

Sept. /99

La Política de Tierras y el Mercado de Tierras en El Salvador

Alfonso Goitia Arze
Director Ejecutivo de FUNDE

1. Introducción

El problema del acceso a la tierra en El Salvador sigue presentándose como uno de los dilemas fundamentales del agro. En la década del ochenta y los años noventa se han presentado ciertos mecanismos que han posibilitado el acceso a la tierra, pero éstos aun son limitados para resolver las necesidades de grandes contingentes de población sin tierra. Ciertamente el proceso de reforma agraria, la dinámica de transferencias a través del mercado de tierras establecido por la Constitución Política y la transferencia de tierras resultado de los Acuerdos de Paz, han sido los mecanismos fundamentales en los últimos años.

Es necesario, por lo tanto, establecer la dimensión o el impacto de estos procesos en cuanto al acceso a la tierra, así como identificar las condiciones de los campesinos sin tierras. Luego analizar la actual política de tierras impulsada por el gobierno, para que al final podamos definir una nueva política de tierras orientada a transformar la estructura de tenencia y ha potenciar la reconversión de la agricultura del país.

2. La situación de la tenencia de la tierra

En esta parte analizaremos los resultados de los procesos de reforma agraria y de transferencia de tierras desarrollados en los últimos catorce años, en esta perspectiva evaluaremos los impactos en la estructura de tenencia de la tierra y en las formas de organización de la producción.

Previamente se considera importante establecer el uso potencial del suelo en El Salvador. Una de las dificultades en este aspecto es la diversidad de fuentes de información las cuales no coinciden necesariamente en los datos, debido a las diversas metodologías aplicadas y a la falta de un nuevo censo agropecuario. En todo caso, la Unidad de Análisis de Políticas Agropecuarias del Ministerio de Agricultura y Ganadería citado en la revista *Política Agrícola* de febrero de 1992, señala que para los años de 1978-83, el país contaba con una superficie en hectáreas de 2,104,100; de éstas, 887.9 mil hectáreas estaban dedicadas a la agricultura (42.2%), 522.4 mil hectáreas a la ganadería (24.8%), 598.4 mil hectáreas es área forestal (28.4%) y 95.4 mil hectáreas

sin posibilidades de uso agrícola (4.6%).

a) La reforma agraria

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

La reforma agraria impulsada desde el proyecto político económico de la Junta Militar Demócrata Cristiana y apoyada por la administración norteamericana, establecería tres fases: la primera (decretos 153 y 154) permitió la afectación de las propiedades de 500 hectáreas y más, promovió la conformación de cooperativas agrícolas como eje fundamental de la organización de la producción y de la transformación de la agricultura. La segunda fase suponía la afectación de las propiedades de 150 a 500 hectáreas, pero con la modificación de la Constitución Política de 1983 se estableció el límite de la propiedad de la tierra en 245 hectáreas y en esencia esta fase fue eliminada. La tercera fase (decreto 207) consistía en propiciar el acceso a la tierra al campesino

arrendatario hasta siete hectáreas; esta fase diseñada por el asesor norteamericano Roy Prosterman (que diseñó la reforma agraria en Vietnam) es considerada la base esencial del modelo contrainsurgente de la administración norteamericana, ya que el trasfondo era contrarrestar el apoyo de los sectores campesinos a las organizaciones político militares revolucionarias que se presentaban en esa época como una fuerza importante (Goitia, A., "El Acceso a la Tierra en Centroamérica", en *Alternativas Campesinas. Modernización en el Agro y Movimiento Campesino en Centroamérica*, CRIES, 1994, pp. 179-180).

Los alcances de la reforma agraria después de más de una década muestran un área afectada de tierras de 290.645 hectáreas, de las cuales 197.373.7 hectáreas (67.9%) corresponden a las tierras intervenidas por el decreto 154. Las tierras afectadas por el decreto 207 alcanzan las 70.622.2 hectáreas (24.3%). Otras tierras comprendidas en los decretos 842 (propiedades del Estado) representan el 5.9% y las del decreto 839 (compra y venta voluntaria de tierras) llegan al 1.9%. Como se podrá notar, la parte más importante de la reforma agraria está relacionada con el decreto 154 que permitió la formación de cooperativas agrícolas, las cuales a su vez presentaron muchas dificultades durante estos años (Montoya, A., *El Sector Agropecuario Reformado y la*

Nueva Economía Popular. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCA. Documento No. 92-4, 1992, pág. 14).

El número de beneficiarios directos de la reforma agraria son un total de 81.799, los cuales hacen una población beneficiaria total de 472.496. De éstos, la mayor parte se encuentra en las tierras afectadas por la fase tres (decreto 207), con un 56.4% (46.107 beneficiarios directos, 281.252 de población beneficiaria); en segundo lugar están los beneficiados por los decretos 154 y 842 (cooperativas agrícolas) con un 40.4%, y por último los beneficiarios con la compra voluntaria de tierras del decreto 839 que son tan sólo un 3.2%.

