal sentido, la problemática relacionada con la tierra no es en verdad nada nuevo, sino más bien es un problema viejo que no ha sido tratado integralmente, es decir con criterios de equidad social y sostenibilidad ambiental; para el caso, hay que recordar que en este país ha existido una Reforma Liberal¹, que promovió la extinción de las comunidades indígenas y las tierras manejadas en forma colectiva de los ejidos, así mismo, permitió la ley de titulación de terrenos para todo aquella persona que la solicitará, con la única condición de que se cultivara productos orientados a la exportación. Sin duda, ello generó un ambiente propicio a la concentración de la tierra en el país, lo que estructuralmente significó el empobrecimiento de quienes fueron despojados de su única fuente de vida e ingresos y con ello el consecuente surgimiento del asalariado agrícola que hoy clama con justo derecho su acceso y control a lo que en el pasado le fue arrebatado.

Partiendo de esa retrospectiva, el presente trabajo únicamente abordará aquellos rasgos más sobresalientes que de alguna manera se encuentran directamente relacionada con la problemática vinculada a la estructura agraria; a saber, concentración de la tierra, estructura de producción, empleo, ambiente y acceso a la tierra.

2.1 Concentración de la tierra

Es casi imposible imaginar que exista algún aspecto relacionado con el desarrollo rural de EL Salvador que no este estrechamente vinculado a la situación particular de la estructura agraria del país. Históricamente esta ha venido observando patrones distorsionados de distribución de tierras, lo cual ha configurado una situación propicia para generar una estructura muy desigual que se expresa en la concentración de la tenencia y de la propiedad; dando lugar a que mucha tierra se encuentre bajo el control y posesión de una minoría con poder económico a costa de la marginación de grandes mayorías pobres desprovistas de medios económicos pero a la vez con mucha militancia política; razón por la cual, la disputa por el dominio de la tierra ha sido factor detonante de las recurrentes crisis en la que se ha debatido la sociedad salvadoreña². El siguiente cuadro presenta información al respecto.

¹ Araniva, Marco Tulio. Planteamientos de Política Sobre Tenencia de la Tierra en El Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 1995. Citando a Browning, David. El Salvador, la Tierra y el Hombre, página 157.

² Es de recordar los levantamientos Campesinos del 12 de agosto de 1872, 16 de marzo 1875, 2 de enero de 1885, 14 de noviembre de 1898 que fueron la antesala del levantamiento del año de 1932.

Cuadro No. 1
Superficie y número de productores por tamaño de explotación (porcentajes)

Tamaño de explotación	Area		Productores	
	1971	1988	1971	1988
Menos de 2Has.	10.42	9.98	70.70	71.3
De 2 a 4.99	0.96	9.57	16.03	13.79
De 5a 19.9	16.35	21.15	9.14	10.63
De 20 a 49.9	14.84	18.87	2.6	2.94
De 50 a 99.9	10.62	11.94	0.83	0.82
De 100 y más	38.70	28.47	0.72	0.51
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study, Mc Reynolds, Samuel A. et. al., National Cooperative Business Center, Washington, 1989

La mala política de distribución de tierra imperante en el país queda evidenciada con los siguientes parámetros calculados para el año de 1988; a saber, el 71.3 por ciento de los productores poseían el 9.9 por ciento de la superficie cultivable en áreas por debajo de las 2 hectáreas; contrario al 28.4 por ciento del total de tierra cultivable de más de 100 hectáreas que estaba en manos del 0.5 por ciento de los productores.

Estadísticamente resulta factible presentar el problema de la concentración de la tierra en términos del denominado coeficiente de Gini, el cual adopta un valor entre 0 y 1 y cuando este se acerca a la unidad se dice que mayor resulta el grado de concentración de la riqueza. Según estudios realizados por investigadores nacionales que abordan el tema de la tenencia de la tierra³, estos reportan para 1988 un índice de Gini de 0.648 y 0.639 para la tenencia y propiedad de la tierra respectivamente; este indicador a pesar de ser en estricto muy general no deja de ser importante como parámetro exploratorio de la concentración de la riqueza que para nuestra preocupación entiéndase la tenencia y propiedad de la tierra; Tal indicador nos señala efectivamente que a pesar de haber experimentado transferencia de tierras en el marco de la Reforma Agraria el fenómeno de la concentración permanece aún a nivel bastante elevado.

Existe una realidad de injusticia innegable, el nivel de concentración de la tierra llega a niveles que desde todo punto de vista son irracionales; es decir, económica, social, y mucho menos políticamente es conveniente para el país tener la actual distorsión en la tenencia de la tierra. En primer lugar, no se puede garantizar a priori que la escala de producción del latifundio sea más eficiente que las medianas y pequeñas unidades de producción. En segundo lugar, mantener una desigual distribución de la tierra significa para los campesinos pobres

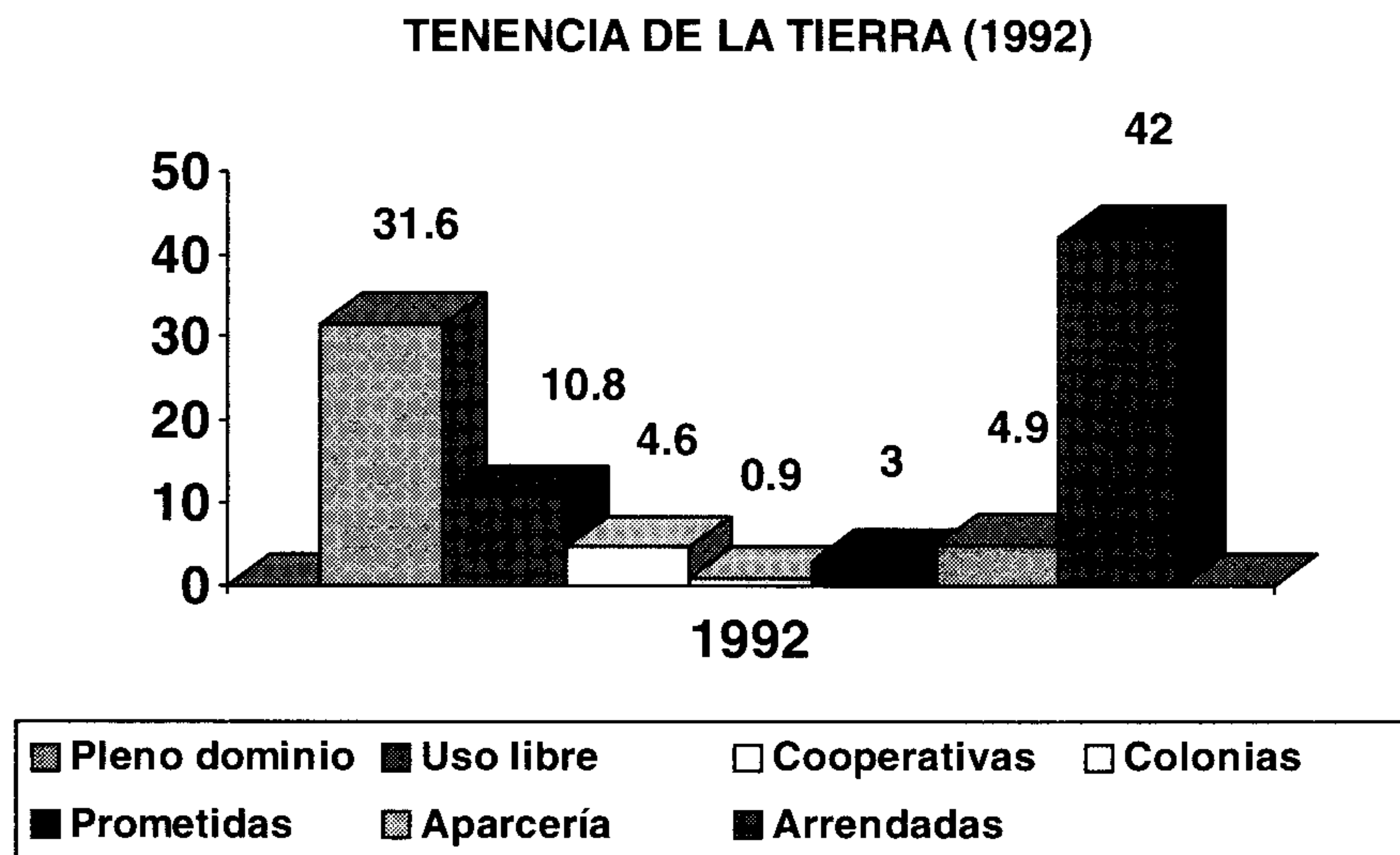
³ Montoya, A. El agro antes y después de la Reforma Agraria, CENITEC, 1991.

prolongar su situación de pobreza y pauperización, y para la sociedad un peligro al mantener latente el germen de recurrentes conflictos sociales y políticos.

2.2 Tenencia de la tierra

De acuerdo al manual de la Propiedad⁴, las formas de tenencia pueden dividirse en dos: la propiedad privada y las formas dependientes. Estas últimas se denominan así por que el control absoluto de las tierras no es exclusivo del productor, sino compartido algunas veces con el propietario. De tal manera, bajo este esquema, en última instancia el que ejerce control y dominio sobre la tierra y otros recursos es el propietario; quién deja limitadas opciones a los no propietarios en el ámbito de la toma de decisiones de cara a fortalecer la estructura productiva.

En definitiva el arrendamiento constituye en El Salvador la forma dominante de la tenencia de la tierra, en términos porcentuales representa el 42 % del total de propiedades en el año de 1992 (217,289 propiedades). En una segunda posición se encuentra las propiedades de pleno dominio, las cuales se encuentran conformadas por aquellos propietarios que poseen exclusivamente la tierra y pueden disponer de ella sin más disposiciones que las establecidas por la ley. El tercer grupo en orden de importancia es el de uso libre de la tierra, el cual incorpora a los hijos de los agricultores de pleno dominio que esperan heredar de sus padres las tierras de uso libre.



