

---

# FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO -FUNDE-

---

DOCUMENTO DE TRABAJO #27



MERCADO DE TIERRAS EN EL SALVADOR:  
ESPACIOS PARA RESOLVER LA CUESTION AGRARIA?

PEDRO JUAN HERNANDEZ  
FLORA DE GRAJEDA  
RAUL RUBEN

San Salvador  
Octubre de 1992

Programa de Cooperación FUNDE-ADC-ULA  
Proyecto "Estrategias de Consolidación Empresarial Cooperativa"  
por encargo de ICCO - Holanda

---

Av. Sisimiles 3256, Col. Miramonte Pte.  
Apdo. Postal 1774 Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador  
Tel. 503-74-7490 / Fax 503-74-7486 Correo elec: fundesv@huracan.cr

---

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL  
UNIVERSIDAD LIBRE DE AMSTERDAM  
Oficina Regional Centroamerica

MERCADO DE TIERRAS EN EL SALVADOR  
ESPACIOS PARA RESOLVER LA CUESTION AGRARIA ?

Pedro Juan Hernandez  
Flora de Grajeda  
Raul Ruben

Programa de Cooperacion  
FUNDE \* ADC \* CDR-ULA

Proyecto "Estrategias de Consolidacion Empresarial Cooperativa"  
por encargo de ICCO - Holanda

San Salvador  
Octubre de 1992



UNIVERSIDAD LIBRE DE AMSTERDAM  
Oficina Regional Centroamericana



Fundac  
Nacio  
par

## MERCADO DE TIERRAS

### Introduccion

El concepto de mercado de tierras se refiere a las transacciones que se hacen para transferir derechos e intereses en la tierra de la persona o entidad que posee tales derechos a otra persona o entidad. El mercado de tierras incluye compra-venta, hipotecas, arrendamientos y prestamos de tierra. Este mercado opera segun la demanda y oferta de tierra. El mercado requiere capital para financiar las transacciones (Stanfield, 1990)(Iriarte, p. 59)

Un mercado de tierras, para que sea "competitivo requiere que haya unidades de tierra homogenea, numerosos compradores y vendedores, completa libertad de entrar y salir del mercado..., facil acceso a la informacion de transacciones de tierras, incluyendo precios y propuestas" (Tomado de Goitia, Alfonso.1991, p.545)

Sin embargo, el mercado de tierras en El Salvador contiene una serie de imperfecciones que no lo hacen competitivo y que deben ser tomadas en cuenta en cualquier mecanismo que se adopte para mejorar el sistema de compra-venta de tierra en el pais. Algunas de ellas (Goitia, Alfonso.1991, p.545) son las siguientes:

1. La concentracion de la propiedad de la tierra.
2. La falta de demanda efectiva
3. La complejidad y el costo de los procedimientos legales.

A los anteriores se agregan los siguientes:

- Ausencia de mecanismos de financiacion de compra-venta de tierras. Es hasta 1991 que se crea el mecanismo del "Banco de Tierras (ver mas adelante).
- Avisos de compra-venta en periodicos (como indicadores de oferta) son escasos (corredores de bienes raices trabajan muy poco con predios rurales, solo transacciones de propiedades urbanas.
- Por lo tanto mecanismos formales de contacto entre vendedores-compradores es poco utilizado.
- A todo lo anterior se agrega la situacion de conflicto en el pais durante 12 anos.

Desde luego que es importante destacar que la presion por la tierra es alta, sin embargo existe poco dinamismo en el mercado de tierras debido por el lado de la oferta a que no existe interes por vender la tierra por parte de quienes la concentran, mientras que por el lado de la demanda existe un gran contingente de poblacion rural que "desea tierra" pero que no dispone de los recursos para poder adquirirla.

## LA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA.

La estructura agraria salvadoreña se ha caracterizado históricamente por una alta concentración de la tierra en manos de unos pocos y por la posesión de una parte relativamente pequeña en una gran cantidad de personas del sector agropecuario. Es de tomar en cuenta además, que aun cuando no forman parte del "mercado" debido a que no tienen capacidad de compra, existe una gran cantidad de campesinos sin tierra.

Dada la rigidez estructural de la propiedad de la tierra en el país, a finales de los años 70' e inicios de los 80, se puso en marcha un proceso de reforma agraria que pretendía modificar la estructura de tenencia de la tierra.

A partir de 1980, se inicia en El Salvador la puesta en marcha de un proceso de reforma agraria. Dicho proceso estaba concebido inicialmente para ser ejecutado en tres fases:

- La primera fase que comprendía la expropiación de propiedades mayores de 500 hectáreas.
- La segunda fase que comprendería la expropiación y entrega campesinos de propiedades comprendidas entre las 100 y las 500 hectáreas.
- La tercera fase que comprendía el traspaso a sus cultivadores directos de aquellas tierras cuya extensión no excediera las 7 hectáreas y que se encontraban bajo la forma de arrendamiento.

Tal proceso de reforma agraria sufrió modificaciones que en la práctica se concretaron en la ejecución de la fase I y de la fase III.

La estructura de tenencia de la tierra después del proceso de reforma agraria es de la siguiente manera:

De la superficie nacional agropecuaria (1,526,430 has) el 78.6% (1,199,109.3 has.) constituyen propiedad privada; y el 20.1% (306,794.1 has) forman parte del sector reformado; y el 1.3% (20,526.6 has) forman parte de la reserva nacional. (ver cuadro no 1)