Ciertamente la reforma agraria muestra unos alcances limitados en relación al número de beneficiarios y al nivel de tierras afectadas, pero esto no significa que no haya un aporte importante al proceso de transformación del agro salvadoreño. La reforma agraria se desarrolla en la actualidad en cerca del 20% de la tierra agrícola del país, el área de las cooperativas representa en torno al 14% de la tierra agrícola. En relación al número de beneficiarios, si bien permitió el acceso a la tierra a un número significativo de familias, el número de personas que todavía la carecen es muy grande. Según un informe de AID sobre la tenencia de la tierra, se considera que para 1991-92 existen un total de 227.641 personas sin tierra y

desempleadas en el agro (Seligson, M. et al., *Análisis de la Política Agraria de El Salvador. Estudio de la Tenencia de la Tierra*, USAID/El Salvador, 1992, pp. 1-3).

Como se puede apreciar, el impacto de la reforma agraria no solamente se puede ver en relación a los beneficiarios y las tierras afectadas. Habría que evaluar también: ¿qué dificultades enfrentó esta reforma en el contexto de la crisis y la guerra? ¿cuáles fueron los resultados de las cooperativas como formas de organización productiva? ¿qué beneficios sociales directos e indirectos logró la población rural con esta reforma? ¿cuál es el costo actual de reconversión de las cooperativas y de las estructuras parcelarias? ¿cómo se puede avanzar en nuevas formas de organización productiva para enfrentar los retos futuros del desarrollo sostenible en el país? ¿cómo los campesinos pueden avanzar desde la reforma agraria hacia otras actividades agroindustriales, de comercialización? En general, existen muchas preguntas que hacerse y a las cuales habrá que dar respuesta antes de plantearnos los cambios y los mecanismos que permitan potenciar las propiedades y formas de organización de la producción de la reforma agraria.

b) La transferencia de tierras según la Constitución

La aplicación del artículo 105 de la Constitución Política de 1983 definía los nuevos límites de la

propiedad de la tierra en 245 hectáreas. Este artículo constitucional eliminaba la aplicación de la fase dos de la reforma agraria, que afectaba las tierras comprendidas entre 150 a 500 hectáreas. Adicionalmente, la Constitución establece los mecanismos de transferencia de tierras en un período de tres años, los cuales fueron ampliados posteriormente, garantizándoles así el traslado de estas tierras a sociedades anónimas, a familiares que no estén dentro del cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad, en último caso se podrían vender. Pero aun el artículo 106 de la Constitución establece que si los excedentes de las tierras no fueran transferidas éstas serían sujeto a expropiación y que la indemnización será predominantemente en efectivo. En general, la aplicación de estos artículos de la Constitución garantizaron la capacidad de mantener concentrada la tierra por parte de aquellos sectores especialmente dedicados a la caficultura y la producción algodonera.

Tal como se señalaba en un estudio, el impacto de la fase II en términos de afectación de la tierra hubiera sido de poco más de 82.000 hectáreas, las cuales representaban un 5.0% de la tierra agrícola del país ("Seminario Permanente sobre la Economía Nacional. La Fase II de la Reforma Agraria y el Artículo 105 de la Constitución", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, UCA, 1984, pág. 31).

Desde la reforma constitucional de 1983 hasta 1989 el proceso de transferencia de tierras —ya sea por la vía de la cesión o la compraventa de tierras— ha sido dinámico. En el primer caso es de hacer nota que el mecanismo de la cesión a parientes o bajo otras formas permitidas por la Constitución ha sido más importante que el del mercado de tierras. Según un estudio del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) "un total de 39.3 miles de propietarios de tierras vendieron y/o dieron en propiedad a otras personas sus inmuebles: el total de propietarios originales involucrados de esta forma como oferentes en el mercado de tierras, representan un 17% del total de propietarios de tierras, los cuales transfirieron en carácter de propiedad, una extensión de 400.4 miles de manzanas de terreno, tanto en forma de ventas como de cesión de derechos, a parientes esencialmente. El área así transferida durante los últimos diez años, representa el 22% del área agrícola del país. Siempre al margen de las áreas de la reforma agraria" (Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Estudio Nacional del Sector Agropecuario*, 1989, pág. 14). Si tomamos el área agrícola del país (incluyendo la reforma agraria), se transfirió en carácter de propiedad el 18.6% (Hernández, P.J.; Rubén, R.; Grajeda, F. de., "Mercado de Tierras en El Salvador: Espacios para Resolver la Cuestión Agraria", *Documento de Trabajo No. 27*, FUNDE, 1992, pág. 7).