FUENTE: Diagnóstico del sector agropecuario, Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA), San José Costa Rica, 1997.

Al implementar la Reforma Agraria se abre paso al derecho de propiedad asociativa de los productores y productoras, los cuales representan el 5% del total de propiedades; la aparcería tiene un peso de importancia similar a las

⁴ Manual de la propiedad referente a la transferencia de tierras del programa ALA 92/18. Zee Arias, A. van der, y otros. Octubre de 1993.

cooperativas en términos de propiedad, no así en lo concerniente a la consecución de niveles de producción e ingreso, consecuencia directa de su débil articulación a los mercados dinámicos y mejor remunerado.

Es de destacar que si la figura jurídica que predomina en la tenencia de la tierra es el arrendamiento, ésta se encuentra cargada de importantes implicaciones que riñen con la seguridad de la tenencia; por ejemplo es el caso de la falta de transparencia en el medio rural en aspectos relacionados con disposiciones legales vinculadas a la situación de contratos de arrendamientos, los cuales han ido adoptando una visión cortoplacista, en tal sentido los contratos de largo plazo son sustituidos por otros que limitan el tiempo de duración.

Por otro lado, hay aspectos que no están relacionados precisamente con la figura del arrendamiento, pero si son factores que están afectando las posibilidades de atraer nuevas inversiones al sector, éstos son explicados en buena medida por la inseguridad jurídica que caracterizó la distribución de tierras en el marco de la fase I de la Reforma Agraria. Es común citar casos de cooperativas que se beneficiaron con la distribución de tierras en el marco, que después de veinte años aún no tienen títulos de propiedad que ampare su posesión, así como productores asociados en cooperativas que tienen título de propiedad que todavía no han sido registradas ya que el país dispone de un sistema de registro altamente cuestionado por su obsolescencia y lentitud⁵.

En resumen la falta de transparencia de leyes agrarias y la inadecuada estructura institucional conforma un poderoso conjunto de condiciones que se traducen en una generalizada inseguridad de la tenencia de la tierra. El hecho que lo predominante sea la permanente inseguridad jurídica, no quiere decir que al existir ésta se abra automáticamente para los pequeños, medianos y grandes productores su acceso al crédito de la banca de fomento, mucho menos en la banca comercial, si las propiedades no tienen calidad potencial productiva, turística e industrial⁶; ante ello el problema demanda una solución integral que muy bien puede quedar regulada con la ejecución de un Código Agrario que tenga como propósito fundamental garantizar el uso agrícola de las tierras rurales y reglamentar los problemas de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y todos aquellos problemas relacionados a la actividad productiva del sector rural.

2.3 Implicaciones económicas

Dentro del conjunto de condiciones propicias para desarrollar un ambiente competitivo y rentable de la empresa rural, sin duda, la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra constituye una condición necesaria pero no suficiente para atraer nuevas inversiones, abrir puertas a los apoyos financieros, así como renovar el interés de los productores por realizar obras de conservación de suelos

⁵ Se señala el doble registro (municipal y nacional) y la falta de obligatoriedad del registro.

⁶ FUNDESA. Elementos de Análisis. Administración de Tierras. San Salvador, Agosto de 1998.

los cuales, en última instancia habrán de redundar en productos competitivos y diferenciados.

Por ello el acceso y tenencia de la tierra se convierten en factores trascendentales para desencadenar opciones productivas fundamentadas en la diversificación y acceso a productos rentables; en ese sentido, es posible encontrar correlación entre el tipo de cultivo y acceso a la tierra tal como se muestra a continuación.

Cuadro No.2
Forma de tenencia de la tierra por cultivo principal ciclo agrícola 1995/96
(porcentajes)

Forma de tenencia	Granos Básicos	Café	Algodón	Caña	Otros	TOTAL
Propietario	43.4	44.1	0.8	4.4	7.4	100
Arrendatario	70	0.6	8.4	10.4	10.5	100
Decreto 207	91.7	0	0	1.6	6.7	100
Cooperativas S.R.	19.5	30.3	8.3	23.8	18.1	100
PTT	1.3	3.5	0	2.9	90	100
Total	49.1	33.6	2	6.6	8.7	100

Fuente: Elaboración propia con base a información del tercer Censo Agropecuario del programa de Transferencia de Tierras. OCTA, MAG, 1997.

* el rubro otros incluye pastos y bosques naturales.

Conforme a la información antes presentada se puede señalar que a partir de la forma peculiar de la tenencia de la tierra, se determina la decisión acerca de qué producir, cómo producir y para quién producir. Para el caso, el grupo de Propietarios, destinan su tierra a la producción de café y granos básicos, lo que deja entrever que existe la tierra en cantidad y calidad suficiente para entrar en la lógica de generar productos tradicionales de exportación que aseguren en el tiempo mejores ingresos. Por otro lado, el arrendatario promedio, centra su actividad económica en la producción de granos básicos, al igual que una parte importante de campesinos que han accedido a pequeñas parcelas de tierras (decreto 207), quienes prácticamente se dedican a cultivar, granos básicos; no así las cooperativas del sector reformado que en buena medida destina su producción a la explotación de cultivos tradicionales de exportación, como café y caña de azúcar, dejando como segunda opción el cultivo de granos.

Por otro lado los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierra (PTT)⁷ trabajan el 62 % de sus explotaciones agrícolas con productos tradicionales de exportación, y el 15.6 % de granos básicos y alguna tierra la dedican a pastos y bosques.

⁷ 3er. Censo Agropecuario del Programa de Transferencia de Tierras. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Oficina Coordinadora del Tema Agrario. San Salvador, 1997.

En definitiva, a pesar de la implementación de una distribución de tierras el marco de la Reforma Agraria (1980) y del programa de transferencia de tierras producto de los Acuerdos de Paz (1992); dichos procesos no han transformado suficientemente la estructura productiva de la economía rural salvadoreña; es decir, la toma de decisión por parte del productor acerca de adoptar determinado sistema de producción, no se encuentra fundamentada únicamente en la propiedad de la tierra, sino también en la cantidad y calidad de la misma, así como en las opciones productivas que se les ofrezcan.

Desde esa perspectiva, resulta oportuno señalar que el acceso a la tierra es condición necesaria pero no suficiente para garantizar transformaciones significativas en la estructura productiva del sector agrícola, así como incrementos sensibles en la producción e ingresos de la población rural; en tal sentido, el bajo nivel productivo que presenta el sector agropecuario en general se vuelve a reproducir aún en situaciones como esta donde se ha entrado a procesos de desconcentración en la tenencia de la tierra.

2.4 Implicaciones sociales

El carácter concentrado de la estructura agraria, la especialización de la actividad productiva, así como la forma particular desde la cual los diversos agentes se articulan al mercado laboral rural; se ve fuertemente influida por las posibilidades de acceder a la tierra. Llama poderosamente la atención que la categoría más importante en términos de aglutinar la mayor parte de la fuerza laboral agrícola son los jornaleros temporales y permanentes quienes constituyen en el país parte destacada de los campesinos sin tierra.

En la práctica resulta fácil predecir con bastante confiabilidad que quién tiene acceso a la tierra gana mucho más que aquellos que no tienen acceso a la misma, en ese sentido, es claro que casi en su totalidad los desempleados agrícolas son campesinos sin tierra. De la misma forma, puede inferirse que la tenencia indirecta bajo la forma de arrendamiento se encuentra linealmente relacionada con los niveles de ingresos que perciben los trabajadores del campo, es decir, para todos los agricultores entre mayor sea la cantidad y calidad de tierra a la cual han accedido, sus ingresos reportados obviamente tenderán a ser mayores. Desde esa perspectiva, si se mejora en 10% el acceso a la tierra, los ingresos per cápita de los pobladores rurales se incrementan en 4%⁸. En el cuadro No.3 se presenta información pertinente a ese señalamiento.

⁸ Banco Mundial, El Salvador: Estudio de desarrollo rural, Reporte No. 16253, agosto de 1997, página 28.

Tierras Excedentarias

Cuadro No.3

Fuerza laboral agrícola y tenencia de la tierra

tenencia de la tierra	Agricultor con Empleados	Agricultor	persona con poca tierra	familiar no remunerado	cooperativista	Jorn. Perman.	Jorn. Temp.	Desempleado
pleno dominio	43	30.1	24.4	0	0	1.4	1.4	0
uso libre	6.4	9.3	9.1	0	9.5	3.2	1.6	0
Arrendada	36.5	47.6	39.2	0.2	5.6	3.5	4.1	0.1
Prometida	5.4	3.4	0.9	0.1	0.7	0.2	0.1	0
Colonato	0.2	0.6	0.5	0	2	0.4	0.4	0
Cooperativa	2.6	3.4	2.3	0	34.3	1.8	0.3	0
Aparceria	4.7	4.5	4.5	0.1	0.7	0.4	0.4	0
sin tierra	1.4	1.1	19.2	99.6	47.3	89.2	91.8	99.9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Tomado de Análisis de la Política Agraria de El Salvador: "Estudio de la Tenencia de la Tierra, Agencia Intenacional para el Desarrollo. Informe Técnico No.133, Septiembre de 1992, página 25.

Entre condición y calidad de ocupación existe una relación de correspondencia positiva relacionado con el acceso a la tierra, la cual se torna importante para clasificar a los trabajadores que cuentan con empleo de calidad. En ese esquema, la persona que dispone de tierra, garantiza cierta estabilidad laboral, sobre todo aquella que goza de pleno dominio, la inseguridad laboral (desempleo y/o sub-empleo) por su parte vendrá de manera directa por la ausencia de posibilidades de acceder al control y uso de la tierra, como también por falta de transparencia de la misma ley de arrendamiento.

De acuerdo a un estudio realizado en el país por AID⁹, existen cuatro razones principales por las que los arrendatarios ganan menos con la misma cantidad de terreno que sus colegas de pleno dominio. Primero, en muchos casos el terreno que se les arrienda es de calidad inferior, ciertamente, a menudo la razón por la que el propietario arrienda el terreno es sobre todo, por que encuentra antieconómico explotarlo.