Cuadro No 1  
Distribucion de la Superficie Agricola Nacional

Concepto	Area (ha)	Peso Area Nac	Peso Sect Priv	Peso Sect Ref
SUPERFICIE TOTAL NACIONAL	2104100.0			
SUPERFICIE AGROPECUARIA	1526430.0	100.0%		
→ RESERVA NACIONAL	20526.6	1.3%		
-Del dec No 154 al CENREN	18842.9			
-Del dec 154 a otras instit	1683.7			
→ PROPIEDAD PRIVADA (1)	1199109.3	78.6%	100.0%	
- De 0 a 20 has	543901.0		45.4%	
-Propietario	494708.0			
-Arrendamiento	49193.0			
-De 20 a menos de 100 has	462421.0		38.6%	
-Propietario	446403.0			
-Arrendamiento	16018.0			
-De 100 y mas has	222926.0		18.6%	
→ SECTOR REFORMADO	306794.1		20.1%	100.0%
Propiedad Asociativa	198941.6			64.8%
-Decreto No 154	188522.6			
-Decreto No 842 (1)	10419.0			
Propiedad Individual	73540.6			24.0%
-Decreto No 207	69604.9			
-Decreto No 842 (2)	3935.7			
Otra Forma Prop Indiv (3)	8727.3			2.8%
-Decreto No 154	8447.4			
-Decreto No 842	279.9			
Prop Asoc e Indiv	10922.2			3.6%
-Decreto No 839 (Bco Tierras)				
-Prop pagadas	6437.1			
-Prop pendientes de pago	4485.1			
Areas en Zonas Conflictivas	14662.4			4.8%
-Decreto No 154	11100.0			
-Decreto No 842	3562.4			

Fuentes: PERA-OSPA, ISTA y FINATA

Notas : (1) propiedades del ICR transferidas al ISTA

(2) propiedades del ISTA transferidas a FINATA

(3) Plan Vincular ISTA-CONADES y (re)asignaciones de tierras del sector reformado (decreto 747)

### El Sector Privado

De acuerdo al cuadro no 2, existen 1,339 propiedades mayores de 100 has. (0.4% del total de propiedades) con un area de 222,926 has. (14.8%).

Existen 11,925 propiedades mayores de 20 has y menores de 100 has. (3.7%) con un area total de 462,421 has (30.7%).

Luego las propiedades menores de 20 has, en el cual existen 256,956 propiedades (80.9%) con un area de 543,901 has (36.1%).

Cuadro No 2  
Estructura de Tenencia de la Tierra

Concepto	Fincas	%	Area (ha)	%
PROPIEDAD PRIVADA (1)	539101.0		1199109.3	79.6%
- De 0 a 20 has	256956.0		543901.0	36.1%
-Propietario	220990.0		494708.0	32.9%
-Arrendamiento	35966.0		49193.0	3.3%
-De 20 a menos de 100 has	11925.0		462421.0	30.7%
-Propietario	11562.0		446403.0	29.6%
-Arrendamiento	363.0		16018.0	1.1%
-De 100 y mas has	1339.0		222926.0	14.8%
SECTOR REFORMADO			306794.1	20.4%
Propiedad Asociativa			198941.6	13.2%
-Decreto No 154		188522.6		
-Decreto No 842 (1)		10419.0		
Propiedad Individual			73540.6	4.9%
-Decreto No 207		69604.9		
-Decreto No 842 (2)		3935.7		
Otra Forma Prop Indiv (3)			8727.3	0.6%
-Decreto No 154		8447.4		
-Decreto No 842		279.9		
Prop Asoc e Indiv			10922.2	0.7%
-Decreto No 839 (Bco Tierras)				
-Prop pagadas		6437.1		
-Prop pendientes de pago		4485.1		
Areas en Zonas Conflictivas			14662.4	1.0%
-Decreto No 154		11100.0		
-Decreto No 842		3562.4		
TOTAL			1505903.4	100.0%

Fuente: Con base en PERA-OSPA, ISTA, FINATA y Ruben, Raul.

Notas : (1) propiedades del ICR transferidas al ISTA

(2) propiedades del ISTA transferidas a FINATA

(3) Plan Vincular ISTA-CONADES y (re)asignaciones de tierras del sector reformado (decreto 747)

### El Sector Reformado

#### Cambios en la Estructura de tenencia.

Es evidente que el proceso de reforma agraria se constituye en uno de los principales factores que han generado un cambio importante en la estructura de tenencia de la tierra

El otro factor es el proceso de readecuacion de la propiedad en funcion de los limites estipulados por la ley y por la posibilidad de afectacion ..

En tal sentido, se observa un proceso de reduccion del area en el estrato de grandes propietarios, del 39% al 15%; lo cual es el resultado del traspaso del 37% del area original a las cooperativas y de la subdivision en fincas menores del 24% de dicho area.

El estrato de medianos propietarios observa un incremento del area pasando del 25.5% al 30.7% como producto de la subdivision de fincas mayores; sin embargo el numero de fincas solamente incrementa del 3.4% al 3.7%, es decir incremento en 2701 fincas.

Por su parte el estrato de pequenos propietarios ha incrementado el area del 35.9% al 40.7%. Los pequenos propietarios (incluyendo a los finateros) incrementan su area del 13.5% al 37.4%, y el numero de fincas pasa del 35.7% al 84.4%. Lo anterior esta acompañado de una drastica reduccion del arrendamiento. Es evidente que es en este sector en donde ha producido el mayor numero de nuevos propietarios, lo cual puede interpretarse como un proceso de minifundacion en el agro salvadoreño.

Sin embargo es necesario aclarar que del total de los nuevos propietarios, solo un 15% surgira por efecto directo de la reforma agraria; el grueso proviene del propio sector no reformado, y dentro de este, del sector de pequenos propietarios. La crisis, la guerra y la migracion generada por esta, seran los factores que provocan este cambio, ya que alentaran la venta de tierras abarataadas de fundamentalmente de las pequenas propiedades; mientras que por el lado de las grandes fincas, se opera un proceso de subdivision que pasara a engrosar el estrato de medianos propietarios.

Cuadro No. 3

Estructura de Tenencia de la Tierra  
(1971 - 1988)

Estrato de Tenencia	1971				1988			
	Area	%	Fincas	%	Area	%	Fincas	%
Fincas Campesinas (0-20 has)	520.757	35.9	259.703	95.8	613.132	40.7	303.947	95.7
- propietario	174.257	13.5	97.649	35.7	494.708	32.8	220.990	69.6
- arrendamiento	346.500	22.4	162.854	60.1	49.193	3.3	35.966	11.3
- decreto 207					69.231	4.6	46.991	14.8
Fincas Medianas (20-100 ha)	369.619	25.5	9.224	3.4	462.421	30.7	11.925	3.7
- privado					446.403	29.6	11.562	3.6
- arrendamiento					16.018	1.1	363	0.1
Fincas Grandes (>100 ha)								
- privado	561.518	38.7	1.941	0.7	222.926	14.8	1.339	0.4
- cooperativa RA					207.853	13.8	322	0.1 (a)
TOTAL	1451.894	100	270.864	100	1506.345	100	317.531	100

Fuente : con base en McRaynolds (1989)

Nota : (a) se refiere a 30.268 socios

Cambios en la composicion social del agro.