Según el estudio del MAG, los propietarios involucrados en el proceso de transferencia de tierras, de acuerdo al tamaño de sus propiedades originales, muestra que de los 39.3 miles que transfirieron en una u otra forma su propiedad, en forma total o parcial, la mayor proporción de ellos, 64.8%, se ubica entre los que detentan inmuebles con un tamaño hasta las cinco manzanas, los cuales sin embargo solo participaron con un 8.6% del área transferida: los propietarios que cedieron tierras con extensión entre 5 y menos de 100 manzanas, constituyeron un 32.9%, aportando un 59% del área que cambio de propietario; los terratenientes de 100 y más manzanas, representan sólo un 2.3% de los oferentes en el mercado de tierras, pero sin embargo las tierras transferidas por ellos representan un 32.4% del total cedido a nivel nacional (MAG, *op. cit.*, pp. 16-17).

El carácter del mercado de tierras en El Salvador ha sido muy irregular ya que buena parte del proceso de transferencia de tierras no se ha hecho por medio del mercado de tierras, sino a través de la cesión de la misma, fundamentalmente a familiares. En esta perspectiva se señala que "... de las 400.4 miles de manzanas transferidas en propiedad, solamente un 25% lo han sido por el sistema de compra-venta, lo cual -según el informe- es un claro indicio de que la opción por la compra de tierras es limitado en

el libre mercado, lo cual podría ser producto de una reacción, tanto a la situación conflictiva del país, como a la implementación de la reforma a la estructura de tenencia de la tierra" (*Ibid.*, pág. 15).

En general, de esto podemos deducir que las propiedades de menor tamaño se encuentran en condiciones de oferta más dinámicas que las grandes propiedades. Esto puede deberse a que los pequeños propietarios se encuentran en mayor desventaja que los grandes, tanto por la situación conflictiva que atravesaba el país, por las dificultades de acceso al crédito y en general por las debilidades que presenta hacia la obtención de servicios necesarios a la producción y comercialización de sus productos; adicionalmente éstos pueden verse incididos por procesos migratorios internos y externos que debido a ciertas circunstancias los obliga a trasladarse a otros lugares en busca de mejores condiciones de vida. Pero en todo caso, son también las remesas obtenidas por familias de bajos ingresos que los hace entrar en el mercado de tierras de pequeña dimensión, a fin de capitalizar estos ahorros externos en función de mejorar su situación (Hernández, P.J. et al., *op. cit.*, pág. 9).

Por otra parte la transferencia de propiedad en forma de cesión de derechos (especialmente a parientes). Según el estudio muestra que "... la transferencia de la propiedad en las áreas rurales, un 75% (299.4

miles de manzanas) de extensión haya sido en carácter de herencia u otras formas no afines a los esquemas de compra-venta" (MAG. *op. cit.*, pp. 15-16).

Por lo tanto, si bien durante la década de los 80 se transfirieron tierras, la gran parte de ella se hizo bajo el mecanismo de cesión y no del mecanismo del mercado de tierras, demostrando con esto que en El Salvador estamos todavía muy lejos de un mercado de tierras que facilite el acceso a la tierra al campesino. Será por lo tanto necesario introducir mecanismos nuevos y adecuados a fin de potenciar un verdadero mercado de tierras agrícolas. La creación del Banco de Tierras en 1991 sustituyó la acción que tenía FINATA para transferir tierras según el decreto 839 (compra y venta voluntaria de tierras), la cual asignaba las tierras prioritariamente a cooperativas campesinas creadas y apoyadas por el Consejo de Organizaciones Campesinas (COC), hasta 1989.

c) La transferencia de tierras por vía de los acuerdos de paz

Los Acuerdos de Paz firmados entre el gobierno y el FMLN en enero de 1992 posibilitaron la solución de un conflicto armado que duró más de doce años. Uno de los componentes fundamentales de la negociación estaba relacionado con la transferencia de tierras, la cual permitía establecer un nuevo mecanismo de traslado de tierras a una población

constituida por excombatientes de ambos bandos, así como a una población de refugiados, desplazados, que se asentaron en distintas tierras para poder sobrevivir en el contexto de la crisis y la guerra. En su conjunto la población beneficiaria de este proceso es cerca de 47.500 personas (7.500 FMLN, 15.000 FAES y 25.000 tenedores).

Los acuerdos de paz en esta materia establecen la transferencia de tierras entre 122.5 mil hectáreas y las 165.9 mil hectáreas (Propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas a las partes, octubre de 1992). Esta cantidad de tierras representa cerca del 10% de la tierra agrícola del país. Ciertamente las diferencias de calidad del suelo en las zonas ex-conflictivas son muy grandes, presentándose áreas de tierras de una calidad muy baja y en condiciones poco aptas para la agricultura (pendientes pronunciadas, tierras forestales no aptas para la agricultura, altamente erosionadas, etc). Los departamentos de Morazán y Chalatenango especialmente, que fueron escenarios importantes de la guerra, presentan proporciones reducidas de tierras para uso agrícola, debido a que la mayor parte de ella están ubicadas en las clases de suelo V, VI, VII y VIII.