La segunda razón, es que la tenencia no segura restringe al agricultor de invertir en el terreno y en mejora de la infraestructura. La siembra de cultivos permanentes que estaría asociada a mejor rentabilidad resulta menos frecuente entre los campesinos que arriendan la tierra y quienes tienen un título de propiedad debidamente registrado.

En tercer lugar, los arrendatarios a pesar de ser los más necesitados de créditos para capital de trabajo, son menos calificables para optar financiamientos para sus tierras debido a que el sistema bancario salvadoreño y los prestamistas en general operan sobre la base de exigir garantía para otorgar préstamos.

Finalmente, los arrendatarios tienden a ser más abusivos del terreno que trabajan, sabiendo que no es suyo como legado de largo plazo. De ahí que rara vez utilicen medidas de conservación y la erosión rápidamente produce pérdida de los nutrientes del suelo.

Ante esto, por razones de equidad, productividad y conservación de los recursos; se vuelve imperativo entonces, reforzar al más corto plazo el proceso de transferencia de tierra, así como volver transparente la ley de arrendamiento sobre la base de asegurar el uso productivo de la tierra conforme a su vocación agroecológica.

En buena medida la dinámica del mercado rural de trabajo tiene mucho que ver con el problema fundamental de los campesinos sin tierra en El Salvador, el cual entre otras cosas repercute en la profundización de problemas relacionados con la migración interna y externa así como la presión sobre el uso de la tierra. La dinámica migratoria en El Salvador ha sido muy fuerte que la explica en buena medida la alta densidad poblacional la cual combinada con la situación de crisis del sector genera incapacidad de absorción del total de la mano de obra rural disponible, provocando

⁹ Agencia Internacional para el Desarrollo, Análisis de la Política Agraria de El Salvador, Estudio de la Tenencia de la tierra, septiembre de 1992, Informe técnico No. 133, página 50.

una fuerte migración de carácter interno y externo. En tal sentido, los problemas derivados de la forma particular que adquiere la estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador, se encuentran a la base de la dinámica poblacional imperante en el país durante los últimos años.

La evidencia empírica demuestra que la población salvadoreña ha venido observando en términos globales un comportamiento creciente¹⁰ a lo largo de los últimos cuarenta años; de la misma manera, la población urbana ha venido en aumento y la población rural en descenso, muestra de ello es que en 1950 la población salvadoreña era predominante rural y para 1992 ocurre todo lo contrario.

Es importante mencionar que la población migrante es casi en su totalidad de origen rural la cual se desplaza hacia la ciudad o al extranjero en busca de oportunidades que no encuentra en las zonas rurales, debido al agotamiento de la economía campesina y a la ausencia de alternativas viables en su localidad, provocando transformaciones importantes en los asentamientos humanos en todo el país, el cual queda evidenciado más concretamente en la concentración geográfica de la población en el área metropolitana de San Salvador y demás centros urbanos.

2.5 Implicaciones ambientales

En El Salvador diversos estudios realizados recientemente¹¹, señalan tres grandes problemas que enfrenta la zona rural del país; a saber, la pobreza rural, el deterioro del sector productivo y el deterioro de los recursos naturales.

Sin duda la degradación de la tierra y la contaminación del agua son consideradas como los más agudos problemas del manejo de los recursos naturales del país. Desde esa perspectiva, los índices de deforestación erosión del suelo, pérdida de biodiversidad y contaminación de los mantos acuíferos alcanzan niveles que están entre los más altos del continente americano¹².

Con frecuencia se señala que nuestro país ocupa el segundo lugar en América Latina en el campo de la deforestación, y de acuerdo a datos del CDR, sólo se conserva el 5% del bosque natural y 12% si consideran los cafetales. " El deterioro de los suelos incluye la erosión y la pérdida de fertilidad, por la degradación física, química y biológica. Un 25 % de tierras del país se encuentran degradadas y cerca de dos terceras partes, están severamente erosionadas. Se ha estimado una pérdida anual equivalente a 4,500 hectáreas de suelo fértil y una reducción constante de las fuentes de agua. El problema es especialmente serio en la zona

¹⁰ Entre 1961 y 1971 la población creció a un ritmo promedio anual de 3.5 %; en cambio entre 1971 y 1992 esa tasa se redujo a 1.7 %.

¹¹ Comité de Desarrollo Rural (CDR), Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural, San Salvador, 1998.

¹² Mesa No. 7 de Desarrollo Rural, Bases para el Plan de Nación, documento borrador, agosto de 1998.

norte en la que se concentran los suelos clase IV y VII que son propios para cultivos permanentes" ¹³.

En un país como el nuestro, el estado de conservación de los recursos se encuentra fuertemente vinculado a una multiplicidad de factores, que explican, en buena medida, el manejo de los mismos, entre ellos destacan: la extrema pobreza, la falta de crédito, el patrón de cultivo dominante, la ausencia de un ordenamiento territorial, las externalidades y por supuesto la inseguridad en la tenencia de la tierra. En ese sentido, la pobreza de una fracción importante de la población rural (pobreza extrema 31.4 y pobreza relativa 33.3), constituye una fuerte restricción a la adopción de medidas de conservación del suelo por parte de los productores. Así mismo, el estado de conservación de los recursos se encuentra potentemente vinculado al patrón de cultivo dominante

La existencia de una estructura dual de producción en la que coexisten grandes propietarios que controlan buena parte de los medios de producción junto a un número elevado de pequeños propietarios que por lo general han sido despojados de sus tierras y posteriormente desplazados a tierras marginales y de laderas; se constituye en un factor histórico que determina en gran medida la situación de agotamiento de la fertilidad de los suelos.

De hecho, en repetidas ocasiones se ha señalado que la actividad de los pequeños productores de laderas, es proclive al agotamiento de la fertilidad de los suelos; sin embargo, el deterioro de los recursos naturales no es responsabilidad directa de los campesinos que cultivan granos básicos, pues la verdad está asociada al patrón de crecimiento agrícola seguido por el país a lo largo de los años, el cual en nombre de la rentabilidad que ofrecen cultivos como el algodón, café, caña, añil, etc. a legitimado el desplazamiento masivo de campesinos hacia tierras marginales y laderas, de igual forma, el énfasis de la actual política económica que privilegia de sobremanera el ámbito macroeconómico y se olvida de la política sectorial, refuerza el descuido de importantes servicios de apoyo a la producción como crédito y tecnología adecuada al tipo de cultivo y a la zona geográfica en la que se ubica la explotación agrícola.

La falta de créditos tanto para compras de tierra como para cubrir gastos de actividades de conservación son también barreras que inciden en el manejo sostenible del recurso tierra. De igual manera, la existencia de externalidades que siendo acciones tomadas por otros agentes, en la práctica afectan negativamente el funcionamiento normal de la actividad rural; de hecho la agricultura recibe una serie de externalidades negativas y ofrece otra cantidad de servicios al ambiente por los cuales no recibe pago alguno ni subsidio que compense los costos de la descontaminación. Aunque, no se puede negar la relación existente entre la seguridad de la tenencia de la tierra y la aceptación de prácticas conservacionistas por parte del productor, solamente la transferencia y titulación por sí sola no garantiza el uso racional de la misma, ni mucho menos revertir la tendencia de

¹³ Opcit, página 4.

degradación ambiental que sufre el país, para ello es prioritario que la transferencia de tierras sea acompañada por la búsqueda deliberada del uso racional del suelo.

La seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra es necesaria pero resulta insuficiente para establecer por sí sola el uso racional de la misma; no obstante, en El Salvador se ha avanzado muy poco en determinar los impactos que genera el actual sistema de tenencia de la tierra sobre importantes aspectos ambientales como la degradación de los recursos naturales. Desde esa perspectiva, hay razones de peso para esperar que las actuales prácticas de arrendamiento resulten en pocos incentivos para inversión destinadas a obras de conservación, primordialmente por la corta duración de la mayoría de los contratos de arrendamientos.

Por ello es necesario establecer incentivos que puestos en práctica conduzcan al sector campesino a una situación desde donde sea posible fortalecer el acceso a la tierra y a la vez asegurar las actividades de conservación de los recursos naturales y ambientales.

III. Políticas de acceso a la tierra

En definitiva la política de tierras juega un papel decisivo en cualquier esfuerzo orientado a desarrollar el sector rural, combatir la pobreza y/o revertir la actual tendencia ambiental que apunta hacia la degradación de los recursos naturales. Vale la pena entonces, recordar que durante los años ochenta la política de tierras estuvo profundamente impregnada de una lógica de apoyo al proyecto reformista en la agricultura y de un constante respaldo al sector exportador tradicional y no tradicional bajo una concepción estratégica de carácter político militar, cuyo soporte material fueron las reformas económicas, entre ellas, juega papel trascendental la Reforma Agraria.

3.1 Reforma Agraria

El énfasis de la política de gobierno sobre el tema tierras queda enmarcada dentro de la lógica económica del programa de Reforma Agraria que inicia el día 6 de marzo de 1980, con la entrada en vigencia del Decreto No. 153: Ley Básica de Reforma Agraria. El Instituto Salvadoreño de Transformación agraria (ISTA) fue la institución de gobierno encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales emanadas de esta ley.

Las medidas más destacables en el referido decreto consistían en señalar la expropiación de todas aquellas propiedades rurales cuya extensión fuera superior a 500 hectáreas y la indemnización a los afectados por medio del pago de una parte en efectivo y la otra en bonos. Así mismo, es importante acotar que dicho decreto daba la opción para que los ex propietarios reclamaran derechos de reserva entre 100 y 150 hectáreas sobre la propiedad afectada, la cual estaba en función de la calidad de la tierra; de la misma manera, existían disposiciones legales para adjudicar las tierras a asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas u otras asociaciones de trabajadores agropecuarios para que sus miembros las exploten directamente y en común, lo cual crea una situación favorable a la conformación de cooperativas de producción.