Segun el Censo de 1971, el 40% de las explotaciones estaban en manos de propietarios; el resto, es decir, el 60% eran trabajadas por arrendatarios, medieros, colonos.

Para 1988, la situación ha cambiado drásticamente, el número de propietarios prácticamente se triplica, de 108 mil a 281 mil; de tal modo que el 89% de las explotaciones agropecuarias en la actualidad están en manos de propietarios. Las explotaciones que siguen siendo trabajadas por no propietarios (medieros, arrendatarios, otros) solo representa el 11%." (Faune, Angelica. 1992)

"La reducción sustantiva que ha experimentado en esta última década la mediería, el colonato, el arrendamiento ha ido acompañada de una fuerte reducción en el tamaño medio de las parcelas de los nuevos propietarios. Lo que mostraría una tendencia acelerada hacia la minifundización. En 1971, el promedio era de 10.2 has. por finca en propiedad, actualmente es de 4.9 ha.; en el caso de los medieros o arrendatarios beneficiados es de 1.3 has." (Faune. p. 4-5).

CUADRO NO 4  
El Salvador: Evolución de las explotaciones Agropecuarias  
según Formas de Tenencia (1971-1988)

Sector	1979	%	1988	%
PROPIETARIOS	-	40	-	89
Benefic Dec 207	0	0	46,991	
Coop R A	0	0	322	
Privados no Reformado	108,014		223,847	
NO PROPIETARIOS				
Arrendat, Medieros.	162,854	60	36,369	11

Fuente: Mc Reynolds, 1989. Tomado de Faune, Angelica 1992.

#### Funcionamiento del Mercado de tierras

En el funcionamiento reciente del mercado de tierras en el país, es posible establecer dos periodos: antes de 1989 y después de 1989.

##### a. Antes de 1989.

Desde luego que con la aplicación de la reforma agraria el movimiento cooperativo logró un importante impulso, así como también las cooperativas formadas obtuvieron un acceso no despreciable a la tierra.

La posibilidad de aplicación del artículo 105 de la Constitución Política, se generó un proceso de recomposición de la propiedad de la tierra, que en alguna medida tendió a dinamizar en forma muy mínima el mercado de tierras; pero fundamentalmente se dio bajo la forma de cesión de propiedad a parientes. Es de destacar que esta forma de recomposición de hecho le resta dinamismo al mercado de tierras.



De manera que, puede afirmarse que el mercado de tierras ha tenido una dinamica mas activa entre las propiedades que no serian afectadas aun cuando se aplicara el articulo 105.

A continuacion se intenta analizar mas en detalle lo planteado anteriormente.

### Compra-venta vs Subdivision de Fincas

Durante la decada de los '80 "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, representa un 17% del total de propietarios de tierras, los cuales transfirieron en caracter de propiedad, una extension de 400.4 miles de manzanas de terreno, tanto en forma de ventas como de cesion de derechos, a parientes esencialmente. El area asi transferida durante los ultimos diez anos, representa un 22% del area agricola del pais, siempre al margen de las areas de la reforma agraria". (Ministerio de Agricultura y Ganaderia. 1989, pag. 14)(Goitia, Alfonso. 1991, pag. 550). Si se toma en cuenta el area agricola total del pais (incluyendo la reforma agraria) se transfirio en caracter de propiedad el 18.6% (cuadro no 5)

Cuadro No 5  
Propietarios y Area Objeto de Compra-Venta y Division  
1978-1987 (Por tamano original de propiedades)

DE LAS PROPIEDADES ORIGINALES (MZ)	No de Propriet Venden o Dividen	%	Area (Has)	%	No de Propriet Compran	%	Area (Has)	%	No de Prpriet Reciben Cesion	%	Area (Has)	%
Menos de 0.5	9722	3.1%	7189.3	0.5%	5220	1.6%	16327.5	1.1%	4502	1.4%	-9138.2	-0.5%
De 0.5 a menos de 1	3987	1.3%	1615.8	0.1%	3485	1.1%	3203.5	0.2%	502	0.2%	-1587.7	-0.1%
De 1 a menos de 2	6800	2.1%	6259.6	0.4%	4180	1.3%	5976.1	0.4%	2620	0.8%	283.5	0.0%
De 2 a menos de 5	4973	1.6%	8981.6	0.6%	3485	1.1%	4551.0	0.3%	1488	0.5%	4430.6	0.3%
De 5 a menos de 10	4736	1.5%	27936.9	1.9%	1506	0.5%	6519.4	0.4%	3230	1.0%	21417.5	1.4%
De 10 a menos de 20	2610	0.8%	16313.7	1.1%	1048	0.3%	9028.8	0.6%	1562	0.5%	7284.9	0.5%
De 20 a menos de 50	4005	1.3%	60377.8	4.0%	982	0.3%	16444.9	1.1%	3023	1.0%	43932.9	2.9%
De 50 a menos de 100	1568	0.5%	60409.3	4.0%	226	0.1%	5767.0	0.4%	1342	0.4%	54642.3	3.6%
De 100 y mas	917	0.3%	90786.5	6.0%	104	0.0%	2794.7	0.2%	813	0.3%	87991.8	5.8%
<b>TOTAL</b>	<b>39318</b>	<b>12.4%</b>	<b>279870.5</b>	<b>18.6%</b>	<b>20236</b>	<b>6.4%</b>	<b>70613.0</b>	<b>4.7%</b>	<b>19082</b>	<b>6.0%</b>	<b>209257.5</b>	<b>13.9%</b>
Area agric en Fincas	317531	100.0%	1506345.0	100.0%		0.0%		0.0%		0.0%		0.0%

Fuente: Elaboracion con base en Estudio Nacional del Sector Agropecuario.1989

En terminos generales, haciendo referencia al proceso de transferencia de la propiedad de la tierra (independientemente de que sea por venta o cesion), es importante senalar el numero de propietarios involucrados en el proceso y el area transferida.