El cumplimiento de los acuerdos de paz en esta materia está muy retrasado, debido a las dificultades y trabas que el gobierno y su marco institucional han creado a lo largo de estos años. Ciertamente la volun-

tad del gobierno para facilitar el proceso de transferencia ha sido mínima. Entre los argumentos presentados por el gobierno para el retraso en el cumplimiento de los acuerdos de transferencia de tierras ha sido: a) las dificultades presentadas por el inventario de tierras del FMLN, los cuales en un principio involucraba casi el doble de la extensión de las tierras definidas luego por la ONU, posteriormente que este inventario no había sido presentado a tiempo; y b) los limitados recursos financieros para la compra de tierras, debido a que los fondos de la cooperación internacional no alcanzaban para la compra de las tierras. En general el gobierno ha tratado de obviar sus responsabilidades en el marco de la transferencia de tierras, pero en la realidad, no se ha preocupado por garantizar complementariamente recursos propios para la compra de tierras. Ha sido muy lento en la determinación de las tierras del Estado que deberían ser transferidas. Ha promovido encubierta y abiertamente que los actuales propietarios no vendan sus tierras a los actuales tenedores y excombatientes. Ha puesto trabas a través de un marco institucional inoperante como el Banco de Tierras, el cual debería ser la instancia que facilitaría la compra-venta de tierras. Se ha retrasado en la determinación de las propiedades excedentes a las 245 hectáreas, las cuales están sujetas a expropiación por ley, en general no ha dado cumplimiento a una serie de aspectos

que podrían haber facilitado el proceso de transferencia.

Para conocer más adecuadamente el estado actual de la transferencia de tierras, recurriremos a informaciones que, si bien no son las más próximas, al menos nos permitirán apreciar los avances en esta materia. Según informes del FMLN a febrero de 1994, se habían escriturado 203 (12.7%) de las 1604 propiedades demandadas y habían sido beneficiados 2.085 ex-combatientes (27.8%) de los 7.500 y 3.451 (13.8%) de los 25.000 tenedores. En cuanto a las tierras transferidas, se considera en este informe que 24.466.86 manzanas fueron escrituradas, existen 5.604.3 manzanas con promesa de venta y 31.240.26 negociadas, los cuales hacen un total de 61.311.42 manzanas que representarían el 22.4% del total de tierras a transferir que, según otros acuerdos, ascienden a 237.500 manzanas (162.500 mz de tierras para ex-combatientes del FMLN y tenedores y 75.000 mz para ex-combatientes de la Fuerza Armada). A su vez este total de tierras escrituradas, negociadas o con promesa de venta representarían el 37.7% de las tierras que serían transferidas a ex-combatientes del FMLN y los tenedores actuales (FMLN, "Balance de Ejecución de Acuerdos de Paz", 16 de enero de 1993 y 11 de febrero de 1994).

Un informe de actividades del Banco de Tierras de julio de 1994 muestra que en el marco de transfe-

rencia de tierras se han entregado 37.765 manzanas a 9.909 beneficiarios, en 389 propiedades las cuales tienen un costo total de 279 millones de colones (Banco de Tierras, "Informe de Actividades 1991-94", *La Prensa Gráfica*, 16 de julio de 1994).

La importancia del cumplimiento de los Acuerdos de Paz en el campo de la transferencia de tierras es fundamental, dado que este problema ha sido una de las causas originantes de la guerra en El Salvador. Por lo tanto, la estabilización social y política del área rural y sus perspectivas de desarrollo pasan por facilitar este proceso y por apoyar las formas de organización de la producción que de ella se deriven. En este sentido, el Estado tiene la mayor responsabilidad para su implementación y para el fortalecimiento de aquellos sectores que tradicionalmente han sido excluidos de los beneficios del crecimiento.

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

i) *Las tierras excedentes a las 245 hectáreas, las cuales se calculaban en 1992 en una magnitud superior a las 13.000 hectáreas.* La Alianza Democrática Campesina, en carta enviada al Presidente Cristiani en marzo de 1994, anexaba un listado de propiedades excedentes de las 245 hectáreas, cuya extensión era superior a las 6.000 hectá-

reas. En respuesta, el Presidente del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) trata de demostrar que dichas propiedades ya fueron negociadas anteriormente o están en trámite de negociación, pero no menciona en absoluto si existen o no tierras excedentes de 245 hectáreas. Es muy probable que durante la gestión del gobierno se haya ocultado esta situación y se haya promovido la venta de los excedentes antes de poder aplicar la ley de expropiación.

ii) *Las tierras ofertadas al Banco de Tierras, que eran cerca de las 12.000 hectáreas.* Dado que el Banco de Tierras asumió una de las funciones que tenía FINATA, que era la de compra y venta voluntaria de tierras según el decreto 839, no existe información accesible para identificar la capacidad de compra y venta desarrollada durante su primer año. Posteriormente esta institución se responsabilizó de la transferencia de tierras bajo los Acuerdos de Paz.