La segunda fase, que suponía afectar aquellas propiedades que tuvieran más de 150 hectáreas, fue congelada por la Constitución Política promulgada en 1983; y por supuesto la tercera fase, mediante el decreto 207 pretendía garantizar el acceso a los pequeños productores que trabajaban la tierra arrendariamente.

En anexo se presenta una cronología de las principales medidas de política y disposiciones legales adoptadas en el área de tenencia de la tierra, posterior a la puesta en marcha del decreto 153.¹⁴

¹⁴ Una Estrategia de Desarrollo Agropecuario para El Salvador, 1994 – 2000. FUSADES. Documento de Trabajo No. 37. San Salvador, 1994. Página 11 – 12.

3.2 Acuerdos de Paz

Con la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, se opera en el país una reivindicación del tema agrario, de hecho, el elemento que garantiza el éxito del Programa de Transferencia de Tierra es el compromiso del gobierno de transferir los excedentes de las 245 hectáreas; lo que constituye una oportunidad trascendental para avanzar en la solución del problema económico en general y específicamente en la parte agraria. Dicha problemática ha sido abordada en el contenido del Capítulo V, tema económico y social, lo cual queda explícito en los siguientes puntos:

A. Sobre las tierras que exceden el límite constitucional de 245 hectáreas

Según la Constitución Política, el gobierno de la República garantizará la transferencia de tierras rústicas con vocación agrícola que aún no haya sido transferidas de conformidad al artículo 105 de la Carta Magna; el cual establece un límite a la extensión máxima que una persona natural o jurídica pueda poseer (245 Has.); en tal sentido, la ley es clara en señalar que, casos donde no se hayan transferidos las propiedades con tierras excedentarias por causa atribuidas al propietario, se faculta al gobierno a expropiar tales propiedades.

B. Sobre las tierras que son propiedad del Estado y que no son actualmente reservas forestales

El compromiso del Estado en esta materia es transferir todas aquellas tierras de vocación agrícola y de propiedad estatal que no sean reserva forestal ni pongan en dificultad las actividades propias del Estado. Por consiguiente, es necesario instar al gobierno de El Salvador a cumplir este numeral, para ello se vuelve imperativo la transferencia inmediata de tierras a los excombatientes de ambos bandos, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos por los Acuerdos (1992), a saber: que voluntariamente la soliciten, que sean de extracción campesina con vocación agrícola y que carezcan de tierra.

C. Sobre las tierras ofrecidas venta al Estado

Los Acuerdos comprometen al gobierno en procurar la adquisición y posterior transferencia de tierras que voluntariamente hayan sido ofrecidas en venta por sus propietarios al Estado, a través del Banco de Tierras.

D. Sobre los beneficiarios de tierras transferidas de acuerdo con los literales anteriores

Las tierras resultantes de la aplicación de los literales “A” , “B” y “C” de éste capítulo serán destinadas a satisfacer la necesidad de tierras de campesinos y pequeños productores que carezcan de ella y que sean definidos por la Ley como beneficiarios de la Reforma Agraria.

E. Sobre las tierras dentro de las zonas conflictivas

Los Acuerdos no se circunscriben a la idea de universalizar la tenencia individual de la tierra, pues hay espacio para promover formas asociativas en el trabajo de las tierras; se señalan entonces, casos complejos donde el gobierno legalizará la propiedad ya sea individual como asociativa, dentro de un plazo de seis meses a partir del cese de fuego.

F. En lo relativo al apoyo crediticio

Complementariamente a las medidas arriba señaladas, el siguiente numeral hace explícito los compromisos del gobierno en materia de crediticia tanto para la pequeña empresa como específicamente para el sector agropecuario:

- Otorgar créditos para la micro y pequeña empresa, la pequeña producción campesina incluyendo las cooperativas tradicionales como las del sector reformado.
- Lograr participación activa de las organizaciones en la formulación de diversos programas crediticios
- Diseñar programas de asistencia técnica de campesinos y agricultores en pequeño, particularmente en las zonas conflictivas.
- Gestionar recursos externos

G. Creación de una Comisión Especial

Que tendrá a su cargo tareas y funciones como las que se señalan a continuación:

- Verificar el inventario de tierras afectadas en las zonas conflictivas
- Facilitar la solución de situaciones conflictivas entre tenedores y propietarios
- Adoptar las medidas y decisiones que sean necesarias y convenientes para el cumplimiento de los Acuerdos en este tema.

H. Nueva legislación

Finalmente se considera que para sellar los Acuerdos de Paz en el ámbito económico – agrario, es necesario armonizar y unificar la dispersión existente en las leyes agrarias del país a través de implementar el código agrario.

3.3 Beneficiarios/adjudicaciones

De un modo u otro el sector rural ha experimentado significativas transformaciones, de manera especial la relacionada con la forma particular de la tenencia de la tierra, la cual es producto natural de la distribución de tierra bajo el proceso de Reforma Agraria y del programa de transferencia de tierra. Conforme al cuadro siguiente, bajo la Reforma Agraria se redistribuyeron cerca de 295,000 hectáreas; de las cuales 215,000 fueron adjudicadas a 37,000 beneficiarios organizados en 346 cooperativas, las que han recibido tierras de mayor potencial agrícola¹⁵; lo que justifica el mayor índice de la relación tierra hombre (R/th) de todos los programas de transferencia de tierra.

Cuadro No.4

Area total en que se desarrollo el proceso de Reforma Agraria según decreto

Programa de transferencia	Adjudicación (has.)	Porcentaje	Beneficiarios	R / th
Fase I	215,000	57.6	30,000	5.8
Fase III	80,000	21.4	47,000	1.7
PTT	78,000	20.9	30,000	2.6
Total	373,000	100.00 %	114,000	3.3

Fuente: Banco Mundial, El Salvador: Estudio de Desarrollo Rural, Reporte 16253, agosto, 1997. página 6.

En el contexto de la fase III, la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) por su parte, adjudico, 80,000 hectáreas a 47,000 beneficiarios con un promedio de 1.7 hectárea por persona, constituyéndose en la relación tierra hombre más baja de todos los programas de transferencia de tierra. Así mismo, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz se transfirieron 78,000 hectáreas a un aproximado de 30,000 personas adjudicando un promedio de 2.6 hectáreas por persona.

El cuadro siguiente presenta información relativa a los resultados de la adjudicación de tierras detallada por decretos en las diferentes regiones del país.

¹⁵ En la Evaluación que el Ministerio de Agricultura y Ganadería hace del Programa de Transferencia de Tierra (1996), se calcula que la Reforma Agraria afectó al 19.1 % de la tierra con mayor potencial agrícola.

Cuadro No.5
Adjudicaciones de tierras por decreto y región (hectáreas)

Región	Dec. 154	Dec. 207	Dec. 839	DEC. 842	Total
I	53,596.40	26,632.20	2,127.70	5,589.70	87,946.00
II	44,252.30	16,544.70	2,165.30	2,595.80	65,558.10
III	34,955.10	7,203.50	2,499.90	2,209.20	46,867.70
IV	64,166.20	19,224.50	4,129.30	7,802.30	95,322.30
TOTAL	196,970.00	69,604.90	10,922.20	18,197.00	295,694.10

Fuente: Ibid, pagina 14.

Destaca de manera especial las adjudicaciones en la zona IV (oriental) realizadas en el marco de la fase I de la Reforma Agraria (decreto 154), donde se han transferido las mejores tierras y las más altas extensiones. De igual manera, la incorporación de tierras rurales en poder del ISTA con el decreto 842 es sustancialmente importante de cara a incrementar la oferta de tierra en el país.

Con los decretos 839 y 713 se abre la posibilidad de financiar compras de pequeñas propiedades de tierra de vocación agrícola de parte de pequeños productores. De acuerdo al Banco Mundial,¹⁶ los logros en el cumplimiento de las disposiciones contempladas en los Acuerdos de Paz, se enmarcan en las acciones realizadas más por el Banco de Tierras, que las propias instancias como el ISTA y FINATA que originalmente fueron las encargadas de transferir la tierra a los beneficiarios de los mencionados programas. En definitiva; las acciones realizadas por el Banco de Tierras, consisten en la negociación de 467 propiedades que representan 49, 288 manzanas y un total de beneficiarios de 12, 322; de los cuales 9,564 corresponden a excombatientes del FMLN y 2,758 a ex-miembros de las Fuerzas Armadas Salvadoreñas.

A pesar que la distribución de tierras llevada a cabo en el marco de la Reforma Agraria (1980) y los Acuerdos de Paz (1992); estuvo cargada de fuertes compromisos políticos en cuanto a dar respuesta a las demandas del movimiento revolucionario, no se puede negar su importancia en cuanto a alcanzar ciertos objetivos esperados de equidad social que son de una importancia trascendente en el agro, entre ellos: el acceso de una fracción importante del campesinado a la tierra, la transformación de las relaciones de producción en el campo, la mejora de las condiciones de vida del campesinado, el aumento de los niveles de producción, la transformación de los sistemas de circulación y orientación de la producción según necesidades de la sociedad.¹⁷ No obstante, el reconocimiento que hace el Banco Mundial¹⁸, sobre la distribución de tierras (81,799 beneficiados), sostiene que El Salvador se ha caracterizado por tener un sistema de propiedad de la tierra de los más concentrados en toda Latinoamérica.

¹⁶ El Salvador: Estudio de Desarrollo Rural. Banco Mundial. Reporte No. 16253 – ES. Agosto 7, 1997.

¹⁷ Abrego, Lisandro, et.al Crisis de la Agricultura, Política Agraria y Ajuste Estructural: Caso El Salvador, CADESCA, 1990, página 19.

¹⁸ Un Acercamiento hacia un enfoque de género en El Salvador. Banco Mundial. Mayo de 1995.

Esta distribución representa un avance en la lucha por la democratización económica del país; sin embargo, las menos beneficiadas fueron las mujeres, para el caso, según estudio realizado por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano ¹⁹, del total de beneficiados a 1991 (hombres y mujeres) de la fase I y III de la Reforma Agraria únicamente el 11.7 % y 10.5 % respectivamente fueron mujeres, de las cuales se sabe que el 52 % de las mujeres jefas de hogar son propietarias de la tierra que cultivan, y el 27 % no jefas de hogar son propietarias; lo que evidentemente demuestra que ha existido un sesgo desfavorable a la mujer en el marco de las medidas de política agraria imperantes en El Salvador.

No obstante, lo significativo en términos de beneficiados, en la práctica se han presentado problemas relacionados con la falta de vocación agrícola de algunos beneficiarios; así como la inconformidad, por un lado, de los nativos donde se ubican los asentamientos humanos y por otro, de los beneficiarios del programa al ser ubicados en lugares que no coinciden con su lugar de origen, lo que sugiere trabajar en la logística de este u otro tipo de programas que pretendan hoy o en el futuro distribuir tierras a los campesinos y campesinas.

3.4 Campesinos sin tierra en El Salvador

Todavía existen en el país niveles importantes de concentración de la tenencia de la tierra; no obstante, hoy en día es factible darse cuenta que la estructura agraria salvadoreña ha experimentado una serie de transformaciones producto de las transferencias de tierra a los campesinos. Sin embargo, la dinámica con la que crece la población (3%) no corresponde a la velocidad con la que ha venido operando el acceso de los campesinos/as a la tierra. De tal manera, el número de campesinos sin tierra en El Salvador ha venido incrementándose a una tasa muy superior a las posibilidades de acceso generadas en el marco de la transferencia de tierra que promulgo la Reforma Agraria y los Acuerdos de Paz.

En El Salvador las estadísticas rurales se encuentran bastante atrasadas en su difusión, pero sobre todo el manejo de la información se hace con alto contenido de discrecionalidad; por consiguiente, hay una gran confusión en tanto a tener un dato exacto de la dimensión de los campesinos sin tierra. En particular, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)²⁰, reconoce que en el pasado, los únicos datos disponibles se derivaron de los censos de población y agrícola de 1971, estimaciones que hoy día son carentes de actualidad e incompletos.

¹⁹ Estudio sobre el acceso de la mujer rural a la tierra. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 1992.

²⁰ Análisis de La Política Agraria de El Salvador: Estudio de la tenencia de la tierra, septiembre de 1992, APAP II, Informe técnico No. 133.

A pesar de la ausencia de datos censales, en el país se han realizado varios estudios donde se aborda la problemática relacionada con la medición de los campesinos sin tierra; en tal sentido presentamos lo siguiente:

Cuadro No.6
El Salvador: campesinos sin tierras (1961 – 1980)

Años	Total familias rurales	Familias rurales sin tierra	% de familias sin tierra
1961	258,059	30,451	11.8
1971	385,251	112,108	29.1
1975	408,122	166,922	40.9
1980	430,200	220,000	51.3

Fuente: tomado de Ruben.R. "El problema agrario en El Salvador", citando a PNUD y ONU.

La información es elocuente en presentar un aproximado de la dimensión del problema de campesinos sin tierra entre 1961 y 1980; en ese sentido antes de la ejecución de la Reforma Agraria, el 51.3 por ciento de familias rurales no tenían acceso a la tierra en este país; de la misma manera, otro estudio similar²¹ señala que aún queda por resolver el problema de 350,000 personas que resultan ser un poco más de la mitad de familias que viven de la agricultura.

El mismo estudio de AID, señala que es necesario ampliar la definición de población sin tierra agregando la población con poca tierra y los desempleados sobre la base del concepto de Población Económicamente Activa (PEA); ello con la idea de tener una aproximación más exacta de la magnitud de la población objetivo; por consiguiente éste parámetro parece ser de algún modo más cercano a la realidad que vive las zonas rurales del país en torno a la mencionada problemática.

Llama la atención la coincidencia entre los estudios señalados por AID y Paz,²² en términos de presentar a los campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados de El Salvador en una cifra cercana a los 350,000 personas y / o 54 % de la fuerza laboral agrícola. De este parámetro es posible inferir que el resto de población se encuentra empleada o bien trabaja más de 0.7 hectáreas de terreno que ha sido el límite inferior que el mencionado estudio tomo de criterio para distinguir a campesinos con o sin tierra. Definitivamente, el problema de la tierra en el país sigue siendo una cuestión no resuelta en su totalidad, pues a pesar de que las cifras no dimensiona exactamente el problema²³, los resultados son bastante elevados y por tanto significativos para llamar a reflexión a los diversos agentes interesados en desarrollar el área rural.

²¹ Paz Narvaez, Rafael. El Campesinado y la Tenencia de la Tierra en El Salvador. Equipo de Educación Maíz. 1996.

²² Ibid. 1996.

²³ Por ejemplo no se han tomado en cuenta los trabajadores familiares no remunerados, así como los menores de 16 años y los miembros de cooperativas.

Desde esa perspectiva viene al caso traer a cuenta los señalamientos hechos por el Banco Mundial²⁴, quién sostiene que una persona trabajando la tierra en condiciones normales necesita al menos 12 hectáreas para salir de la condición de pobreza y 5 hectáreas para salir de la extrema pobreza, es decir, existen condiciones objetivas para sostener la idea que el acceso a la tierra es por sí mismo un mecanismo valioso para empoderar a la población rural, pero inviable si se considera aisladamente, por ello, se impone para el país el reto de buscar una solución al problema de la pobreza rural que sin descartar la distribución de la tierra, explore nuevas alternativas de carácter más integral y de más largo plazo dentro del combate a la pobreza.

²⁴ Banco Mundial. El Salvador: Estudio de Desarrollo Rural. Reporte No. 16253- ES. Agosto 1997.

IV. Tierras excedentarias (245 has.)

De acuerdo a la Constitución Política de El Salvador²⁵, “el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano” (art. 101); en tal sentido, se “garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social”. (Art. 102); Por ello “reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en función social” (art. 103); de tal manera, “los bienes inmuebles propiedad del Estado podrán ser transferidos a personas naturales y jurídicas dentro de los límites establecidos por la ley ... 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 establece esta Constitución ... la extensión máxima de tierra rústica perteneciente a una misma persona natural o jurídica no podrá exceder de doscientas cuarenta y cinco hectáreas (350 manzanas). Esta limitación no podrá ser aplicada a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas”. (Art. 105).

El gobierno de la República está obligado por mandato de ley a cumplir y hacer cumplir las disposiciones emanadas de los artículos 104 y 105 anteriormente citados; así como el artículo 267, que reza lo siguiente: “ si la tierra que excede los límites máximos establecidos en el artículo 105 de esta constitución no fuera transferida en el plazo que allí se contempla por causa imputable al propietario, podrá ser objeto de expropiación, por ministerio de ley, y la indemnización podrá no ser previa”.

En este momento, “legalmente no deberían existir propiedades con extensiones de tierras superiores a las 245 hectáreas”; sin embargo, en la práctica existen propiedades que exceden el límite máximo de las 245 hectáreas y que por precepto el gobierno tendría que haberlas transferido a los campesinos que la solicitan; evidentemente, en el ámbito agrario del país existen importantes asuntos pendientes, principalmente en lo relacionado con la transferencia de tierras que exceden al límite permitido por la Ley.

No obstante haber implementado medidas como la de obviar el proceso notarial, autorizar transferencias mediante acta de adjudicación; eliminación de los requisitos de pago previo de los derechos registrales y la presentación de las solvencias de impuestos, creación de la Unidad de Registro Social de Inmuebles, en la cual pueden inscribirse rápidamente los títulos emitidos por el Banco de Tierras, ISTA y FINATA; en la práctica y de acuerdo a opinión de ONUSAL, independientemente de la forma de tenencia de tierra que voluntariamente hayan escogido; son muy pocos los beneficiarios que a la fecha han recibido sus títulos de propiedad, esto explicado por el alto contenido burocrático que presenta el

²⁵ Constitución de la República de El Salvador, 1983. Reformas 1991/92

proceso de transferencia.²⁶ Situación que incentiva la inseguridad de la propiedad y la incertidumbre entre los beneficiarios del programa.

Con los Acuerdos de Paz, se abre una ventana u oportunidad a la búsqueda de solución a la problemática mencionada, ya que con ellos resurge el tema de las tierras excedentarias, que prácticamente había desaparecido del debate agrario del país; de tal manera que los Acuerdos de Paz, generan una coyuntura propicia desde la cual se puede abordar integralmente la problemática agraria a partir de la transferencia de los excedentes a campesinos sin tierra.

En resumen, el gobierno asumió compromisos que lo obligan en primer lugar, a transferir las tierras excedentarias; en segundo lugar, a promover un sistema financiero donde sean incluidas las demandas financieras de los campesinos y campesinas beneficiadas; en tercer lugar, promover espacios de participación de campesinos en la dirección de las instituciones que elaboran programas de crédito y asistencia técnica para el sector y en cuarto lugar, gestionar recursos externos para agilizar y atender las demandas del sector beneficiado.

4.1 El informe de Naciones Unidas

El informe de Naciones Unidas²⁷, es la respuesta a la petición que hiciera el Grupo Conjunto 245 al enviado del Secretario General, este refuerza el compromiso ineludible del gobierno de El Salvador, en materia de tierras excedentarias establecido en el artículo 105 de la Constitución Política y en el Capítulo V de los Acuerdos de Paz. Además, señala que para agilizar el cumplimiento de tales compromisos, se formaliza el Grupo Conjunto 245 (C-245), que está conformado por representantes del gobierno, de organizaciones campesinas (ADC, ANTA y ATAES), de la Procuraduría de Derechos Humanos y de Naciones Unidas. La finalidad última de esta instancia es dar seguimiento a la problemática relacionada con las propiedades que exceden el límite máximo de tierra permitido por la ley, para lo cual le fueron asignadas actividades como la de recoger pruebas e investigar aquellas propiedades que de conformidad a las organizaciones campesinas disponen tierras que superan las 245 hectáreas.

De las 452 explotaciones que conforman el universo de propiedades que se presume disponen de excedentes de tierras que puedan ser expropiadas y posteriormente transferidas, 310 no califican para tal propósito, 39 se sometieron a procesos de análisis e investigación y en 103 propiedades el ISTA se

²⁶ Sobre este particular se transcribe la opinión de ONUSAL, citado por Araniva, Marco Tulio. Planteamiento Sobre política en El Salvador. UCA. 1995. Referente a los pasos desde que el propietario oferta hasta que escritura, a saber; oferta del propietario, valúo, negociación, medición, negociación de la capacidad de cabida, presentación de documentos, aprobación por Junta Directiva del Banco, Montaje de la escritura, escrituración, pago al propietario y registro e inscripción del título.

²⁷ Informe de la Reinvestigación de Propiedades del Programa de Excedentes de 245 Hectáreas. Unidad de Apoyo al Enviado del Secretario General. Naciones Unidas. Agosto 1997.

comprometió a entregar un reporte a la comisión para establecer si existe o no excedentes.

Al treinta de agosto de 1997, el conjunto de propiedades señaladas por las organizaciones campesinas como propiedades cuyas extensiones de tierras exceden a los límites máximo permitido por la Constitución Política vigente en el país, son tal como se señala a continuación:

Cuadro No.1
Situación estadística del informe de investigación al 30/08/97

No. de propietarios en Investigación	Propietarios en Investigación			Criterio jurídico inicial	
	Der.Reser.	Pendient.	Investig.	Sim ISTA	Difer
95	30	42	23	13	10

Fuente: Ibid, página 30.

El grueso de propiedades se ubica geográficamente en la zona occidental del país (Ahuachapán, Sta Ana y Sonsonate), las cuales en conjunto representan el 54 % del total de propiedades sometidas a investigación.



De las 95 propiedades en investigación 82 son demandadas por la Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios (ANTA), 6 por la Asociación de Trabajadores Agrícolas de El Salvador (ATAES) y 7 por FENACOPAS.

De los 95 casos bajo investigación 30 propietarios acotaron Derecho de Reserva²⁸, de los cuales 9 se ubican en el departamento de La Libertad, 8 en Ahuachapán y 5 en Sonsonate. Por otro lado, de los 95 casos presentados, 42 se encuentran pendientes de investigación, los cuales se ubican conforme al siguiente cuadro:

Cuadro No.2
Propiedades pendientes de investigar según ubicación

Departamento	Número de propiedades	Porcentaje
Ahuachapán	14	33.33
Cuscatlán	3	7.14
La Libertad	3	7.14
La Paz	2	4.8
San Salvador	5	11.9
Santa Ana	4	9.5
Sonsonate	3	7.14
Usulután	4	9.5
Sin ubicación	4	9.5
TOTAL	42	100.00 %

Fuente: Ibid, página 38 – 39.

En 23 casos investigados por ONUV (Oficina de Naciones Unidas para la Verificación), 13 de ellos son coincidentes con los resultados del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), no así en 10 casos particulares, lo cual refuerza la posibilidad de que las mencionadas propiedades sean poseedoras de excedentes. A continuación se detalla información al respecto:

Cuadro No.3
Informe de investigación de propiedades que difieren de los criterios del ISTA

No.	Nombre propietario	Depto.	Area Exc.
1	Napoleón Díaz Nuila	Ahuachapán	190 Hectáreas
2	Sociedad Colec. Borja Morán	Ahuachapán	225 Hectáreas
3	Soc. de Ing. Jerez Salaverría	Ahuachapán	400 Hectáreas
4	Carlos Guirola	San Salvador	381 Hectáreas
5	Francisco de Sola	Santa Ana	189 Hectáreas
6	Julieta Mendoza de Gross	Santa Ana	530 Hectáreas
7	María Ayala y Margarita Ayala	Santa Ana	1400 Hectáreas
8	Mauricio Enecon Morales	Santa Ana	116 Hectáreas
9	Sociedad Boghi Daglio	Santa Ana	290 Hectáreas
10	Antonio Guirola Méndez	Sonsonate	256 Hectáreas

Fuente: Ibid. Página 42.

²⁸ Area de una propiedad que el propietario se reserva a su favor cuando se trata de propiedades que exceden de 245 hectáreas.

Según el presente informe, 3 de las 10 propiedades investigadas son declaradas reserva forestal y como tal no puede ser transferidas a los demandantes, aunque la tenencia de las propiedades permanezca aún bajo el dominio de sus propietarios.

En el marco de los acuerdos del Grupo Conjunto 245 hay espacio abierto para que las organizaciones campesinas puedan solicitar a dicho Grupo la reinvestigación de aquellos casos de propiedades declaradas sin excedente. En ese sentido, la Asociación Nacional de Trabajadores Agropecuarios, luego de haber confrontado los registros con la respectiva medición catastral, presentó en su oportunidad un listado de propiedades que cuentan con excedentes, y que dio como resultado el incremento a treinta y cuatro el número de propiedades que a la luz de la reinvestigación poseen excedentes.

Los compromisos del gobierno de El Salvador de cara a los Acuerdos de Paz, en materia de transferencia de propiedades que habiendo sido declaradas excedentarias y a la fecha no han sido transferidas; se pueden calificar como violatorios de la Constitución; producto de la falta de voluntad política del poder económico representado en el ejecutivo y en los funcionarios del ISTA en particular. Muestra de ello, es la falta de aplicación en los 42 (según el presente informe) casos que a la fecha no han sido depurados para establecer si tienen o no excedentes.

4.2 La Posición del Gobierno

En 1989 se instaura en el país un programa económico de corte neoliberal sustentado en la liberalización y privatización de la economía. En ese contexto, la evaluación de la situación del país que hacen los asesores del gobierno, los lleva a determinar que son los desequilibrios macro financieros y la ineficiencia de la acción del Estado las responsables del deterioro productivo y de la situación de insatisfacción de las demandas sociales de la población.

En ese sentido, el énfasis de la política de tierra queda enmarcada en el programa de ajuste económico que en su esfera agraria pretende redefinir las reglas del juego que habrán de regir en adelante la cuestión agraria²⁹, de manera tal, que el propósito

²⁹ Objetivos de la nueva Agenda Agraria:

1. Finalización del PTT
1. Completar el proceso de las parcelaciones solicitadas por las cooperativas de la Reforma Agraria
1. Asegurar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, a fin de fomentar la inversión nacional y extranjera.
1. Reducir hasta hacer desaparecer las instituciones del Estado creadas a raíz de la Reforma Agraria.
1. Consolidar y reestructurar la Deuda Agraria

de la política de gobierno se fundamenta en eliminar las restricciones que distorsionan el funcionamiento del mercado de tierras, el cual una vez modernizado ha de ser la base para incrementar la competitividad del sector agrícola de manera sostenible.

La modernización que impulsa el gobierno refuerza la tesis de instaurar el mercado como eje central de la política de tierra, lo cual supone suprimir cuellos de botella identificados en el orden jurídico, financiero e institucional. Desde la posición gubernamental, estos restringen la canalización del capital hacia el sector agropecuario y rural del país, impidiendo la competencia del área rural con la rentabilidad de otros sectores. En ese sentido, se está proponiendo, a saber: eliminar el mercado de tierras dual, resolver el problema de la deuda agraria, asegurar la tenencia de la tierra y desaparecer las instituciones de la Reforma Agraria³⁰.

Conforme a la posición del Banco Mundial la que, en buena medida, es retomada en la política ejecutada por el gobierno, de permanecer dichas restricciones se estaría comprometiendo la competitividad del sector, el cual al no incentivar nuevas inversiones declina en su productividad, reduciendo las posibilidades de imprimir mayor innovación y diversificación a la estructura productiva rural.

1. Crear un mercado libre de tierra a fin de facilitar el acceso a la propiedad, y crear oportunidades de empleo para los pobres en áreas rurales.

1. Diseñar e implementar un sistema financiero eficiente en las áreas rurales.

Tomado de FUNDESA. Elementos de Análisis. Administración de Tierras Banco Mundial. San Salvador. Agosto de 1998.

³⁰ El mercado de tierras dual, es inoperante en tanto que funciona con dos dinámicas totalmente distintas, por un lado, el sector privado que opera libremente dentro del margen que define la ley (límite máximo de propiedad) y por otro, el sector reformado que opera con restricciones a la venta, al arrendamiento y a la parcelación de las tierras. La deuda agraria por su parte se constituye en un elemento que descinsentiva la atracción de nuevos montos de inversión privada tanto nacional como internacional, al mismo tiempo que frena la actividad de compra - venta de tierras.

La virtual inseguridad de la tenencia de la tierra en El Salvador, es producto de factores tales como: registros inapropiados de tierra titulada, ley de arrendamiento que permitió la transferencia de tierras quienes la alquilaban, obsolescencia del sistema de registro y catastral del país. Finalmente, las instituciones de la Reforma Agraria (ISTA, FINATA y BANCO DE TIERRAS) han propiciado ineficiencia a partir de adoptar una modalidad de acompañamiento caracterizada por el excesivo paternalismo de dichas instituciones públicas en su relación con las unidades cooperativas de producción.

Se desprende del discurso oficial que los programas de distribución de tierras en el marco de la Reforma Agraria han finalizado, y por tanto, el tema relacionado con los excedentes ha sido suprimido en la lista de prioridades de la Agenda gubernamental. En ese entendido, lo que en este momento se está proponiendo es finalizar la transferencia de tierras acordada en los Acuerdos de Paz y completar la titulación y registro de las cooperativas beneficiadas con tierras de la Reforma Agraria. Ello supondría, garantizar la seguridad sobre la tenencia de la tierra con lo que se esperaría que en adelante sean las señales del mercado las que definan el “uso eficiente de la tierra”, lo cual al final se traducirá, según el gobierno, en incentivo a la inversión en el sector.