En esta perspectiva el cuadro No. 7 muestra que "los propietarios involucrados en el proceso de transferencia de tierra 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 detentaban inmuebles con un tamaño hasta las 5 manzanas los cuales sin embargo solo participaron con un 8.6% del área transferida; los propietarios que cedieron tierras con una extensión de 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 originalmente, representan solo un 2.3% de los oferentes en el mercado de tierra, pero sin embargo las tierras transferidas por ellos representan un 32.4% del total cedido a nivel nacional (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1989 pag. 16 y 17).

El comportamiento del mercado de tierras durante la década de los 80' ha sido anormal, ya que el mecanismo de compra venta, se ha visto acompañado por un proceso de cesión de propiedad de la tierra fundamentalmente a familiares.

Si nos atenemos estrictamente al concepto de mercado de tierras, la transferencia de tierra a parientes no forma parte de dicho mercado.

En tal sentido, en el proceso de cambio de propiedad de la tierra en El Salvador durante el periodo 1978/1987, pueden observarse fundamentalmente dos tendencias:

#### a. Oferta y demanda

La oferta y demanda de tierras en el país se encuentra determinada por la estructura de tenencia de la tierra. Sujetándonos estrictamente a los conceptos, podríamos afirmar que:

Por el lado de la oferta, existe una diferenciación de la misma en función del tamaño de la propiedad. Podría afirmarse en primer momento que existe una relación inversa entre los niveles de oferta de tierras y el tamaño de la propiedad: a menor tamaño de la propiedad mayores niveles de oferta; mientras que a mayor tamaño de la propiedad los niveles de oferta son sumamente reducidos (esta última afirmación se confirma con el hecho de que en el rango de propiedades mayores de 100 mzs. los niveles de ofertación son prácticamente nulos).

Desde luego que lo manifestado anteriormente tiene que ver con otros aspectos que van más allá de la mayor o menor facilidad con que se pueda vender una parcela en función del tamaño de la misma. Entre esos elementos se encuentran, la situación conflictiva del país, los procesos migratorios como consecuencia del conflicto, los niveles de acceso al crédito, a la asistencia técnica y a una comercialización satisfactoria de la producción; y por supuesto el tamaño mismo de la propiedad.

"...de las 400.4 miles de manzanas transferidas en propiedad, solamente un 25% lo han sido en el sistema de compra-venta, lo cual -según el informe- es un claro indicio de que la opción por la compra de tierras es limitada 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...(Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1989, p. 15)

Bajo el esquema de compra-venta, se movilizó el 4.7% del área agrícola del país, correspondiendo al 6.4% del total de propiedades (ver cuadro no 5)

Pero es de hacer notar que el 3.0% del área agrícola ( 63.8% del área total objeto de compra-venta) corresponde al sector de pequeños propietarios, correspondiendo al 5.9% de las propiedades vendidas con respecto al total de propiedades ( 92.2% del número total de transacciones).

Por otra parte, el 1.5% del área agrícola (31.9% del área total objeto de compra-venta) corresponde al sector de medianos propietarios, correspondiendo al 0.4% de las propiedades vendidas con respecto al total de propiedades (6.3% del número total de transacciones)

Por último, el 0.2% del área agrícola (4.2% del área total de compra-venta) en manos de los grandes propietarios fue objeto de compra-venta; correspondiente a una parte insignificante del número total de fincas.

Porque en las propiedades más pequeñas existe un mayor dinamismo en el nivel de transacciones?.

Es interesante valorar por ejemplo, que son estas propiedades las que no son sujetas de crédito de la banca comercial, de asistencia técnica, así como también que son los más vulnerables a los mecanismos de comercialización existentes.

Que relación existe entre la ausencia de políticas hacia los pequeños productores y el mayor dinamismo de estos en el mercado de tierras?

A nivel hipotético podríamos plantear que la ausencia de políticas a los pequeños productores va generando cierta presión que los lleva a deshacerse de su parcela, la cual se vio acelerada debido a la situación conflictiva que prevaleció en el país, culminando con la venta de la propiedad, y la migración tanto interna pero fundamentalmente externa. (Un análisis más profundo del comportamiento económico de los pequeños productores se encuentra en el trabajo de Rubio, Roberto y Pleitez, Willian)

b. La transferencia de propiedad bajo la forma de cesión de derechos (fundamentalmente a parientes)

"...la transferencia de la propiedad en las áreas rurales, un 75% (299.4 miles de manzanas) de la extensión haya sido en carácter de herencia u otras formas no afines al esquema de compra-venta." (Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1989, pp 15-16).

Como puede verse en el cuadro No 4, al establecer la diferencia entre el área sujeto de venta y división y el área sujeto de compra, obtendríamos el área sujeto de división o área cedida en forma de herencia u otras formas diferentes al mecanismo de compra-venta.

Como puede observarse en el cuadro No 4, la diferencia planteada, para las propiedades menores de 5 manzanas es de -3.0%, lo cual nos indica que el área de las propiedades compradas es mayor que el área de las propiedades vendidas en

dicho rango, y que por lo tanto propiedades mayores fueron divididas ya sea para ser vendidas o para ser cedidas en herencia.

Bajo la forma de cesion de la propiedad de la tierra, se movilizó el 13.9% del area agricola del pais, correspondiendo al 6.0% del total de propiedades (bajo el supuesto de que una propiedad se dividió solamente en dos partes; aunque por supuesto es posible que muchas se hayan dividido en mas de dos)(ver cuadro no 4)

Pero es de hacer notar que el 1.5% del area agricola ( 10.8% del area total objeto de cesion) corresponde al sector de pequenos propietarios, correspondiendo al 4.4% de las propiedades cedidas con respecto al total de propiedades ( 73.3% del numero total de cesiones)

Por otra parte, el 6.5% del area agricola (46.8% del area total objeto de cesion) corresponde al sector de medianos propietarios, correspondiendo al 1.4% de las propiedades cedidas con respecto al total de propiedades (23.3% del numero total de cesiones)

Por ultimo, el 5.8% del area agricola (41.7% del area total cedida) esta constituida por propiedades mayores de 100 mzs que fueron objeto de cesion; correspondiente al 0.3% del numero total de propiedades (0.05% del numero total de cesiones).