iii) *Las tierras que fueron ocupadas por las organizaciones campesinas entre 1990-91,* cuya transferencia se pactó en el acuerdo del 3 de julio de 1991 entre la Fuerza Armada, el Ministerio de Agricultura y la Alianza Democrática Campesina (ADC), consideraba la cantidad de 48 propiedades cuya dimensión aproximada es de 18.483 manzanas.

iv) *Las tierras del Estado, que se considera llegan a las 40.000 hectáreas.*

En general, a pesar de que el mecanismo de compra-venta de tierras es el que se definió en los Acuerdos de Paz, en base al precio de mercado, el gobierno sigue presentando una gran lentitud en asumir la responsabilidad de estabilizar la problemática del acceso a la tierra por la vía de la transferencia y compra-venta. El Banco de Tierras sigue mostrando su inoperancia, mientras la comunidad internacional está presionando hacia una solución rápida a estos acuerdos. Adicionalmente, es necesario mencionar que el acuerdo en el tema de tierras define un marco facultativo al gobierno, por lo tanto no existe un criterio de obligatoriedad o de mandato expreso al Estado. En todo caso, el problema de la tierra en El Salvador es un aspecto a resolver y el Estado es uno de los agentes fundamentales que puede promover los procesos que permitan el acceso a la mayoría de la población a este recurso tan importante para la estabilidad y el desarrollo del país.

3. Los campesinos sin tierras

La determinación exacta de los campesinos sin tierras ha sido siempre un aspecto muy complicado, debido a la falta de información adecuada, ya sea esta censal o por otros mecanismos de encuestas muestrales. Como ejemplo cabe citar que para 1986, una Misión Interagencial de las Naciones Unidas señalaba en su informe que existían 200 mil familias sin tierra en el área

rural, los cuales representaban el 51% de las familias rurales, un incremento de 10% con respecto al porcentaje en 1975 (Misión Interagencial de las Naciones Unidas. "La Pobreza Rural en El Salvador: Elementos Básicos para una Política Campesina". 1986).

Las dificultades que planteó el desarrollo de encuestas y censos en el área rural durante los años del conflicto explican estos problemas. Ultimamente un estudio de la tenencia de la tierra elaborada por USAID en septiembre de 1992, dirigido por Mitchell Seligson y otros, muestra nuevas estimaciones sobre la dimensión de los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados. Revisando las encuestas muestrales de MIPLAN, los censos desarrollados por el MAG y el informe presentado por McReynolds en 1989, Seligson establece una metodología para el cálculo que es importante considerar. En su informe señala que "las políticas de desarrollo agrícola, si se desea que sean eficaces, han de abordar la cuestión de la tenencia de la tierra". Adicionalmente plantea que "para formular políticas eficaces que tomen debidamente en cuenta las cuestiones de la tenencia de las tierras, es vitalmente importante que los órganos de decisión tengan a su disposición un cuadro integral de los patrones de propiedad de la tierra y la falta de dicha propiedad en el país". (Seligson, M., *op. cit.*, 1-1).

En esta perspectiva el estudio realizado por Seligson se acerca metodológicamente a establecer la cantidad y proporción de población rural sin tierras, con poca tierra y desempleada y establece sus características socio-económicas. Estos aspectos son importantes para el diseño de una política de acceso a la tierra y de transformación de la agricultura. En este sentido no desarrollaremos aquí la metodología sino solo las conclusiones con respecto al problema de acceso a la tierra al campesino.

Para 1991-92 el total de personas sin tierra (jornaleros temporeros sin tierra) son 169,432; si a esto le agregamos los trabajadores agrícolas desempleados, que son 58,209, tendríamos un total de personas sin tierra y desempleados de 227,641. Si a estos se añaden los pequeños agricultores con poca tierra (incluye a los que no declaran tierras así como a quienes poseen menos de una manzana de tierras) que son 85,361, tenemos un total de personas sin tierra, con poca tierra y desempleada en el sector agrícola de 313,002. Pero adicionalmente, si consideramos que existe una subestimación de la muestra del 8.2%, se tendría 338,668 personas. Es decir, el 54% de la fuerza de trabajo agrícola serían personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas (*Ibid.*, 1-3).

La dimensión de la población campesina que se encuentra en esta situación, más allá de aquella que

fue beneficiada por los procesos de reforma agraria y de transferencia de tierras, hace necesario reflexionar y requiere del establecimiento de políticas adecuadas para el acceso a la tierra y alternativas de empleo a una gran proporción de la población rural. Debido a las condiciones establecidas por los límites de la extensión de la tierra del país, este problema obliga la formulación de políticas orientadas a resolverlo dadas las implicaciones que esta puede tener sobre el desarrollo sostenible y la estabilidad social y política que el país requiere si se desea transitar hacia un verdadero desarrollo y hacia un real marco democrático.