De acuerdo a lo anterior, es posible inferir que para el sector gubernamental lo prioritario en términos de política agraria es lograr altas tasas de crecimiento en el producto interno bruto agropecuario a través de la instauración de una economía de mercado, desvalorizando a nuestro juicio el espacio rural como objetivo de la política económica. Evidentemente, no existe en la **Agenda Agraria** del gobierno, una política de distribución de tierras fuera del mecanismo de mercado, lo cual supone negar el acceso a la tierra a los campesinos pobres que desprovistos de todo medio de producción no tiene otra alternativa más que la de prolongar su situación de pobreza y marginación económica y social.

4.3. La posición desde el sector campesino

En definitiva lo establecido en el contenido del capítulo V, de los Acuerdos de Paz, es coincidente con los planteamientos que por largo tiempo se ha venido haciendo de parte del movimiento campesino en torno al problema de la tierra; de cara a descentramar el proceso de transferencia de tierra ocurrido en el marco de la Reforma Agraria. En ese sentido, los Acuerdos de Paz, son un instrumento valioso para retomar y acelerar los procesos que se desarrollan en el agro salvadoreño, a partir del cual es posible retomar el sentir y pensar de los/as campesinos/as, así como incidir en la formulación y ejecución de una política agraria de consenso orientada a la ampliación de los resultados en términos de acceso a la tierra en el marco de los programas de distribución de tierra aún pendientes.

Considerando las posiciones antes señaladas y las prioridades que desde el sector campesino se vislumbra, es factible establecer algunas primicias de lo que debería ser una posición más cercana a la situación concreta de los y las campesinas, es decir, desde los intereses de las mayorías empobrecidas que claman y piden medios para ganarse la vida. Creemos entonces, que el país debe entrar en un proceso de redefinición de la política de tierra, desde la cual se pueda asegurar no solo el acceso sino también garantizar el uso productivo en el marco del establecimiento de una política de Desarrollo Rural.

En el país resulta inimaginable pensar en la existencia de algún aspecto relacionado con el uso productivo del suelo que no este vinculado de algún modo a la situación particular de la tenencia de la tierra; es decir, las restricciones en términos

productivos, sociales y ambientales son determinadas en buena medida por la estructura y dinámica agraria vigente en el país. En ese sentido, resulta trascendental revitalizar los programas de transferencia de tierra, desde donde puedan beneficiarse hombres y mujeres a los cuales se les a negado su acceso a este importante recurso. Desde esa perspectiva, el espacio abierto por los Acuerdos de Paz, representa una singular oportunidad para lograr no-solo objetivos relacionados con mayor equidad, sino también resultados esperados en productividad, pues es bien sabido que el campesino dedica la tierra para realizar lo que mejor puede hacer; producir.

Por otro lado, creemos que la sostenibilidad de la producción, la disminución de la pobreza rural y la conservación de los recursos naturales no se garantiza únicamente con acelerar la titulación y registro de la propiedad y/o con el apego irrestricto a las ventajas comparativas que ofrece la economía de mercado. Más bien la solución desde el sector campesino se vislumbra en el diseño de una política de tierra centrada en el acceso y complementada con una estrategia que oriente el uso productivo de la misma. En definitiva, cualquier intento por avanzar en el diseño de una nueva política de tierras, pasa por considerar el uso de la misma en un sentido mucho más estratégico, ello supone establecer estímulos e incentivos fuertes para reubicar la producción que degrada excesivamente el suelo, desde zonas que deben reforestarse (por ejemplo laderas) y tierras planas y aptas que se encuentran subutilizadas, entre ellas, incluidas las propiedades del Estado.³¹

En tal sentido, la relación que el Estado establece con los campesinos debe cambiar, esto supone abandonar la práctica generalizada de diseñar e implementar de manera impositiva e inconsulta la política agraria, por otra más democrática donde la participación y la concertación con las organizaciones de productores sean los principios rectores que orienten la intervención pública en este tipo de problemas.

³¹ El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental. PRISMA. 1995.

V. Observaciones finales

- El tema de la posesión y tenencia de la tierra en El Salvador, ha sido históricamente una cuestión encendida. Las estructuras políticas y sociales han sido determinadas en buena medida por la relación que cada individuo establece con la tierra. La articulación y participación de los agentes rurales en la sociedad salvadoreña se ha realizado regularmente sobre la base del acceso, uso y control de este importante elemento; el cual ha originado reiteradamente tensiones y pugnas, debido a que estas se fundamentan en un sistema injusto y perverso que ha permitido y fomentado la permanencia de enormes diferencias económicas y sociales entre propietarios y no propietarios.
- El Salvador a pesar de haber experimentado programas de distribución de tierras el marco de la Reforma Agraria (1980) y de los Acuerdos de Paz. (1992); resulta evidente que dichos procesos no han transformado justamente la estructura productiva de la economía rural salvadoreña; en tal sentido, aún persisten importantes niveles de concentración de la tierra que desde todo punto de vista resultan ser irracionales; es decir, económica, social ni mucho menos políticamente resulta conveniente para el país tener la actual distorsión en la distribución de la fuente de riqueza más importante del país; en primer lugar, no se puede garantizar a priori que el latifundio sea más eficiente que las medianas y pequeñas unidades de producción. En segundo lugar, mantener una desigual distribución de la tierra significa para los campesinos pobres prolongar su situación de pobreza y pauperización, y para la sociedad el peligro de mantener latente el germen de recurrentes conflictos sociales y políticos y en tercer lugar, es urgente tomar medidas tendientes a revertir la degradación de los recursos naturales, especialmente tierra y agua, para ello es preciso reconvertir los procesos productivos que dañan el ambiente.
- Si en éste país hubo Reforma Agraria, legalmente no deberían existir propiedades con tierras que exceden las 245 hectáreas permitidas por la ley. Sin embargo, a juzgar por la lista de casos señalados por las organizaciones campesinas, las cuales en buena medida han sido confirmados por el informe de Naciones Unidas, resulta obvio el incumplimiento de parte del gobierno a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz en materia de transferencias de excedentes.
- De igual manera se evidencia en las autoridades agrarias del ISTA, poco interés en la reinvestigación de 33 casos que en la actualidad se encuentran en situación de incertidumbre, pues a la fecha no existe un dictamen que confirme o rechace la posibilidad que dichas propiedades posean excedentes.
- Como resultado de las investigaciones realizadas por diferentes instancias es posible establecer la existencia de 60 casos comprobados (34 por ANTA/ISTA y 42 por ONUV) de propiedades que exceden el límite máximo permitido por la

ley, las cuales habiendo sido declaradas como excedentarias a la fecha no han sido oportunamente transferidas a los campesinos que previamente la han solicitado; por tanto, es posible advertir una actitud oficial carente de voluntad política en orden a dar cumplimiento a los compromisos de transferencia de los excedentes en el marco de los Acuerdos de Paz.

- La falta de voluntad política que caracteriza la actual gestión pública en materia agraria; explica en buena medida, el incumplimiento del gobierno a los Acuerdos de Paz. Por otro lado, la instancia encargada de dar seguimiento y garantía al cumplimiento de lo pactado por las partes, ha tenido en el ejercicio de sus funciones un perfil muy bajo debido, en parte a la política de distensión del proceso ejecutado por el gobierno a través del ISTA.
- La seguridad de la tenencia de la tierra por la vía de la titulación y el registro de la propiedad, han sido los ejes fundamentales de la política de tierra, la cual en la práctica ha sido completada con medidas de presión, tales como la obligatoriedad de la deuda agraria, la que en definitiva persigue instaurar el mercado de tierra. De ello se deriva que la intención de la política agraria ha significado en la práctica, dar pasos en firme hacia la desnaturalización del proyecto original de Reforma Agraria y preparar el terreno para una eventual contrarreforma que buscaría reconcentrar en pocas manos las tierras con mayor potencial productivo, turístico e industrial.

VI. Propuestas de solución:

4.1 Acciones inmediatas:

- Es necesario mantener y robustecer el Grupo Conjunto 245 como la instancia directamente responsable de certificar los compromisos del gobierno establecidos en los Acuerdos de Paz en lo relativo al tema de los excedentes.
- Para garantizar la dinámica del proceso de transferencias de excedentes a los campesinos que la solicitan, es vital solicitar a Naciones Unidas continuar con el valioso apoyo dado al proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz a través de la Oficina de Naciones Unidas para la Verificación.
- Es imperativo que a través del Grupo Conjunto se solicite a las autoridades agrarias del país implementar concertadamente un Censo de propiedades con excedentes. Así mismo, solicitarle a la Oficina de Naciones Unidas para la Verificación, que dé carácter periódico al informe de reinvestigación sobre tierras excedentarias.
- Dado el alto número de propiedades sobre las cuales no existe un dictamen en torno a establecer si procede o no la transferencia, es meritorio que el Grupo Conjunto 245 agilice las investigaciones en los 33 casos antes señalados; así mismo, se sugiere para futuras investigaciones considerar los siguientes puntos: 1) en casos de propiedades con excedentes que han sido calificadas por el ISTA como reserva forestal: se recomienda que el gobierno tome efectiva posesión del inmueble y posteriormente lo transfiera a los campesinos para que estos la trabajen de manera sostenible; 2) así mismo confrontar los archivos catastrales con la remediación de las propiedades excedentarias que se señalan en el informe de ONUV , y 3) aquellos casos donde se aduce venta de la superficie excedentaria, se pide investigar el marco de legalidad en la que se dio dicha transacción. De encontrar irregularidades en los casos presentados deberá procederse al traspaso de la propiedad a los campesinos tal como lo demanda la ley.
- Es recomendable hacer un llamamiento a las partes que conforman la Comisión del Grupo Conjunto 245, para que hagan al menor tiempo una autoevaluación de sus actividades, con la idea, que al generarse esa reflexión la Comisión mejore su posicionamiento, de manera que pueda ajustarse a la dinámica que demanda el proceso.
- Solicitar al Grupo Conjunto que de manera concertada diseñe un nuevo calendario con el cual se proceda a dar cumplimiento a los compromisos pendientes de transferir las propiedades calificadas como excedentarias; así

también esta reprogramación deberá incluir la calendarización para la reinvestigación de propiedades carentes de un dictamen que defina su situación jurídica relativa a los excedentes; incluidas en ellas, las tierras propiedad del Estado que no son reservas forestales y que se encuentran en poder de algunas instancias de gobierno.

- Es imperativo que al más corto plazo se reúna todas las leyes agrarias existentes en la actualidad, de manera que sea factible, en poco tiempo implementar un código agrario, desde donde se pueda garantizar el acceso a la tierra a campesinos y campesinas, regular la compra venta de tierras, seguridad para el inversionista agrícola, detener la amenaza de destrucción que enfrenta el sector reformado y de manera especial que asegure el uso agrícola de las tierras rurales.
- Posibilitar la democratización del modelo económico vigente en el país, implica entre otras cosas, resolver expeditamente el problema de los excedentes; por ello consideramos valioso que la Asamblea Legislativa nombre de inmediato una subcomisión especial para que investigue y resuelva cuanto antes la problemática antes mencionada.

4.2 Acciones mediatas:

- Para enfrentar los desafíos que supone la modernización de la agricultura en El Salvador, es urgente acelerar el proceso de actualización del sistema de registro de propiedades; así como, actividades tendientes a desburocratizar y a agilizar la titulación, escrituración y registro de la propiedad.
- La política agraria del país debe estar impregnada de un alto contenido de género; de manera que sea plausible en el corto y mediano plazo, garantizar el acceso, uso y control a la tierra para la mujer.
- Asegurar el apoyo crediticio a la actividad de compra de tierras, especialmente para los pequeños productores y productoras que carecen de ella.
- Las organizaciones de campesinos y campesinas deberán mejorar su organización y coordinación para luchar por la consecución de un programa de transferencia que incluya las tierras que se encuentran en estado de abandono y además las de propiedad estatal.
- Es de esperar que el nivel de organización de los campesinos pase del nivel de protesta al de propuesta, en ese sentido es fundamental que las organizaciones campesinas eleven el perfil de su incidencia en la vida

nacional, para ello deben entrar en coordinación con instituciones dedicadas a la investigación a fortalecer la fase siguiente del proceso de acceso a la tierra, como es “El Uso y Tenencia de la Tierra”.

- Para proteger y conservar el ambiente, es imperativo que el gobierno implemente una política de incentivos específicos tendientes a potenciar la actividad de ordenamiento agronómico del territorio nacional; es decir, el campesino que cultiva en laderas deberá pasar a cultivar en planicie y dejar los terrenos inclinados para uso forestal, de manera tal que sea posible en el mediano y largo plazo acercar paulatinamente el uso actual de los suelos a su uso potencial.
- Finalmente la problemática acerca del acceso y control de la tierra no se circunscribe solamente a lo relativo con los excedentes, creemos que la solución real trasciende a otro nivel de análisis como es la optimización de los recursos, en ese sentido, considerando la presión sobre la tierra y la necesidad de que esta sea utilizada conforme a su capacidad de uso, vemos conveniente para la estabilidad del país abrir una discusión amplia en torno a reducir el límite máximo de la tenencia de la tierra.

Bibliografía Consultada

Abrego, Lisandro. Et.al. Crisis de la agricultura, política agraria y ajuste estructural. Caso El Salvador. CADESCA. 1989.

Agencia Internacional para el Desarrollo. Análisis de la Política Agraria de El Salvador: Estudio de la tenencia de la tierra. Informe Técnico No. 133, Septiembre de 1992.

Agencia Internacional para el Desarrollo. Síntesis de la Evaluación de las Políticas Agrícolas de El Salvador. Informe Técnico No. 136. Septiembre de 1993.

Araniva, Marco Tulio. Planteamientos de Política Sobre Tenencia de la Tierra en El Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Proyecto Análisis de Política Agraria UCA-FORD. Agosto de 1995.

Banco Mundial. El Salvador: Estudio de Desarrollo Rural. Reporte No. 16253- ES. Volumen I. Agosto 1997.

Constitución de la República de El Salvador, 1983.

FAO/CENTA. Informe Nacional sobre la Mujer Rural en EL Salvador. San Salvador, noviembre de 1994.

Financiera Nacional de Tierras Agrícolas. FINATA. Banco de Tierras, Plan de Acción, Proyecto Piloto. San Salvador. 1989.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (Fusades). Una Estrategia de Desarrollo Agrícola para El Salvador, 1994-2000. San Salvador, 1994. Documento de Trabajo No. 37

Fundación para El Desarrollo 16 de Enero. FUNDESA. Elementos de Análisis. Administración de Tierras Banco Mundial. San Salvador. Agosto de 1998.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. El Salvador: Diagnóstico del Sector Agropecuario. San José Costa Rica. 1997.
Centro de Protección para Desastres, Unidad de Investigación. “ Estrategia Ambiental y Mitigación de Desastres en El Salvador”. San Salvador. Agosto de 1995.

McReynolds, Samuel A. The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study. October 1989.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Oficina Coordinadora del Tema Agrario. Censo Agropecuario del programa de Transferencia de Tierras (varios censos). San Salvador, 1997.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria. PERA. Estudio sobre la oferta potencial de tierras agrícolas en El Salvador. San Salvador, junio de 1986.

Ministerio de Agricultura y Ganadería. Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria. XII Evaluación del Proceso de La Reforma Agraria. San Salvador. 1993.

Montoya, Aquiles. El agro Salvadoreño antes y después de la Reforma Agraria. Cuadernos de Investigación. Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, CENITEC. Año II, junio de 1991.

Naciones Unidas. Unidad de Apoyo al Enviado del Secretario General. Informe de la Reinvestigación de Propiedades del Programa de Excedentes de 245 Hectáreas. 30 de Agosto de 1997.

Naciones Unidas. Acuerdos de El Salvador: En El Camino de la Paz. 1992.

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. PRISMA. El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental. 1995.

Ruben, Raúl. El Problema Agrario en El Salvador: Notas sobre una economía agraria polarizada. Cuadernos de Investigación. Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas. Año II, Abril de 1991.

Tona Velasco, Claudio. Tenencia y Uso de la Tierra, su incidencia en la utilización de mano de obra agrícola, caso: Ahuachapán, El Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía, Tesis de Economía. Diciembre de 1994.

Van der Zee Arias, A. et. al. Manual de la propiedad referente a la transferencia de tierras del programa ALA 92/18. San Salvador, Octubre de 1993.

ANEXOS

Anexo No. 1

Cronología de las principales medidas de política y disposiciones legales adoptadas en el área de tenencia de la tierra.

Decreto y fecha de emisión:	Contenido del decreto:
154. marzo de 1980	<ul style="list-style-type: none"> Decreto No. 154 de marzo de 1980, que establece los procedimientos para cumplir con la primera etapa de la Reforma Agraria denominada Fase I, la cual consistía en la expropiación de todas aquellas propiedades rurales con un tamaño superior a las 500 hectáreas y en la organización de las cooperativas estatales.
207. abril de 1980	<ul style="list-style-type: none"> Decreto No. 207 de abril de 1980: Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a sus cultivadores directos, que autorizó la expropiación de tierras agropecuarias de acuerdo al tipo de tenencia de las mismas, en lugar de consideraciones relacionadas con su tamaño. A esta etapa se le denominó Fase III, siendo su principal objetivo el de dotar de títulos individuales hasta de 7 hectáreas a quienes trabajaban la tierra y así lo solicitaran, llámense inquilinos, aparceros o agricultores con otros derechos informales sobre la tierra, pero quedando limitado en sus derechos al no permitírseles dar en arrendamiento, transferir (salvo caso de muerte) o gravar sus parcelas por un período de 30 años. Estas parcelas también quedan hipotecadas a favor de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) hasta su cancelación, institución responsable de ejecutar esta fase del programa de Reforma Agraria.
839	<ul style="list-style-type: none"> Decreto No. 839: Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria, la cual permite que personas naturales o jurídicas ofrezca sus propiedades o parte de ellas en venta a los campesinos sin tierra en forma directa. Sobre la base de las disposiciones contempladas en este decreto a FINATA ha venido realizando transacciones de tierras y más recientemente están siendo efectuadas por el Banco de Tierras.

842. octubre de 1981	<ul style="list-style-type: none">Decreto No. 842 de octubre de 1981, que estipuló la incorporación a la Fase I de la Reforma Agraria de todas aquellas tierras rurales estatales en poder del ISTA antes de 1980.
895.	<ul style="list-style-type: none">Decreto No. 895, mediante el cual se establece en 245 hectáreas el techo máximo de las explotaciones agrícolas privadas que no serían sujetas a expropiación por razones de su tamaño. Las expropiaciones y adjudicaciones amparadas en este decreto se iban a llamar Fase II de la Reforma Agraria, pero no fue puesta en vigencia.
713. febrero de 1991 747. Abril de 1991	<ul style="list-style-type: none">Decreto No. 713 de febrero de 1991: Ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural, mediante la cual se crea un Banco de Tierras con el propósito de financiar las compras voluntarias de tierras de vocación agrícola por parte de pequeños productores .Decreto No. 747 de abril de 1991: Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra Comprendida en la Reforma Agraria, mediante la cual se otorgan facultades a los beneficiarios de la Reforma Agraria agrupados en cooperativas para optar libre y democráticamente (ratificado por las dos terceras partes de los votos secretos de cada cooperativa) por nuevas opciones de tenencia de la tierra, ya sea en forma individual, mixta o colectivamente. Su objetivo principal consiste en propiciar la consolidación del proceso de Reforma Agraria a través de la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra. Sobre la base de este decreto el ISTA ha propuesto cuatro opciones de tenencia de propiedad de la tierra que son: a) sistema individual, b) sistema colectivo de participación real, c) sistema mixto (a y b); Y d) sistema colectivo.

Fuente: Tomado de Una Estrategia de Desarrollo Agrícola de El Salvador, 1994 – 2000. FUSADES. Documento de trabajo No. 37. San Salvador, 1994. Página 11 y 12.