Como puede observarse, un numero reducido de terratenientes (23.6%), cedió el 88.5% del area total cedida al margen del mecanismo de compra-venta, pasando a engrosar el sector de medianos propietarios. Esto es el resultado directo "de la posible aplicacion de la reforma agraria, que aunque se limita por el articulo 105 de la Constitucion Politica (que senala el maximo de propiedad de la tierra en 245 ha.)..., (tambien permitio un)..margen de tres anos... a los propietarios de mas de 245 ha. para reducir sus propiedades"(Goitia, Alfonso.1991,p. 550) de los exedentes de 245 has. exigidos por la constitucion politica.

En el caso de las propiedades entre 5 y 100 ha, tambien ha sido importante el proceso de transferencia de tierras, pero en la medida que no son afectadas por la ley, no parece ser la posible aplicacion de esta el movil fundamental para el proceso de division y transferencia.

Pero en lo que respecta a las propiedades menores de 245 Has, los moviles para desprenderse de la propiedad son otros (entre estos podria haber una relacion estrecha entre venta de propiedades y procesos migratorios a las ciudades pero fundamentalmente al exterior) y esta mas vinculada a la venta que a la transferencia a familiares. Obviamente en estas propiedades los procesos de compra-venta han sido mas dinamicos que en la tendencia anterior.

Es importante destacar que en el caso de los terratenientes, la opcion tomada es la de dividir las propiedades y darlas en herencia a parientes, ya que como se ha visto, la reduccion de los exedentes por la via de la compra-venta ha sido sumamente reducida. De manera que el resultado de la posible aplicacion del articulo 105 es la evasion del mismo ha traves del fortalecimiento de un mecanismo que de hecho a existido en el pais, el mecanismo del "control familiar de la tierra" en sustitucion del mecanismo de "control individual de la tierra" en terminos de las limitaciones impuestas por la Constitucion politica. Bajo esta modalidad, se reproduce el esquema de concentracion de la tierra en el pais.

## - Consecuencias en la estructura de tenencia y en el mercado de tierras

Como se ha visto anteriormente, el proceso de cambio de propiedad, en El Salvador, ha existido la forma de compra-venta y la forma de cesion de la propiedad.

En el caso de la primera, esta adquiere mayor dinamismo en las propiedades menores de 5 mzs. y en menor medida en el rango de 5 a 100 mzs., aunque es este el rango con mayor area de compra venta. Lo menos significativo se encuentra en el rango de propiedades mayores de 100 mzs tanto en terminos de vendedores como de area. Esto es importante porque muestra la ausencia de una dinamica del mercado de tierras en dicho rango, y la unica motivacion a la transferencia es la posibilidad de aplicacion del articulo 105, la cual se hace fundamentalmente a familiares. En tal sentido, la concentracion de la tierra y la opcion por mantener dicha concentracion mediante la propiedad, se constituye en uno de los obstaculos fundamentales para la existencia de un mercado de tierras no distorsionado.

En la explicacion del comportamiento anterior existen dos tendencias: la generada por el articulo 105, de acuerdo a la cual se pone de manifiesto el interes por desprenderse de los exedentes antes de ser afectados por la ley. En este caso es evidente la transferencia fundamentalmente a parientes (ver cuadro). Ademas es importante senalar, que en este caso las areas transferidas son las mas grandes.

### Desarrollo de precios de la Tierra (compra/alquiler) 1980/1990

Para el analisis de la formacion de precios se tomara como base el valor del arrendamiento de una ha. utilizada para el cultivo de granos basicos, algod6n y cana. Esto es asi, debido a que dado que estos son cultivos anuales, son susceptibles de reflejar el comportamiento del precio de la tierra; y ademas porque en el caso de los cultivos permanentes sus productores normalmente lo hacen en tierra propia.

Cuadro No 6

#### EL SALVADOR: PRECIOS DE ALQUILER DE LA TIERRA

	Maiz	Sorgo	Arroz	Frijol	Algodon	Cana	Promedio	IPT	IPC
1980/81	214.3	171.4	228.6	142.9	285.74	285.74	221.4467	100.00	100
1981/82	214.3	142.9	228.6	142.9	285.74		202.888	91.62	114.8
1982/83	214.3	142.9	228.6	142.9	285.74	285.74	216.6967	97.86	128.3
1983/84	228.6	142.9	271.4	142.9	357.175	357.175	250.025	112.91	145.1
1984/85	285.7	285.7	214.3	178.6	285.74	285.74	255.9633	115.59	162.1
1985/86	178.6	285.7	214.3	178.6	357.175	285.74	250.0192	112.90	198.2
1986/87	214.3	285.7	214.3	178.6	357.175	285.74	255.9692	115.59	261.6
1987/88	214.3	..	218.6	168.7	357.175	285.74	248.903	112.40	326.6
1988/89	160.2	107.1	228.6	171.4	357.175		204.895	92.53	391.1
1989/90	160.2	156.9	193.4	130.9			160.35	72.41	460.1
1990/91	194.2	180.8	309.5	197.8			220.575	99.61	570.6

652.7

IPC: Indice de precios al consumidor.

IPT: Indice del precio de la tierra.

Fuente: Rubio, Roberto y Pleitez, Wilian.

Como puede observarse en el Cuadro No. 6, el comportamiento del precio de alquiler de la tierra se ha mantenido mas o menos constante (hacer el analisis por rubros y con datos)

Por otra parte, al establecer una comparacion "... de todos los factores, el que mas ha incrementado de precio es el credito, siguiendole en su orden el trabajo los insumos y la tierra. Ese encarecimiento relativo del credito y del trabajo podria explicar al menos parcialmente el escaso interes de los productores de granos basicos en solicitar los recursos crediticios que le son ofrecidos en el sistema financiero formal, asi como su preferencia creciente por el uso de trabajo familiar" (Rubio, Roberto y Pleitez, Willian.1992, p. 31)

Algunas de las explicaciones al comportamiento planteado pueden ser: (las imperfecciones de las que se ha hablado anteriormente), en el caso del algod6n, la caida de los precios internacionales, asi como la situacion de conflicto.