En el informe se señala que aun con los acuerdos de paz, si estos se cumplieran totalmente, unos 75,000 adultos podrían acceder a la tierra, dejando a 255,000 adultos (o 40% de la fuerza laboral agrícola) sin tierras, con pocas tierras o desempleados. En cifras absolutas, esto representa aproximadamente el mismo número de salvadoreños que no tenían tierras o que tenían poca tierra antes de estallar la guerra civil (*Ibid.*, pp. 1-53).

En este punto cabe la siguiente reflexión "los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados son considerados a menudo como la fuente de la dinamita social que ha hecho estallar muchas de las guerras de los campesinos en el siglo XX. Las guerras modernas de campesinos en China, Vietnam, Cuba,

Nicaragua y El Salvador han tenido todas ellas pugnas por la tierra como uno de los elementos centrales. Huntington, en su obra clásica sobre el desarrollo y la estabilidad, da una explicación para estas revoluciones agrarias, donde las condiciones de propiedad de la tierra son equitativas y proporcionan una forma viable de ganarse la vida a los campesinos. no es probable que se produzca la revolución. Donde son injustas y los campesinos viven en la pobreza y con sufrimiento, la revolución es probable, sino evitable, a menos que el gobierno adopte medidas expeditas para remediar estas condiciones" (*Ibid.*, 1-4).

Adicionalmente, los campesinos sin tierra, desempleados o con poca tierra presentan condiciones socio-económicas muy precarias, los niveles de desempleo son grandes, altos niveles de analfabetismo de la población rural, los promedios de educación son muy bajos, los ingresos promedio semanal son tan bajos que difícilmente pueden enfrentar sus necesidades básicas, sus condiciones nutricionales y de salud son muy precarias, etc.

Es importante mencionar que existen diferentes lógicas socioeconómicas, en base a la cual el campesino como pequeño productor puede enfrentarse en el marco de la agricultura, éstas dependerán de sus condiciones agroecológicas, agrotécnicas y de su entorno socioeconómico. Algunos pequeños productores podrán rentabilizar su

producción, trasladando buena parte de su producción al mercado aprovechando el margen bruto por hectárea que su parcela le puede brindar, mientras otros que operan en el marco de subsistencia tendrán que recurrir adicionalmente a emplear su fuerza de trabajo fuera de su parcela para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. El grado de complejidad que adopta la economía campesina requiere de un estudio mucho más detenido. En todo caso en El Salvador una gran parte de pequeños productores se encuentran en la necesidad de adoptar una lógica de subsistencia cuya característica es que ocupan o arriendan parcelas muy pequeñas de tierras, de baja calidad, con grandes dificultades de acceso al crédito y a otros apoyos a la producción, que los obliga a producir para cubrir sus necesidades y complementar con ingresos familiares producto del trabajo estacional en otras parcelas o fincas.

Respecto a los arrendatarios, el estudio de Seligson reconoce que éstos necesitan una mayor atención, por lo tanto el Gobierno y los organismos donantes deben considerar que el arrendamiento seguirá siendo una parte importante y quizá creciente, de la tenencia de la tierra en las zonas rurales por un futuro indefinido. Por lo cual será necesario establecer políticas adecuadas para este grupo, de no hacerlo se puede dañar las posibilidades de desarrollo agrícola en El Salvador.

Las leyes vigentes sobre arrendamiento de la tierra no proporcionan garantías de seguridad suficientes a los arrendatarios ni a los propietarios y, en cualquier caso son tan engorrosas que son imposibles de hacer cumplir. Por otra parte se señala la preocupación que el arrendamiento de tierras pueda tener repercusiones ambientales, por lo tanto deberá buscarse los incentivos para que la propiedad de arrendamiento se utilice de forma ambientalmente viable (*Ibid.*, 1-56).

Por lo tanto podemos concluir en esta parte que, a pesar de la reforma agraria y la transferencia de tierras, sea por la vía de la constitución y los acuerdos de paz, existe una cantidad muy grande de población sin tierras, con poca tierra y desempleada en el área rural, que obliga a una acción más decidida de las instituciones y organizaciones para avanzar en el marco del acceso a la tierra. Las tierras comprendidas en la reforma agraria, la transferencia vía acuerdos de paz y las promovidas por la constitución pueden llegar a 30% de la tierra agrícola del país. Si bien esta cantidad no es nada despreciable, existen una gran cantidad de campesinos sin tierra que se encuentran en una situación muy precaria. En esta perspectiva se hace necesario implementar políticas, planes y programas innovadores y viables para el acceso a la tierra, así como para un nuevo estilo de desarrollo agrícola.