#### Transacciones Actuales de Compra-Venta. (A partir de 1989)

A diferencia del periodo anterior, a partir de 1989 se implementa una politica institucional cuya orientaci6n fundamental es la privatizaci6n de los activos productivos y/o actividades econ6micas bajo control del estado.

"Los procesos de titulacion y mercado de tierras estan cobrando mayor importancia .....; si bien estos mecanismos suponen una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, estas se articulan a la logica de los llamados programas de ajuste estructural y privatizacion. Los cuales pretenden el dominio del mercado en todos los ordenes del quehacer economico; para el caso de la agricultura estas permitirian la asignacion y el uso mas eficiente de la tierra" (Goitia, Alfonso. 1991, pag.543)

En El Salvador, los esfuerzos gubernamentales por promover mecanismos de mercado en el sector agropecuario estan orientados a la creacion de leyes que promueven un proceso de parcelaci6n de la tierra en manos de las cooperativas de la primera fase de la reforma agraria.

Por lo tanto, lo mas relevante con respecto a este punto se encuentra a partir precisamente de la elaboraci6n, aprobaci6n y puesta en practica de ciertas leyes que de acuerdo al nuevo gobierno persiguen la "consolidaci6n del proceso de reforma agraria"

De esta manera se decretan las siguientes leyes; la "Ley Especial para la Transferencia de Inmuebles e Inscripciones de Titulo de Propiedad Expedidos por el Instituto Salvadoreño de Transformaci6n Agraria", amparada en el Decreto No 678 de enero de 1991; y la "Ley del R6gimen Especial del Dominio de la Tierra comprendida en la Reforma Agraria" establecida en el Decreto No. 747 de abril de 1991.

La primera ley, o sea el Decreto No 678, pr6cticamente persigue agilizar los tr6mites a partir de los cuales se tienen que adjudicar e inscribir las propiedades del ISTA.

## Banco de Tierras

En febrero de 1991 se promulga el Decreto No 713 que constituye la "Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural", conocida como el Banco de Tierras. Tiene como objetivo "canalizar recursos financieros provenientes del Estado y de otras fuentes, destinados a proporcionar créditos a los campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores, para que estos adquieran en propiedad tierras de vocación agrícola, pecuaria o forestal"<sup>1</sup>.

Esta institución se constituye en un intermediario financiero, que depende para sus actividades inicialmente de fondos que el Estado le otorgue, así como de la obtención de recursos de cualquier otra fuente.

Algunos elementos importantes a tomar en cuenta son los siguientes; en primer lugar, de la dirección del Banco prácticamente se excluye la participación de las organizaciones campesinas, ya que toda la Junta Directiva será nombrada por el ejecutivo; en segundo lugar, los créditos otorgados, se regirán de acuerdo a las condiciones establecidas en el mercado financiero, con lo cual queda eliminada cualquier posibilidad de un trato preferencial para los sujetos que accedan al crédito; en tercer lugar, existe un límite para las adjudicaciones, el cual está en función del tipo de suelo.

## Oferta de tierras

El mercado de tierras solo considera la adquisición de propiedades ofrecidas voluntariamente

Según funcionarios de gobierno, la oferta de tierras que tiene el banco de tierras en la actualidad es de aproximadamente 50 mil mzs. (propiedades desde 2 mzs. hasta 400 o 500 mzs.) por un monto aproximado de 700 millones de colones (a un promedio de 14 mil por mz.)

Para poder efectuar sus actividades, el banco tiene una oferta de dinero de 250 millones de dólares de EEUU y 100 millones de dólares de la Comunidad Económica Europea.

Si se considerara la mantención del precio de la tierra, con ese monto habría la posibilidad de adquirir 583,333 mzs.

## Demanda de Tierras

Demanda planteada por el FMLN: 353,700.74 mzs. (ver cuadro No. 6)

---

<sup>1</sup> CENITEC, "Política Económica y Pobreza Rural en El Salvador", en Revista Política Económica, Vol. I, No. 5, Febrero-Marzo, 1991.

## El Precio de la Tierra.

Para la determinación del precio de la tierra en función de determinar el monto necesario para establecer el fondo de tierras deben considerarse los siguientes criterios:

- a- Valores (clases de suelos)
- b- Oferta y demanda (la gente que quiere vender y rematar su propiedad se le compra)

El precio promedio de las ventas hechas a través del banco de Tierras hasta el 31 de Agosto de 1992 es de 5,100 colones.

## Actividades Realizadas

Desde la creación del banco, es hasta finales de 1991 que este conto con fondos para comenzar a funcionar (Noviembre de 1991). Desde esa fecha a la actualidad ha adquirido 17000 mzs de tierra aproximadamente.

De las tierras adquiridas, se han entregado aproximadamente 5,000 mzs a 5,000 adjudicatarios, por un monto de 30 millones de colones.

Las restantes 12,000 manzanas, aun no han sido adjudicadas.

La entrega de tierras se hace a través de escritura pública con hipoteca a favor del banco; siendo las condiciones de pago el 6% de interés, 4 años como periodo de gracia y un plazo de 30 años para cancelar la propiedad.

Las entregas de tierra se hacen hasta un máximo de 10 mzs. en terreno plano y 30 mzs. en ladera.

## Valoración

Uno de las principales limitaciones del Banco de tierras esta constituida por los recursos necesarios para poder adquirir las propiedades ofrecidas en venta.

Pero de hecho, si los recursos ofrecidos a nivel internacional fueran obtenidos, se estaria en capacidad de adquirir la demanda planteada por el FMLN.

Con respecto a la demanda del FMLN, quizas el problema fundamental se encuentra en que no todas las propiedades son ofrecidas en venta por sus propietarios

Tratando de interpretar los aspectos mencionados anteriormente se tiene que la problemática agraria no esta siendo considerada en su integralidad de parte del gobierno; por otro lado esto se plantea al margen de las organizaciones campesinas, como un intento mas de quitar los espacios de participación que se han tenido en el pasado; y por ultimo, ver parcialmente el problema de la tierra, no es solución, ya que esto esta relacionado con otros factores como el acceso al crédito, asistencia técnica, diversificación de cultivos, formas de organización, etc..