4. Políticas de acceso a la tierra

En esta perspectiva estableceremos algunas medidas de política de tierras y de solución al problema del empleo en el mundo rural. Estas no solamente deben estar asociadas al mercado de tierras y a otros mecanismos de transferencia de tierras, sino a otros aspectos vinculados al desarrollo de la agricultura, la agroindustria y la industria rural.

a) Establecer incentivos a los propietarios de tierras para que estos puedan transferirla por la vía del mercado a aquellos que la trabajen efectivamente:

Antes de señalar los mecanismos que estimulen esta transferencia de tierras es necesario ubicar algunos de los problemas que enfrenta el mercado de tierras en el país. Cabe citar que "entre los que tienen tierras en El Salvador, la mitad aproximadamente, son arrendatarios, un número muy superior al que había sido estimado por los consultores de USAID en estudios anteriores. Existen claras pruebas de que en el curso del tiempo hay un aumento constante en el arrendamiento de tierras, pasando de una tercera parte, aproximadamente, a la mitad de todas las propiedades... Los propietarios de tierras tienen pocos incentivos para vender a los precios que los arrendatarios podrían pagar. Precios cada vez más elevados de la tierra, en función de la creciente densidad poblacional, junto con el

ingreso a prueba de inflación generado por los arrendamientos del terreno, proporcionan muy poco incentivo para que los propietarios vendan sus tierras.”

Por otra parte se señala que “los arrendatarios tienen menos tierras que los propietarios de fincas y sus ingresos agrícolas son más bajos, aproximadamente dos terceras partes de los ingresos de los propietarios de fincas, incluso cuando se introduce control para tomar en cuenta la dimensión de la finca. Los ingresos de los arrendatarios están por debajo de los ingresos percibidos en los puestos de trabajo del sector industrial, mientras que los pequeños terratenientes ganan aproximadamente lo mismo que sus colegas industriales. Además, los propietarios tienen el doble de probabilidades de plantar cultivos permanentes y es mucho más probable que utilicen medidas de conservación en sus propiedades” (*Ibid.*, iv-v).

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

i) facilitar los ingresos obtenidos

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

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

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

iv) en el caso de los propietarios rentistas, debemos facilitar el proceso de venta voluntaria de sus tierras con los incentivos establecidos, pero estos deben vender en un plazo determinado y luego se aplicaría mecanismos que le obligan la venta o serán sujetos a expropiación. experiencias en este marco hay en el mundo, es el caso de Taiwan.

En el caso de los arrendatarios y otros productores que adquieran parcelas de tierra determinadas, será necesario establecer una política deliberada de apoyo a una pro-

ducción que involucre la sostenibilidad. Adicionalmente será necesario establecer una política crediticia que facilite la compra de tierras.

Tal como señalamos anteriormente, no existe una legislación apropiada para promover el proceso de acceso a la tierra, la cual habrá que formularla y por otro parte existe una gran debilidad en la legislación sobre el arrendamiento que no brinda la seguridad ni al propietario y arrendatario para aprovechar adecuadamente las condiciones del suelo. en esta perspectiva será necesario promover una nueva legislación que propicie un uso adecuado del suelo por parte del arrendatario, así como garantías a las inversiones incorporadas a una propiedad que no es necesariamente suya. Estos aspectos se podrían recoger en el Código Agrario que se está formulando y que será presentado a la Asamblea Legislativa.

b) Propiciar la creación de una institucionalidad que promueva un mercado de tierras dinámico:

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

En este sentido consideramos que:

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

ii) se debe eliminar las restricciones del Banco de Tierras sobre la compra individual de la tierra, es decir personas asociadas en forma cooperativa o colectiva deben poder acceder a fondos para la compra de tierras;

iii) el Banco de Tierras debe tener un presupuesto asignado para la compra de tierras, sea que este se obtenga de recursos externos de la cooperación internacional y otros que sean establecidos en el presupuesto nacional. Se puede establecer un fondo especial para compra de tierras;

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

v) se debe estudiar la posibilidad de que las alcaldías puedan desarrollar una tarea descentralizada del Banco de Tierras en función de ser agentes de compra-venta de tierras en sus respectivos municipios;

vi) modificar el marco legal del Banco de Tierras e incorporar as-

pectos de esta nueva institucionalidad al Código Agrario:

vii) se deberá estudiar los factores que determinan y distorsionan el precio de la tierra, a fin de garantizar un precio real no especulativa del suelo que sea favorable tanto a oferentes como a compradores.

La propuesta del Gobierno actual en su plan de desarrollo, sobre la posibilidad de unificar una serie de instituciones involucradas en el tema agrario puede ser un buen paso, así como la desaparición de FINATA. La creación de una Secretaría de Desarrollo agrario sostenible, la descentralización de actividades de los Ministerios involucrados, etc. son aspectos que debemos contemplar en este nuevo ordenamiento institucional.

c) Estudiar a profundidad las condiciones de cabida de las cooperativas de la reforma agraria:

Un análisis detallado de esto permitiría determinar la capacidad de las cooperativas de incorporar nuevos socios, de tal forma que el estudio involucre un conocimiento adecuado de la extensión, calidad del suelo, los niveles de producción y productividad, la organización de las cooperativas, el número de socios y otros aspectos necesarios a una evaluación realista de la capacidad de cabida. Se debe tomar en cuenta que la incorporación de nuevos socios en las cooperativas exige el cumplimiento de un marco

normativo sobre deberes y derechos. Se trata de fortalecer las cooperativas y no de destruirlas. Esta incorporación de nuevos socios deberá permitir a las cooperativas enfrentar más decididamente los retos del desarrollo sostenible, así como ayudar a su fortalecimiento financiero y organizativo.

Considerando que la política de gobierno en relación a las cooperativas de la reforma agraria será la de estimular la parcelación (privatización) de estas, es importante establecer que la política sea llevada gradualmente y en base a estudios técnicos adecuados que determinen las formas de organización de la producción más acordes a su desarrollo, tomando en cuenta todas las condiciones que influyen sobre las cooperativas. Si de los estudios se derivara que es mejor el proceso de parcelación esta deberá consensuarse con los miembros de las cooperativas, especialmente las formas o mecanismos que permitan mantener la integración de sus miembros en estructuras cooperativas de servicios que no destruyan el esfuerzo desarrollado durante tantos años.

d) Establecer mecanismos regulatorios sobre el uso del suelo:

Se deberá promover un uso adecuado y eficiente de la tierra, estableciendo incentivos a propietarios y productores. En el caso que los propietarios y productores no

manejen adecuadamente la tierra estos deberán ser sancionados y en último caso sus tierras deberán ser sujetas a expropiación. En esta perspectiva una legislación que regule este aspecto será importante, ya sea que se encuentre en el código agrario o en otro marco legal. Será importante considerar los periodos de las áreas de descanso. Se podrá también establecer ventajas o beneficios a aquellos propietarios que aprovechen bien el recurso tierra. Esto puede involucrar también un marco regulatorio medio ambiental donde aquel propietario-productor que sepa manejar adecuada, eficientemente y con criterio de sostenibilidad sea beneficiado y en caso contrario sea sancionado.

e) Producción en áreas de gran deterioro ecológico:

Es necesario diseñar programas y políticas que fomenten el desarrollo sostenible. Los incentivos y los apoyos a propietarios y productores que busquen la recuperación, conservación y desarrollo de los recursos naturales son importantes en el marco de una realidad medio ambiental en constante deterioro. Acciones para apoyar al pequeño productor en el marco de una producción que preserve los recursos naturales es fundamental. Será necesario un marco regulatorio medio ambiental que sancione a aquellos propietarios-productores que destruyan nuestros pocos recursos naturales, de tal forma que aquellas áreas consideradas ecológicamente

importantes para el país deben ser vigiladas y resguardadas por el Estado.

5. Otras alternativas de empleo en el área rural

Debido a que El Salvador presenta una limitada extensión de tierras, adicionalmente agotó su frontera agrícola y la tierra presenta una creciente degradación, la resolución del acceso a la tierra a una gran cantidad de campesinos sin tierra no se encuentra solamente en el marco de la distribución del suelo, sino en la articulación de una política integral de acceso a la tierra y de generación de empleo permanente. En este sentido podríamos considerar establecer las siguientes políticas:

a) Inversión del sector público en obras de infraestructura y desarrollo productivo que permitiría incorporar recursos humanos continuamente.

b) Integración de las cadenas productivas, orientado a la generación de mayor valor agregado pero al mismo tiempo desembocando en la creación de agroindustrias que permitan generar empleo permanente.

c) Creación de industrias rurales de pequeña o mediana escala, generadoras de bienes manufacturados básicos en el consumo rural (vestuario, calzado, aperos agrícolas, insumos orgánicos, etc). La experiencia en este campo en países con amplia densidad poblacional como China podrían ayudar a su instala-

ción y desarrollo.

En general habrá que establecer políticas integrales que resuelvan la problemática del empleo y de la tierra en el área rural, considerando siempre el marco de la sostenibilidad del desarrollo. Es fundamental a su vez, una política decidida de formación del capital humano, para integrar a la población tanto a las tareas agrícolas como a las de transformación agroindustrial e industrial, así como en otros campos. Es necesario un recurso humano cualificado para las grandes tareas que el desarrollo sostenible demanda.

6. Conclusiones

Los procesos de reforma agraria, así como la transferencia de tierras, si bien permitieron el acceso a la tierra a una importante población beneficiaria, estas no han sido suficientes para resolver el problema del acceso a la tierra a una gran cantidad de campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados dentro de la fuerza de trabajo agrícola que todavía existen en el área rural (54%).

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

El desarrollo humano sostenible es una gran tarea a enfrentar, la participación de los campesinos y sus organizaciones en la construcción de un nuevo estilo de desarrollo agrícola, requiere a su vez de una política de Estado orientado a favorecer el acceso a la tierra y a crear los mecanismos de apoyo que fortalezcan su capacidad de acción en este campo.

Fundación Nacional para el Desarrollo

Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno,
San Salvador, El Salvador.

Tel/Fax: 226-7343

Correo electrónico:
fundesv@ni.apc.org
fundesv@huracan.cr