Lógicamente esto se inscribe dentro del marco de la economía de mercado en donde la participación del estado tiene que ser mínima y por lo tanto los agentes



económicos sin distinción tienen que desarrollar sus actividades orientándose por las leyes de la oferta y la demanda.

Con respecto al Decreto No. 747, su objetivo se plantea como "propiciar la consolidación de la Reforma Agraria garantizando la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra".

Esta ley promueve la parcelación de las tierras adjudicadas con anterioridad en forma asociativa a las cooperativas de la reforma agraria; y su aplicación se ha considerado en lo inmediato con las tierras aun no adjudicadas en forma colectiva y por lo tanto en propiedad del ISTA y de FINATA. Es interesante mencionar que aun en el caso de algunas propiedades que ya habían sido adjudicadas a las cooperativas, se está dando aplicando esta ley.

Aun cuando la ley deja en libertad al beneficiario para decidir sobre ser propietarios individuales o en forma asociativa, básicamente lo que se persigue con la aplicación de esta ley es fomentar la propiedad individual o constituir el Sistema Asociativo de Participación Real (SAPR), esto es evidente a partir del interés del ISTA, a través de sus técnicos para convencer a las cooperativas sobre estas opciones.

El SAPR tiene las siguientes características básicas:

- "1) La obligación de la Asociación de transferir un lote no mayor de QUINIENTOS METROS CUADRADOS, para la vivienda de sus cooperados
- 2) La emisión de Certificados de Participación Real que representan partes alicuotas del patrimonio de la Asociación"<sup>2</sup>

Otro elemento que resalta de esta ley es el establecimiento explícito en cuanto a la exclusión en las propiedades sujetas a este sistema de las personas que no estén calificadas como beneficiarios de la reforma agraria; esto crea un problema al interior de las cooperativas, ya que dado el desarrollo del conflicto, algunas cooperativas tuvieron que ser abandonadas en su totalidad y han sido trabajadas por otras personas; este decreto propicia la expulsión de numerosas familias de las tierras que han trabajado durante todo este tiempo, para lo cual la ley plantea mecanismos legales.

Esta ley también fue aprovechada para derogar aquellos artículos comprendidos en el Decreto No. 895 de febrero de 1988, en lo referente a la existencia y participación del Comité de Organizaciones Campesinas (COC) en la transferencia de tierras que excedan las 245 hectáreas, así como a la consideración existente en esa ley de que tendrían derecho preferente para tener acceso a esa tierra, los campesinos ubicados en la propiedad por lo menos con un año de anterioridad, por otro lado, el proceso de negociación que tendría que ser desarrollado por el COC, en cuanto a condiciones de pago de las tierras, queda eliminado.

Por lo tanto, el planteamiento inicial que se hacía en cuanto el gobierno pretendía con esta ley consolidar el proceso de reforma agraria, es obvio que se

---

<sup>2</sup> CENITEC, "Política Económica y Pobreza Rural en El Salvador" en Revista Política Económica, Vol I, No.5, Febrero-Marzo, 1991. p.56

pretende consolidar a su manera, que no responde para nada a las necesidades de la población que supuestamente se pretende beneficiar.

Pero de hecho, esta ley ha sido vetada por las organizaciones campesinas y las cooperativas; ya que de 303 cooperativas que conocen las nuevas opciones de asignación de tierras, 236 (77.9%) han optado por la colectiva tradicional, esto es así aun cuando ha sido el ISTA el que se ha preocupado y ha tenido los medios para darla a conocer a la mayoría de cooperativas de la reforma agraria (276 cooperativas).

Pero en buena medida, las cooperativas están siendo objetos de presión de parte del ISTA para aceptar estas nuevas formas de asignación de las tierras, y algunas parcelaciones ya se están ejecutando, básicamente en lo que es la asignación individual de las propiedades, que es lo que se conoce como Modelo Experimental de Adjudicación Individual (MEAI), el cual se ha implantado en 43 cooperativas de la primera etapa

En conclusion, los esfuerzos gubernamentales por desarrollar mecanismos de mercado en cuanto a tierras se refiere, tiene dos debilidades fundamentales:

En primer lugar, no existe un intento serio por superar las debilidades que tiene el mercado de tierras en El Salvador, por lo que este no puede convertirse en un mercado competitivo.

En segundo lugar, los mecanismos para "fomentar" el mercado de tierras esta orientado a la destruccion de las cooperativas de la primera fase de la reforma agraria; lo que evidentemente se perfila como un retroceso de dicho proceso. De esta forma, en forma contraria a la consolidacion de un mercado de tierras competitivo, se esta fomentando la profundizacion de las debilidades que la estructura agraria ha tenido historicamente.

#### **Mercado de tierras y su relacion con la reforma agraria**

Tal y como se ha visto anteriormente, la puesta en marcha del proceso de reforma agraria, provoca una importante dinamica en el cambio de propiedad de la tierra, generando en los posibles afectados un desprendimiento de una parte importante de sus propiedades por la via de la cesion de derechos a familiares, situacion que la misma ley possibilitaba.

De manera que la reforma agraria lejos de provocar un mayor dinamismo en el mercado de tierras de las propiedades afectables, mas bien genera una actitud defensiva que permita la permanencia de la concentracion de la tierra, lo cual de hecho se constituye en una distorsion significativa al mercado de tierras.

De manera que durante la decada de los '80, el mayor dinamismo del mercado de tierras se ha concentrado en las propiedades fundamentalmente menores a las 5 mzs, lo cual es desde luego preocupante, en el sentido de que una parte importante de los pequenos campesinos no tiene la capacidad de retener su pequena parcela.

Por otra parte, con la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural, se pretende dinamizar el mercado de tierras. Sin embargo, la forma en como la politica gubernamental pretende dinamizar el mercado de tierras, no esta

orientada a provocar en este una mayor competitividad, sino mas bien a profundizar las distorsiones que tiene fundamentalmente la concentracion (?)

Es asi, como las politicas institucionales estan mas orientadas a afectar el proceso mismo de reforma agraria, que ha provocar una desconcentracion que haga el mercado mas competitivo: "Pero en la actualidad las estructuras cooperativas y asociativas de produccion resultado de dichas reformas, estan siendo sometidas a procesos de privatizacion y parcelacion que tenderan a modificar nuevamente la estructura de tenencia de la tierra y organizacion de la produccion en el agro" (Goitia, Alfonso.1991,p. 543)

#### El Problema de la tierra y los acuerdos de Paz

Dado que la concentracion de la tierra se constituye en uno de los elementos que contribuyo al surgimiento del conflicto, el el proceso de negociacion entre el Gobierno y el FMLN la tierra fue uno de los temas presentes en la agenda de dicha negociacion.

#### Inventario de Tierras del FMLN, por Rango

	Hasta 10 Mz		Mas de 10-menos de 100 Mz		Mas de 100 Mz		Superficie Total	Total Prop.
	Superficie	No. Prop.	Superficie	No. Prop.	Superficie	No. Prop.		
Total Rango	5,166	1,949	78,132	1,895	292532	822	375831	4,666

FUENTE: Inventario Tierras FMLN

No es objeto del presente trabajo profundizar en la tematica, pero tampoco se pude dejar de mencionar.

El FMLN presento un inventario de tierras que estaba constituido por 4666 propiedades, con un area total de 353.7 miles de manzanas. (ver cuadro no 7)

Sin embargo, la tierra se estaba constituyendo en uno de los obstaculos mas importantes en el cumplimiento de los acuerdos. Ante esta situacion, las Naciones Unidas se vieron en la necesidad de presentar una propuesta a las partes; la cual fue aceptada por estas. A continuacion se presentan los cuadros Nos. 8 y 9, sobre los alcances de dicha propuesta.

Cuadro No 8  
Beneficiarios y Area de Transferencia de Tierras  
en la propuesta de la ONU.

	No Benef.	Area (mzs)	Area (has)	Monto (Mill \$)	Area (Hzs)	Area (has)	Monto (Mill \$)
Excomb FMLN	7500	37500	26209.1	22.5	37500	26209.1	22.5
Excomb FAES	15000	75000	52418.2	45.0	75000	52418.2	45.0
Tenedores	25000	62500	43681.9	37.5	125000	87363.7	75.0
<b>TOTAL</b>	<b>47500</b>	<b>175000</b>	<b>122309.2</b>	<b>105.0</b>	<b>237000</b>	<b>165641.6</b>	<b>142.2</b>

Fuente: Elaboracion con base en Documento de la ONU.

Cuadro No 9  
Fase de Ejecucion de la Propuesta de la ONU  
sobre Transferencia de Tierras.

	Area (mz)	Benefic	Monto (Mill \$)
PRIMERA FASE	77000	15400	46
Propiedades estado			
Propiedades privadas			
De 115 verificadas			
Invent FMLN			
Oferta a Bco Tierras			
SEGUNDA FASE	20000	4000	12
Disponibles	8000	1600	4.8
A adquirir	12000	2400	7.2
TERCERA FASE	14500	28100	85
A adquirir	14500	28100	85
<b>TOTAL</b>	<b>237500</b>	<b>47500</b>	<b>143</b>

Fuente: Elaboracion con base en documento de la ONU.

#### Viabilidad de un mercado de tierras mas competitivo.

Desde luego que la existencia de un mercado de tierras dinamico y competitivo es sumamente importante, y necesariamente pasa por provocar ese dinamismo y competitividad. Para tal efecto, el papel del estado es imprescindible, ya que los niveles de desigualdad en el agro son tan grandes, que por el lado de la demanda, a pesar de que existe un gran contingente de poblacion marginada de la tierra, a su vez, no tiene capacidad financiera para poder adquirirla; mientras que por el lado de la oferta, y fundamentalmente a nivel de las grandes propiedades, no existe interes por una participacion mas dinamica en el mercado de tierras.

En tal sentido, es necesario que se tomen medidas institucionales que traten de corregir esas distorsiones. Por el lado de la demanda, es necesario crear un Fondo Especial para atender la demanda de Tierras que fortalezca el Banco de tierras, mientras que por el lado de la oferta es necesario la creacion de un Impuesto Progresivo sobre la Tierra que incentive su oferta.

#### Bibliografia.

- Iriarte, Marco Orlando y Ponce Cambar, Mario. "Factibilidad de un Banco de Tierra en Honduras".
- Goitia, Alfonso. "Reforma Agraria con Orientacion de Mercado"...
- MAG-OSPA-PERA. Estudio Nacional del Sector Agropecuario. 1989.
- Faune, Angelica. "El Salvador: El Movimiento Cooperativo y las organizaciones de pequenos y medianos productores: Principales restricciones y potencialidades como agentes de desarrollo". 1992.
- Rubio, Roberto y Pleitez, Willian. "Ajuste estructural, terminos de intercambio internos y la pequena produccion de granos basicos: el caso de El Salvador". Programa Regional de Reforzamiento a la Investigacion Agronomica sobre los granos en Centroamerica". 1992.
- McReynolds, Samuel A. y otros. "The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study. 1989.
- Naciones Unidas. "Propuesta de la ONU sobre la Transferencia de Tierras en El Salvador. Octubre, 1992.
- Comision de Tierras FMLN. "Inventario de Tierras".

#### Documento de Trabajo No. 5

#### PROYECTO: "ESTRATEGIAS PARA LA CONSOLIDACION EMPRESARIAL DEL COOPERATIVISMO AGROPECUARIO EN CENTROAMERICA"

#### Financiamiento:

Organización Interclasista para Cooperación al Desarrollo  
(ICCO - Holanda)

#### Ejecución:

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural  
Universidad Libre de Amsterdam

#### Coordinación:

Fundación para el Desarrollo (FUNDE), El Salvador  
Asociación Democrática Campesina (ADC), El Salvador

Posgrado Centroamericano de Economía y Planificación (PGSCAE), Honduras  
Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH)