

El Salvador: trayectoria de la reforma agraria, 1980-1998

MARGARITA FLORES*

Resumen: El artículo aborda el tema agrario, motivo de agudos conflictos sociales en El Salvador, y pasa revista a las causas que dieron origen a la reforma agraria de la década de los ochenta. Examina los mecanismos que propiciaron la concentración de la propiedad y el proceso de exclusión de comunidades campesinas del acceso a la tierra, para llegar a los intentos aislados de solución parcial que ofrecieron los gobiernos militares después de la violenta represión del levantamiento campesino de los años treinta. Al analizar el alcance, las limitaciones y el contexto político en que se promovió y aplicó la reforma agraria, se dan elementos sobre la persistencia del conflicto armado a lo largo de la década de los ochenta, el contenido de la agenda agraria que retoman los Acuerdos de Paz de 1992 y la forma que adoptó su solución, así como los retos que enfrentan las unidades productivas que se han creado.

Abstract: The article explores the agrarian question, the reason behind the acute social conflicts in El Salvador, and analyzes the causes that led to the agrarian reform of the 1980s. It examines the mechanisms that contributed to the concentration of property, and the exclusion of peasant communities from access to the land, before exploring the military governments' isolated attempts at providing partial solutions following the violent repression of the peasant uprising in the 1930s. The author's analysis of the scope, limitations and political context in which agrarian reform was promoted and implemented sheds light on the persistence of the armed conflict throughout the 1980s, the content of the agrarian agenda taken up by the 1992 Peace Agreements, and the nature of its solution, together with the challenges faced by the productive units that have been established.

INTRODUCCIÓN

LA ECONOMÍA DE EL SALVADOR se basó hasta hace pocos años en la explotación y transformación de sus recursos naturales. En 1980, el sector agropecuario representaba más de la tercera parte del producto interno bruto (PIB), mientras que en la actualidad aporta 13 por ciento. Las exportaciones de productos agrícolas constituían hasta el inicio de los ochenta la principal fuente de divisas, y el empleo en la agricultura revestía —y sigue teniendo— la mayor importancia para una población predominantemente rural.¹

* Funcionaria de la CEPAL. Los puntos de vista expresados son responsabilidad exclusiva de la autora, quien agradece la colaboración de Alicia Acosta. Dirigir correspondencia a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Presidente Masaryk # 29, piso 11, Del. Miguel Hidalgo, C. P. 11570, México, D. F., tel.: 531-79-54; e-mail: mflores@un.ong.mx.

¹ En 1980 sólo el café representaba 60% de las exportaciones de bienes. En 1997 su aporte fue del 21%, mientras que la maquila participó con 44% de las ventas al exterior. Las remesas familiares, por su parte, del orden de los 100 millones de dólares anuales en los tres primeros años de los ochenta, llegaron a los 1 000 millones de dólares en 1994, y superaron el valor de las exportaciones de bienes. Al aumentar estas últimas en forma acelerada y mantenerse el nivel de las transferencias privadas, en los últimos tres años la relación remesas/exportaciones ha sido de 1 a 2 (CEPAL, 1998).

La enorme disparidad en la distribución de la riqueza dio lugar a la concentración de la propiedad rural y contribuyó al aumento de la población sin tierras o con parcelas muy pequeñas que sólo suministran una parte del ingreso familiar. Bajo la presión de movilizaciones campesinas, en particular la de 1932 (una de las más álgidas en la historia moderna de El Salvador), se promovieron varios programas gubernamentales de distribución de la tierra. La expresión política de demandas sociales por transformaciones más radicales fue reprimida a inicios de los setenta. A raíz del levantamiento promovido por jóvenes militares progresistas en contra del poder ejercido durante décadas por regímenes militares autoritarios en alianza con la oligarquía terrateniente, se promulgó la reforma agraria en 1980, de alcance nacional y mayor profundidad.

Sin embargo, el conflicto que se fue gestando desde los setenta sin encontrar en el golpe militar una expresión de sus demandas y propuestas de transformación de la sociedad, se fue radicalizando hasta declararse a principios de los ochenta la lucha armada que vivió el país durante más de 10 años. La firma del Acuerdo de Paz en enero de 1992 retomó la agenda pendiente de la reforma agraria y, mediante operaciones de mercado, estableció un mecanismo para que los campesinos de las zonas más afectadas por el conflicto y los ex combatientes de ambas partes tuvieran acceso a la tierra.

El proceso de reforma que logró reducir la concentración de la propiedad, reprodujo también el minifundio. Las características del país y su economía indican la dificultad de proporcionar tierras a todas las familias rurales y, en consecuencia, la necesidad apremiante de la búsqueda de otras opciones para el desarrollo rural. Por una parte, se plantea como imprescindible impulsar la reactivación del sector agrícola y la formación de unidades productivas rentables con un enfoque inclusivo y de equidad que garantice la seguridad en la tenencia de la tierra. Por otra, se impone orientar el conjunto de la economía de modo que la oferta de empleo no agrícola, tanto rural como urbano, reduzca la presión sobre la relación tierra-hombre y genere fuentes complementarias de ingreso en el campo.

1. EL PORQUÉ DE LA REFORMA AGRARIA DE 1980

a) Concentración de la propiedad y del poder.

La tenencia de la tierra ha sido uno de los principales motivos de conflicto en la historia de El Salvador, resultado en gran medida del patrón de uso del suelo relacionado con los altos niveles de concentración que alcanzó la propiedad en manos de pocos propietarios, y el predominio de plantaciones cuyo requerimiento de mano de obra tiene variaciones estacionales muy marcadas, a lo cual se vino a sumar la limitada disponibilidad de tierras cultivables comparada con la importancia numérica de la población rural.

A título ilustrativo pueden considerarse los siguientes datos:

i) El Salvador presenta la mayor densidad de población en América Latina: en 1980 tenía 215 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras que Guatemala o México, por ejemplo, sólo alcanzaban 63 y 34 habitantes, respectivamente. El dato más reciente (1996) reporta 275, comparado con 100 personas en Guatemala y 47 en México. En 1980 el 58% de su población era rural. En 1997 esta proporción había disminuido al 49% (CEPAL, 1997; BCR, 1998).

ii) El país dispone de un total de 2.1 millones de hectáreas,² de las cuales algo menos de un tercio (650 000 hectáreas) son aptas para cultivos de ciclo corto distribuidas casi en partes iguales entre aquellas en las que se puede desarrollar la agricultura intensiva, mecanizada y bajo riego, y las que tienen ciertas limitaciones para su labor por estar expuestas a la erosión. Las primeras corresponden a los suelos de mejor calidad, clasificados como tipo I, II y III dentro de la nomenclatura empleada por la Organización de Estados Americanos; y las segundas, a los suelos de clase IV.³ Alrededor de la mitad son adecuadas para cultivos perennes (clase V), pastos y cultivos selectos (clases VI y VII), siempre y cuando se lleven a cabo obras de drenaje, terrazas u otras mejoras. El resto no es de uso agrícola (véase el cuadro 1). En consecuencia, la disponibilidad de tierra cultivable, de ciclo corto o para cultivos permanentes, es de alrededor de 0.7 hectáreas por habitante rural y de sólo 2.1 hectáreas por persona activa en la agricultura (CEPAL, 1993).

iii) Según datos del Censo Agrícola de 1971, el 1.5% de las propiedades rurales, cuyo tamaño promedio era de 290 hectáreas, ocupaba poco más del 40% de las tierras de las fincas, que incluían las de mejor calidad, planas o de pendientes ligeras y con mejores condiciones de humedad y riego. En cambio, el 73% de las unidades productivas, que por su tamaño eran microfincas y por su actividad apenas contribuían a la subsistencia familiar, tenía en conjunto apenas la décima parte de las tierras, muchas de ellas de calidad marginal. Las explotaciones rentadas superaban en cantidad a las trabajadas por sus propietarios directos, y más del 80% eran parcelas con una extensión inferior a 1.4 hectáreas (véase el cuadro 2), (USAID, 1980; Ministerio de Agricultura y Ganadería [MAG], 1989).

Desde la época de la Colonia, la formación de las grandes haciendas para la explotación del añil y la ganadería se dio a costa de las tierras de las comunidades campesinas, con lo cual se aseguró también la mano de obra. Si bien muchos pueblos lograron retener la propiedad y el uso de sus tierras comunales, la ocupación de la tierra por extraños fue reconocida como elemento para justificar la reivindicación de su propiedad. La existencia de tierras comunales y la costumbre de arrendar lotes en las haciendas para la producción de alimentos atenuó las tensiones entre las gran-

² Una manzana, la unidad de medida de uso común en El Salvador, equivale a 0.7 hectáreas.

³ La zonificación de El Salvador por clasificación agrológica y ocho categorías de suelos data de 1974 y fue elaborada por la Organización de Estados Americanos (OEA). En principio, define la capacidad productiva de una unidad de tierra y es muy similar al sistema utilizado por el Servicio de Conservación de Suelos de los Estados Unidos (USAID, 1982).

CUADRO 1

EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE SUELOS POR CLASE (HECTÁREAS)

	<i>Total</i>	<i>Clases I, II y III para cultivos intensivos de ciclo corto. Otras áreas</i>	<i>Clase IV para cultivos de ciclo corto ocasionales o con limitaciones</i>	<i>Clases V, VI y VII para cultivos perennes y pastos</i>	<i>Clase VIII no apropiados para uso agrícola</i>	
Total nacional	2 104 078	357 189	332 861	1 105 224	253 587	55 217
<i>Región I</i> Ahuachapán Santa Ana Sonsonate	448 853	90 537	76 088	219 630	54 567	8 031
<i>Región II</i> Chalatenango La Libertad San Salvador Cuscatlán	531 180	64 083	70 218	314 648	54 780	27 451
<i>Región III</i> La Paz Cabañas San Vicente	351 114	81 058	63 085	145 497	53 542	7 932
<i>Región IV</i> Usulután San Miguel Morazán La Unión	772 931	121 511	123 470	425 450	90 697	11 803

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) *et al.*, 1992; OEA, 1974.

CUADRO 2

EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SEGÚN TAMAÑO DE LA PROPIEDAD*

<i>Tamaño de la propiedad</i>	1971			1987		
	<i>Fincas</i>	<i>Extensión (ha)</i>	<i>Tamaño promedio (ha)</i>	<i>Fincas</i>	<i>Extensión (ha)</i>	<i>Tamaño finca (ha)</i>
Total	108 014	1 105 395	10.2	246 185	1 253 580	5.1
Menos de 1.4 ha	56 350	43 512	0.8	145 575	81 881	0.6
De 1.4 a < 3.5 ha	23 085	72 661	3.1	41 276	85 275	2.1
De 3.5 a < 7 ha	11 310	80 788	7.1	25 231	119 641	4.7
De 7 a < 14 ha	7 532	104 842	13.9	14 864	136 487	9.2
De 14 a < 35 ha	6 113	188 534	30.8	12 049	252 410	20.9
De 35 a < 70 ha	1 957	134 802	68.9	4 448	211 060	47.5
> de 70 ha	1 667	480 257	288.1	2 742	366 826	133.8
Total	100.0	100.0		100.0	100.0	
Menos de 1.4 ha	52.2	3.9		59.1	6.5	
De 1.4 a < 3.5 ha	21.4	6.6		16.8	6.8	
De 3.5 a < 7 ha	10.5	7.3		10.2	9.5	
De 7 a < 14 ha	7.0	9.5		6.0	10.9	
De 14 a < 35 ha	5.7	17.1		4.9	20.1	
De 35 a < 70 ha	1.8	12.2		1.8	16.8	
> de 70 ha	1.5	43.4		1.1	29.3	

FUENTE: Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1989.

* En 1971 se tenían registradas 162 854 explotaciones en arrendamiento; la cantidad se redujo a casi 40 000 en 1987. En su mayor parte se trata de unidades agropecuarias inferiores a 1.4 ha (de 135 000 a 33 000).

des propiedades y los pueblos; sin embargo, no faltaron disturbios y levantamientos en contra de encomenderos en diferentes partes del país, producto de la usurpación de tierras, los abusos y las condiciones de trabajo (Browning, 1975).

Entrado el siglo XIX, la política de fomento y diversificación de la agricultura comercial adoptada por el gobierno republicano promovió la producción de café. Los suelos volcánicos adecuados para su cultivo, más selectos que los del añil, propiciaron la ocupación de tierras en las partes altas centrales, en donde había mayor concentración de pueblos, tierras comunales y los ejidos de los municipios, es decir, tierras cuyo uso era administrado por la autoridad y por el cual podía exigir una renta o cederlo a título gratuito. Para expandir el cultivo, el gobierno primero instruyó a los pueblos y municipios para que plantaran café.⁴ Dos años después, en 1881, el gobierno optó por la supresión de las tierras comunales y luego de las ejidales (1882).

Por arbitrariedad y malos manejos respaldados por las leyes, las cofradías y muchos pueblos perdieron sus tierras a favor de nuevas propiedades familiares y de los grandes propietarios quienes, a su vez, se beneficiaron de la ley contra la vagancia que les garantizaba la fuerza de trabajo de quienes habían perdido sus tierras. Adicionalmente, los propietarios crearon núcleos de población en las fincas para asegurar la presencia de los trabajadores más estables. Con el fin de hacer cumplir la ley y expulsar a los intrusos de las propiedades, se creó la policía rural (Montes, 1986). Las diferentes medidas se reunieron en la Ley Agraria de 1907.

La consolidación de las propiedades privadas se completó en las tierras de la costa mediante la introducción del cultivo del algodón en escala comercial en los años cuarenta del presente siglo. Hasta entonces, las condiciones de insalubridad habían limitado la explotación de las tierras y la organización de las haciendas basada en la ganadería y en el arrendamiento de tierras a colonos residentes para la producción de alimentos. La demanda de textiles y los avances de la ciencia para el control de enfermedades permitieron trabajar intensivamente las tierras. Para aprovechar las facilidades de la mecanización, se suprimió el sistema de arrendamiento, se desalojó a los colonos y se contrató a trabajadores permanentes a sueldo, así como mano de obra temporal.

Para los años setenta, la suma de la pérdida de tierras comunales, ejidales y para arrendar en haciendas y fincas —junto con el limitado empleo permanente en las plantaciones y el crecimiento de la población— configuró una situación precaria para la mayoría de los campesinos desposeídos que dependía de la agricultura de subsistencia y que esperaba conseguir una parcela, en contraste con las grandes fincas volcadas a la agroexportación.

Las medidas tomadas por los diferentes gobiernos para estimular a la agricultura comercial y eliminar cualquier obstáculo para la expansión de las fincas coincidieron plenamente con los intereses de la clase terrateniente, de la cual formaban parte. Además de la tierra, los cafetaleros controlaban los bancos, el crédito, el procesamien-

⁴ Una cuarta parte de las tierras del país era comunal y ejidos (Browning, 1975).

to del café y su exportación; manipulaban los procesos de cambio político para asegurar la estabilidad política y el orden económico existente (Browning, 1975). Con el objeto de hacer frente a las crecientes demostraciones de descontento en el campo, la oligarquía se apoyó en el ejército, que a partir de los años treinta y durante medio siglo controló el poder político.

El resguardo a los intereses de los aliados de la oligarquía, no siempre coincidentes, y las diferencias dentro de las fuerzas armadas se manifestaron en la forma de preservar el poder de los militares, quienes por una parte otorgaron mínimas concesiones a las demandas populares y, por otra, reprimieron las iniciativas de cambios fundamentales (Browning, 1983). En ese contexto de concesión-represión se enmarcan las reformas gubernamentales de distribución de tierras de los años treinta a los sesenta. Las iniciativas de cambios profundos propuestas por un frente amplio de partidos de oposición a principios de los setenta fueron reprimidas por los militares, quienes desconocieron el triunfo del candidato de la oposición a la presidencia. En 1976 se aceptó la propuesta de una transformación agraria acotada y, finalmente, la reforma agraria (como parte integrante del compromiso de los jóvenes oficiales progresistas responsables del golpe de 1979 para introducir un nuevo orden económico y social) fue avalada por la Junta Revolucionaria cívico militar.

b) Intentos de reformas y transformación agraria

La supresión de la tenencia comunal y ejidal de las tierras y los abusos para despojar de la propiedad a sus legítimos usufructuarios a finales del siglo pasado fueron seguidos de reclamaciones y levantamientos desarticulados de campesinos que se unieron con fuerza en este siglo durante la gran crisis que también afectó al mercado mundial del café. El derrumbe de los precios y en consecuencia la falta de empleo en las plantaciones (sumada al incumplimiento de las promesas gubernamentales de redistribución de la tierra) desencadenaron en 1932 un amplio movimiento campesino en la región occidental que después de varias acciones en contra de los terratenientes fue reprimido con gran violencia al marchar hacia la capital del país.

A partir de entonces, el gobierno de El Salvador declaró reconocer la necesidad de reformar los sistemas de uso y tenencia de la tierra; asimismo, decretó una serie de medidas apresuradas para llevar a cabo programas limitados de redistribución de tierras en favor del pequeño agricultor (Browning, 1975). La concesión de tierras se acompañó de la supresión de los sindicatos y las organizaciones políticas.

En general, el principio seguido para la distribución de tierras fue la compra de propiedades por el gobierno y el alquiler de lotes individuales no mayores de seis hectáreas a los campesinos, quienes (después de 10 años de pagar una renta) se convertirían en los dueños legales. Los diversos programas dieron preferencia a los *colonos*, trabajadores agrícolas que ya vivían en la propiedad, con lo cual prácticamente se legalizó su posesión.

En muchos casos, sólo se hizo una subdivisión simple de las fincas y en consecuencia la distribución incluyó lotes con tierras no aptas para el cultivo. Adicionalmente,

la falta de un plan financiero, técnico o comercial, que permitiera a la vez dar un mejor uso al suelo y combinar actividades comerciales y de subsistencia, no generó ingresos suficientes a los beneficiarios; algunos optaron por la venta de los lotes a pesar de no tener derecho a vender, hipotecar o arrendar su tierra en un lapso de 25 años, antes de convertirse en propietarios.

Entre 1932 y 1950, el gobierno compró 26 haciendas con una superficie total de 35 000 hectáreas para entregarlas a los campesinos bajo el esquema anotado, con un efecto muy limitado en la distribución de tierras, excepto el reconocimiento de la propiedad para quienes de hecho eran sus poseedores.

Para superar el fracaso de esa experiencia, un nuevo gobierno surgido de un proyecto reformista militar creó el Instituto de Colonización Rural (ICR) en 1950. Su principal objetivo era el mejoramiento de la vida de los trabajadores del campo y de los sistemas de producción, lo que incluía la planificación y la instrumentación de programas eficientes de distribución y de asentamiento en las tierras. Estos programas se limitaron a las pocas haciendas que estaban en poder del gobierno, el cual no adquirió nuevas propiedades entre 1951 y 1967 porque la expropiación no entraba en sus proyectos y los elevados precios de la tierra plantearon un grave problema financiero para llevar a cabo una redistribución de gran envergadura.

Hacia 1965, el ICR había repartido 32 000 hectáreas, lo cual benefició a 6 700 familias, con un promedio de 4.8 hectáreas para cada una. En realidad, el tamaño medio de los lotes fue disminuyendo de más de 5.5 a sólo 2.1 hectáreas como resultado de la demanda cada vez mayor y una oferta limitada de tierras.

En aquellos entonces, la organización de los campesinos para la defensa de sus intereses económicos empezó a tomar forma bajo la figura de cooperativas, ligas o asociaciones campesinas, ya que los sindicatos estaban prohibidos. Sus propuestas de cambios se fueron delineando y sumando a las de otras fuerzas sociales. La guerra con Honduras a finales de la década puso de relieve la magnitud de la emigración de la población rural salvadoreña carente de medios para sobrevivir en el campo y la desigual estructura agraria. Esta situación fue reconocida tácitamente por el gobierno en el Primer Congreso de la Reforma Agraria de 1970. Las demandas de la oposición plantearon un compromiso con un cambio más radical que se tradujo primero en la formación de un frente amplio que contendió con un candidato único por la presidencia en las elecciones de 1972 y después dio lugar a la organización de grupos de insurgencia armada. Mediante el manejo fraudulento del proceso, un militar obtuvo el triunfo, que fue seguido por un intento infructuoso de toma del poder por el candidato del frente amplio, J. Napoleón Duarte, con el respaldo de sectores reformistas del ejército (Browning, 1983; Boyce, 1995).

El tema agrario fue retomado por el gobierno del coronel Molina, quien creó el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) para adquirir tierras mediante compra o expropiación, elegir a los beneficiarios, promover la organización y capacitación de los campesinos y elaborar proyectos de desarrollo agropecuario por regiones. Su intento de expropiar 56 000 hectáreas en el oriente del país en 1976 fue obstaculizado por los grupos de poder regionales. Además de valerse de su

fuerza propia, se apoyaron en imprecisiones del programa para combatirlo.⁵ Con todo, a través de ventas voluntarias, el ISTA adquirió alrededor de 14 000 hectáreas.

En resumen, a lo largo de 47 años, entre 1932 y 1979, las diferentes instituciones agrarias adquirieron 82 000 hectáreas y distribuyeron cerca de 62 000 a poco más de 14 500 beneficiarios.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA REFORMA AGRARIA DE 1980

En marzo de 1980 se promulgó la Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto 153), cuyos principales objetivos eran la transformación de la estructura agraria y la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político del país, mediante el establecimiento de relaciones más equitativas de producción en el campo. Las reformas de la época incluyeron la nacionalización de la banca y del comercio exterior.

La publicación de la ley tomó más tiempo del que esperaban los seguidores del golpe de octubre de 1979 y se dio en un ambiente de violencia cada vez mayor e incertidumbre política caracterizada por la represión de las organizaciones populares, la renuncia de miembros civiles de la Junta Revolucionaria y del gobierno, y el abandono forzado del país de los militares progresistas que habían conducido el golpe. En la aplicación del decreto, que ha sido criticado por haber dejado muchas preguntas sin responder, con fuerte control e intervención gubernamental y sin la participación campesina (Simon, 1982), se recurrió a las instituciones agrarias existentes —cuya experiencia era muy limitada— y al ejército. En ese contexto, la resistencia al proceso se dio no sólo entre los propietarios, quienes sí tenían claras las consecuencias de la expropiación, sino también entre los potenciales beneficiarios cuya desconfianza tenía motivos fundados en la desinformación, la presencia armada y la represión de las organizaciones de masas que catalogaron las medidas de contrainsurgencia.

a) Criterios para la redistribución de la tierra

De acuerdo con la ley básica, serían afectadas todas las propiedades que excedieran las 100 hectáreas cuando fueran tierras de la mejor calidad (con suelos I a IV) y de 150 hectáreas en tierras clasificadas como calidad V, VI y VII. Dichas extensiones constituían el derecho de reserva de los propietarios.

Independientemente del tamaño, también eran afectables todas aquellas propiedades en las que la tierra no cumpliera con su función social identificada según los siguientes requisitos: 1) que la tierra fuera trabajada directamente por el propietario; 2) que se mantuvieran determinados niveles de productividad; 3) que se siguieran los

⁵ Por ejemplo, no se reglamentaron los criterios de afectación de las tierras, no se fijaron los límites máximos y mínimos de la propiedad ni se establecieron las circunstancias por las cuales una propiedad no cumplía su función social y podía ser expropiada.

planes estatales agrícolas; 4) que se tuviera un manejo adecuado y conservación de los recursos; y 5) que se cumpliera con las leyes laborales. En relación con el primer criterio, dos meses después de la Ley Básica, a finales de abril de 1980 se promulgó un nuevo decreto, el 207, que determinaba la expropiación de las tierras rentadas en beneficio del trabajador directo. Para compensar a los antiguos propietarios, se definió un mecanismo de pago según la forma en que se adquiriera la propiedad, fuera por compra o expropiación y según el tamaño. Las propiedades intervenidas mayores de 500 hectáreas y las vendidas voluntariamente al ISTA se pagarían en su totalidad con bonos de deuda agraria, redimibles en plazos de 20, 25 y 30 años. Por las propiedades menores de 500 hectáreas se haría un pago en efectivo por el 25% de su valor. El monto del pago se determinó según el valor fiscal de la propiedad declarado por el propietario tres años antes.

Las tierras serían entregadas a asociaciones cooperativas u otras organizaciones de trabajadores agropecuarios, inscritas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, integradas por campesinos sin tierras o con tierras insuficientes, ya fueran *colonos*, jornaleros, arrendatarios o medieros. Se daría prioridad a quienes trabajaran en la propiedad afectada. Para establecer la cantidad de beneficiarios en cada propiedad se tomaría en cuenta el concepto dinámico de "cabida", es decir, la relación adecuada tierra-hombre según la extensión de la finca y la calidad de los suelos, productividad y los ingresos de los asignatarios (Decreto 153).⁶

Con sus ingresos, los beneficiarios tendrían que cubrir primero los costos de producción; después, sus necesidades básicas y, por último, la deuda agraria. Para la administración de las propiedades asignadas se estableció la forma de cogestión entre el Estado, a través del ISTA, y las organizaciones, mientras se lograba la capacitación de los beneficiarios.⁷

b) Dimensión de la reforma: propiedades afectables

De acuerdo con la información disponible en esa época, con limitaciones serias en el catastro y en el registro público de la propiedad, se estimó que las propiedades afectables por la ley básica de la reforma agraria eran las siguientes:

⁶ Por primera vez en 1996 (Decreto 719), la definición del concepto de "cabida" incluye la referencia a una extensión de terreno de hasta siete hectáreas por cada asociado de una cooperativa.

⁷ Correspondía al ISTA calcular la deuda de los beneficiarios, quienes deberían cubrirla en 30 años. La administración se haría por cinco años renovables. El ISTA podría retomar la administración, de considerarlo necesario.

CUADRO 3

ESTIMACIÓN DE PROPIEDADES AFECTABLES, 1980

<i>Tamaño</i>	<i>Cantidad de fincas</i>	<i>Área total (hectáreas)</i>	<i>Área afectable (hectáreas)</i>
> de 500 ha	251	230 645	199 207
>100 < 500 ha	1 739	342 877	125 502
Total	1 990	573 522	324 709

FUENTE: USAID, 1980.

En cada finca, el propietario podía ejercer su derecho de conservar entre 100 y 150 hectáreas de la propiedad. En función de los valores declarados, el monto estimado de la compensación por la expropiación de las grandes fincas sería de alrededor de 390 millones de dólares (USAID, 1980).⁸ A las propiedades mayores que serían intervenidas había que agregar las tierras que podrían trasladarse al trabajador directo arrendatario (o aparcerero), estimadas en un área de entre 160 000 y 200 000 hectáreas con un valor aproximado de 120 millones de dólares. Eso significaba que, de llevarse a cabo la reforma en sus tres fases, se afectaría a casi la mitad de las tierras de las explotaciones agrícolas con un costo aproximado de 500 millones de dólares.⁹

c) Las primeras medidas y las fases subsecuentes

Para iniciar el proceso con la *Fase I* (mediante el Decreto 154 del 6 de marzo de 1980), se dispuso la expropiación inmediata de las fincas de más de 500 hectáreas. En esta fase resultaron afectadas más de 326 propiedades, cuyos dueños fueron indemnizados con bonos estatales. La Junta creó un comité de devolución de tierras para revisar los casos que presentaran los propietarios y a los que, por alguna razón, no se aplicaba el decreto (Simon, 1982). Un informe de la USAID indicaba que más de 50 propiedades tendrían una extensión inferior a la estipulada y habían sido devueltas a sus dueños.¹⁰ Los campesinos se organizaron en cooperativas administradas en

⁸ El valor promedio de una hectárea en el mercado era de 1 500 dólares en 1977, al menos 20% superior al valor declarado para fines fiscales.

⁹ Otras estimaciones indican que, al incluir las mejoras en la propiedad, la infraestructura y los costos de operación, entre otros, se duplicaba el costo de la reforma agraria (véase Simon, 1982).

¹⁰ La información sobre la cantidad de fincas afectadas difiere en varias fuentes. Un informe de julio de 1980 reportaba 279 propiedades. Sin embargo, varias de ellas resultaron tener extensiones inferiores a las 500 hectáreas y fueron devueltas a sus propietarios o adquiridas mediante compra (USAID, 1980). En diciembre de 1981 se calculaba en 326 la cantidad de propiedades afectadas en los dos años, si bien las fincas administradas en cogestión por las cooperativas del sector reformado eran 312 (véase Cecchi and Co., 1981). En cambio, Seligson *et al.* (1992) hablan de 472 fincas expropiadas entre marzo y mayo de 1980, de las cuales sólo 234 tendrían una extensión superior a las 500 hectáreas.

cogestión con el ISTA y, en principio, habían recibido crédito y asistencia técnica. Por lo menos la información sobre producción indica que el primer ciclo agrícola tuvo un comportamiento relativamente normal.

La celeridad del proceso de ocupación y entrega de las fincas a los colonos fue señal positiva de la decisión política de llevar a cabo la reforma. Sin embargo, la violencia en el campo que sufrieron beneficiarios y funcionarios involucrados en el proceso en algunas regiones determinó el abandono de 26 cooperativas en los dos primeros años de la reforma.

En la *Fase II* se abarcaría a las propiedades menores de 500 hectáreas que rebasaran los límites establecidos por la ley básica (100 o 150 hectáreas, según la calidad de los suelos). La escasez de recursos institucionales, comprometidos en su mayor parte en la gestión de las cooperativas —así como el monto elevado de los fondos financieros necesarios para la Fase I—, puso de manifiesto que la Fase II tendría que posponerse y llevarse a cabo de una manera diferente.

Si bien era indispensable que el sector público creara la capacidad de planear y administrar una operación que abarcaría una cantidad seis veces superior de fincas, el tema central era que (de llevarse a cabo la expropiación) se afectaría la base económica y política de la clase dominante, cuyo apoyo era crucial para la Junta. Se trataba, en buena medida, de fincas medianas productoras de café y algodón, los dos principales cultivos de exportación generadores de ingresos clave en la frágil economía nacional y cuya producción había que garantizar.

Pese a algunas medidas fijadas por el gobierno para compensar a los propietarios que realizaran mejoras y mantuvieran sus niveles de actividad antes de ser expropiados —por ejemplo, ampliar en 20% la reserva a la que tendrían derecho y aumentar la parte del pago que se haría en efectivo—, cayeron las inversiones en el campo y se limitó la disponibilidad de créditos. La incertidumbre sobre el inicio de la afectación de las propiedades medianas repercutió en términos de una menor producción, el retiro de capital e incluso la venta de propiedades.

Tres años después de publicada la Ley básica de la reforma, la Fase II prácticamente se suprimió sin haberse iniciado. En marzo de 1982, la Junta fue remplazada por una Asamblea Constituyente electa en la cual dominó el ala conservadora; en diciembre de 1983 se promulgó una nueva Constitución en la que se estipuló como límite máximo de la propiedad rústica 245 hectáreas, lo cual dejaba sin efecto la expropiación de propiedades mayores de 100 hectáreas y hasta de 245 hectáreas. Además, se dio un plazo de tres años a sus dueños para que transfirieran las tierras en demasía y, en caso de no hacerlo, se determinaría su uso mediante una ley especial. A partir de 1988 se decretó la expropiación de los excedentes sin que se tomaran efectivamente medidas para llevarlo a cabo (Decreto 895).

La *Fase III* tuvo su origen en el Decreto 207 emitido el 28 de abril de 1980. El objeto de la ley era la expropiación de las tierras que no fueran explotadas directamente por sus propietarios con el fin de que los aparceros o arrendatarios se convirtieran en dueños de la tierra que trabajaban. A diferencia de la ley básica, este decreto estableció un límite de siete hectáreas al tamaño de los lotes transferidos y condi-

cionó el inicio del proceso a la presentación de una solicitud del beneficiario potencial. El desarrollo del programa quedó a cargo de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (Finata) de nueva creación.¹¹ La financiera compraría las tierras y asumiría la deuda con el propietario, quien recibiría 50% en efectivo y 50% en bonos de acuerdo con el valor fiscal declarado de la propiedad. Por su lado, el beneficiario debería pagar en un lapso de 30 años la tierra recibida a un precio acorde con la calidad del suelo. Originalmente se estimó que los beneficiarios serían alrededor de 150 000 familias campesinas que trabajaban en 200 000 hectáreas (Simon, 1982; USAID, 1980).

El decreto afectó a cualquier propiedad rentada, independientemente de su tamaño; pero mientras que los grandes propietarios tomaron medidas para desalojar a los arrendatarios o aparceros de las fincas con el fin de dejar sin efecto la ley, las pequeñas explotaciones —la mayor parte— sí se vieron afectadas. Al comparar la tenencia de la tierra entre 1971 y 1987, resalta cómo se redujo la cantidad de explotaciones arrendadas de menos de 1.4 hectáreas (de 135 000 a 33 000), mientras que aquellas en propiedad aumentaron (de 56 000 a 145 000). Además, se redujo el tamaño promedio de ese estrato de explotaciones: de 0.8 hectáreas a 0.6 (MAG, 1989). En algunos casos se promovió la organización de cooperativas, pero en su mayor parte se mantuvo su explotación individual (sin crédito ni asistencia técnica) y se completó su ingreso con trabajos fuera de la parcela. Por otra parte, la aplicación del decreto tuvo repercusiones muy negativas para un sector particular de la población rural: las familias encabezadas por mujeres o viejos que daban sus tierras en arriendo, del que obtenían a veces su único ingreso.

En 1982 la Asamblea Constituyente dio marcha atrás en la aplicación del decreto 207 al autorizar el alquiler de tierras durante el ciclo agrícola para la producción de algodón, caña de azúcar, granos y cría de ganado.¹²

d) Modificaciones a finales de los ochenta

El ambiente político marcado por el conflicto armado fue un clima poco propicio para la continuidad del proceso de la reforma agraria, sobre todo en algunas regiones del país. Finata siguió recibiendo solicitudes sobre tierras, pero nada comparables con las del primer año de aplicación del Decreto 207. La emisión de títulos, por su parte, se estancó al igual que el pago de la deuda agraria por parte de los beneficiarios.

A finales de la década, las medidas agrarias se orientaron a regularizar y concluir el proceso de reforma —aunque no de manera formal—, desarrollar la propiedad individual y promover el mercado de tierras.¹³ El gobierno que entró en funciones en 1989 (de tendencia liberal) introdujo una serie de reformas tendientes a reducir

¹¹ Finata fue creada en diciembre de 1980 y disuelta en 1994.

¹² Desde 1979 habían quedado vigentes dos leyes que regulaban el arrendamiento de tierras y que fueron finalmente derogadas en 1997 (Decreto 962).

¹³ Mediante el Decreto 839 de 1987 se promueve la venta de tierras financiadas a través de Finata y posteriormente del Banco de Tierras.

la participación del Estado en la economía, desregular la actividad económica y promover la iniciativa individual y el desarrollo de los mercados.

En el tema agrario se ejerció un control más estricto sobre el manejo productivo del sector reformado, la recuperación de la deuda agraria y la reducción de los costos de la administración pública vinculada con el proceso de la reforma. En cambio, poco se hizo para promover la expropiación de las tierras que excedían los límites fijados en la Constitución.

En 1991 se dieron dos pasos importantes: por un lado, se fomentó la agricultura individual en el sector cooperativo y, por otro, se creó el Banco de Tierras para promover y financiar las transacciones de compra-venta de pequeñas propiedades rurales.

En relación con el primer paso, se emitió un decreto (el 747) que establece formas de propiedad asociativa distintas del sistema cooperativo tradicional en el sector reformado. Las llamadas "nuevas opciones" incluyeron el sistema de participación real (es decir, la delimitación del derecho individual sobre la propiedad colectiva) a través de acciones, la combinación de propiedad colectiva de las tierras agrícolas y la propiedad individual del solar urbano, la tenencia individual y, finalmente, el régimen colectivo original. De acuerdo con el reglamento de la ley, se dieron por terminados los contratos de cogestión entre el ISTA y las cooperativas.

Para propiciar la selección de las nuevas opciones, el gobierno ofreció condiciones más favorables para el pago de la deuda agraria. La falta de información sobre las características de cada opción y, en algunos casos, la confusión existente en distintos niveles de las propias autoridades agrarias, generaron una gran desconfianza entre los beneficiarios del proceso.¹⁴ En lugar de discutir sobre las ventajas y dificultades de cada opción, se radicalizaron posiciones encontradas de defensa de la propiedad colectiva, por un lado, y de la propiedad individual, por otro. Los productores que eligieron alguna de estas nuevas opciones recibieron sus títulos agrarios, pero el registro quedó inconcluso.

En relación con el desarrollo del mercado de propiedades rústicas, también en 1991 se creó el Banco de Tierras para financiar a campesinos y pequeños agricultores en la compra de tierras. Se estableció como límite para sus operaciones individuales otorgar créditos para la adquisición de propiedades de hasta 20 hectáreas (Decreto 713, 1991). En la práctica, los lotes comprados tuvieron una extensión muy inferior: de dos a tres hectáreas en promedio.¹⁵ Debido en gran parte a las condiciones de inseguridad en el campo, las transacciones intermediadas por el Banco fueron mínimas hasta la firma del Acuerdo de Paz en 1992, cuando se le asignó la tarea de administrar el financiamiento de las operaciones ahí contempladas.

¹⁴ Véase Seligson (1992). En una encuesta realizada en una muestra de 18 cooperativas, en la mitad el ISTA y la cooperativa no estuvieron de acuerdo sobre cuál era la nueva opción que habían seleccionado. Para el 1 de julio de 1993, 158 de las 319 cooperativas del sector reformado habían hecho su selección.

¹⁵ El reglamento de la ley fijó un límite máximo de 20 000 colones a los créditos (2 300 dólares).

e) *La reforma agraria: balance a 1992*

Como resultado del proceso de reforma agraria, a finales de 1992 se habían distribuido algo más de 295 000 hectáreas, casi 70% en forma de cooperativas, lo cual benefició directamente a más de 85 000 familias campesinas.¹⁶ Estas últimas son cerca de la quinta parte de las familias que actualmente viven en las zonas rurales en El Salvador. En suma, una de cada cinco familias del campo se benefició con la reforma agraria. A su vez, la superficie afectada alcanza dos terceras partes de la extensión que se había estimado como afectable al inicio del proceso y equivale a 20% de las tierras agropecuarias del país.

CUADRO 4
PROCESO DE REFORMA AGRARIA

	<i>Total</i>	<i>Fase I^a</i>	<i>Fase III</i>	<i>Transferencia voluntaria^b</i>
Familias beneficiadas	85 227	36 697	42 489	6 041
Hectáreas	295 694	215 167	69 605	10 922
ha/familia	3.5	5.9	1.6	1.8

^a Incluye las asignaciones en el marco del Decreto 842 (1981).

^b Promovida a través del Decreto 839 (1987).

FUENTE: OSPA-MAG, *XI Evaluación del proceso de la reforma agraria*, San Salvador, diciembre de 1992.

Entre los beneficiarios de la reforma, el sector más favorecido fue el que recibió tierras en la primera fase para explotárlas en forma cooperativa. A ellos correspondieron en promedio casi seis hectáreas por familia. En cambio, los antiguos arrendatarios o medieros que accedieron a la propiedad de la tierra a través de la Fase III (conocidos como *finateros* por la institución financiera Finata, gestora del programa) obtuvieron en general lotes de tamaño pequeño, de 1.6 hectáreas en promedio. Además, en la calidad muy probablemente haya habido diferencias notables a favor de los primeros. Casi en todos los casos, las fincas expropiadas en la Fase I ocupaban las mejores tierras del país. Por otra parte, a pesar de la premura con la que se llevó a cabo esa fase, se trató de establecer una relación adecuada tierra-hombre (el concepto de “cabida”), que permitiera mantener los niveles de la actividad productiva de manera que se generaran suficientes ingresos para cubrir los costos productivos, los satisfactores básicos y la deuda agraria. Eso no sucedió con los *finateros*.

¹⁶ Las evaluaciones anuales del proceso de la reforma agraria (PERA) reportan datos de avance y retroceso en la asignación de tierras y la cantidad de beneficiarios debido, posiblemente, al abandono de algunas propiedades o a la cancelación de los derechos por falta de cumplimiento de algunos compromisos. Por ejemplo, en la X Evaluación de 1991 se reportaron 70 622 hectáreas afectadas por el Decreto 207.

En general, los beneficiarios del proceso de la reforma agraria hicieron frente a un conjunto de problemas coyunturales y estructurales que les fue dificultando cultivar apropiadamente las tierras recibidas, por lo que en muchos casos las dedicaron a actividades de baja productividad y rentabilidad. La estrecha dependencia respecto del ISTA en la gestión de las cooperativas, en la formulación de planes de producción, en la obtención de insumos y créditos, propició entre los productores prácticas ajenas al espíritu cooperativo y opuestas al buen funcionamiento de una empresa propia. Por ejemplo, fue común que los cooperativistas recibieran adelantos salariales a cuenta de los créditos para la producción, lo cual —combinado con la capacidad de veto que tenía el gobierno sobre decisiones que afectaban la producción— propició que los cooperativistas identificaron al ISTA como el nuevo patrón.

Con todo, al comparar el uso de la tierra entre los sectores reformado y no reformado (CEPAL, 1993), el primero se sitúa en una posición favorable. A finales de los ochenta, las cooperativas tuvieron un porcentaje mayor de tierras cultivadas, menos tierra dedicada a los pastos y a la cría de ganado así como menos tierra agrícola sin utilizar. De igual manera, los rendimientos de los cultivos principales de las cooperativas fueron iguales o superiores al promedio nacional, con excepción del arroz.

Al igual que otros productores del sector agropecuario afectados por condiciones naturales adversas y por el conflicto armado de los ochenta, muchas cooperativas del sector reformado cayeron en mora en el pago de los créditos para la producción; prácticamente todas dejaron de pagar la deuda agraria.

3. LA TIERRA EN EL ACUERDO DE PAZ

a) La estructura de la tenencia de la tierra a principios de los noventa

De acuerdo con la información disponible, a finales de la década de los ochenta la reforma agraria permitió reducir la concentración de la propiedad. El tamaño medio de las grandes propiedades se redujo de 290 a 132 hectáreas y su participación en el total de las tierras disminuyó en cinco puntos porcentuales respecto de 1971.¹⁷ La cantidad de microfincas siguió siendo el mayoritario (véase de nuevo el cuadro 2).

La importancia absoluta y relativa de la muy pequeña propiedad quedó comprobada en los resultados de la encuesta familiar para usos múltiples levantada en 1991-1992 por el Ministerio de Planificación (Miplan). En ella se destacan tres hechos: primero, la considerable proporción de parcelas trabajadas en agricultura inferiores a las 2.8 hectáreas; segundo, el predominio del arrendamiento como forma de tenencia y, finalmente, la magnitud de la población rural sin tierra.¹⁸

¹⁷ La reducción es de 10 puntos porcentuales al incluir tierras rentadas.

¹⁸ De acuerdo con estimaciones de Seligson (1992) sobre la base de la Encuesta de Miplan, serían más de 200 000 las personas sin tierra, alrededor del 40% de la PEA en el sector agrícola. Diskin (1996) recomienda un enfoque más amplio y una cifra superior.

En ese marco, el texto de los Acuerdos de Paz de enero de 1992 incorporó varios temas de la agenda agraria. En cuanto al proceso de reforma agraria inconcluso, ratificó la afectación de los excedentes de las 245 hectáreas, con lo cual finalmente se pondría en marcha la Fase II, aunque modificada. Cabe aclarar que la falta de un censo agropecuario posterior a 1971, los cambios realizados a lo largo de la década de los ochenta (particiones, desmembramientos de parte de las propiedades) y la desactualización del Registro de la Propiedad y el Catastro, se convirtieron en un problema real para identificar las propiedades afectables y la extensión que ingresaría al fondo de las tierras del sector reformado. Después de un año de la firma de los Acuerdos, el ISTA informó de la existencia de excedentes en apenas 17 propiedades. Con posterioridad, presentó más de 450 casos de fincas que podrían estar en esa situación. Hacia 1995 sólo se habían transferido los excedentes de la cuarta parte de ese total. En la mayor parte de los casos restantes se produjeron tensiones y disputas a falta de claridad sobre la situación de las propiedades (Naciones Unidas, 1997).

El Acuerdo incluyó también un apartado en donde se estipula que el gobierno procuraría adquirir tierras para que fueran transferidas a los campesinos y pequeños agricultores que carecieran de ellas, y que por ley fueran “definidos como beneficiarios de la reforma agraria”. En el mismo orden, quedó establecido que en los diferentes programas de transferencia de tierras que llevara a cabo el gobierno con propiedades del Estado se daría preferencia a los ex combatientes de las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) que las solicitaran. La combinación de este objetivo con el de la regularización de la tenencia de la tierra en las antiguas zonas de conflicto dio por resultado una fuerte presión sobre los recursos institucionales y financieros, de tal modo que la parte relativa al proceso de reforma agraria propiamente dicha (la asignación de tierras a los campesinos carentes de ellas) pasó a segundo plano.

Desde el punto de vista jurídico, se acordó formular un Código Agrario que tuviera un carácter comprensivo y sustituyera la infinidad de decretos, leyes y ordenamientos relacionados con el tema agrario. Si bien se constituyó un equipo que trabajó en el código, su discusión y aprobación han quedado pendientes.

b) Los Acuerdos de Paz: un nuevo estilo de reforma agraria

Es probable que la parte más compleja en términos del tema agrario en el Acuerdo de Paz sea la solución a la tenencia precaria de la población rural de las zonas en donde se vivió más intensamente el conflicto. Para ello no se recurrió al expediente de la reforma agraria en términos de expropiación, sino a la mediación entre ocupantes y propietarios de tierras que, después de haber sido abandonadas durante la guerra, fueron trabajadas por población desplazada o retornada. Se trata de los que huyeron de los enfrentamientos y tuvieron que dejar sus hogares para instalarse en otras regiones, o que, después de buscar refugio en el exterior, regresaron al país antes del cese al fuego. Es decir, se buscaría un acuerdo que permitiera a los ocupantes obtener una parcela para trabajar (posiblemente la que estaban cultivando) y a los propietarios, recuperar su propiedad u obtener los medios para sustituirla por otra.

El Acuerdo partió de la situación de hecho y abrió el camino para regularizarla (Naciones Unidas, 1992). En primer lugar, distinguió el estatus de *tenedor* del campesino que vinculaba la posesión con la irregularidad, la migración y la movilidad ocasionadas por los enfrentamientos, del estatus del invasor ilegal de tierras. Por ello, los *tenedores* no serían desalojados de las propiedades ocupadas mientras no se regularizara la situación. En segundo lugar, reconoció un derecho del *tenedor* a la tierra: temporalmente a la tierra ocupada y en un momento dado a cualquier otro pedazo de tierra. En tercer lugar, estableció el mecanismo mediante el cual el *tenedor* obtendría la propiedad de la tierra mediante la compra al precio del mercado. Finalmente, el Acuerdo respetó el derecho de los propietarios de terrenos ocupados a decidir si querían o no vender sus propiedades. En el caso de que el propietario no estuviera dispuesto a vender, el gobierno procuraría reasentar al *tenedor* en tierras disponibles para ello, y de preferencia en la misma zona.

Las dos primeras consideraciones ampararon al *tenedor*. En cambio, las dos últimas introdujeron un elemento de incertidumbre sobre el costo y la forma que adoptaría la solución definitiva. Esto resultaba particularmente grave para las comunidades de repatriados que habían vuelto al país a principios de los noventa, después de años de refugio en otros países. Ellas habían empezado a desarrollar proyectos productivos, algunos de gran envergadura por la cantidad de familias participantes y de inversiones en infraestructura, con el apoyo, en varios casos, de la comunidad internacional (Flores, 1994).

Para determinar la población a la que se habría de enfocar la regularización de la tenencia de la tierra, el FMLN se comprometió a presentar, un mes después de la firma del Acuerdo de Paz, el inventario de las propiedades afectadas a las que se refería esa parte del documento. Salvo casos de gran complejidad, se calculó que se legalizaría la situación seis meses después de la firma del cese al fuego, es decir, en junio de 1992. Para verificar el inventario y dar seguimiento al tema, la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, la Copaz, nombraría una Comisión Especial Agraria.

La puesta en práctica del acuerdo en la materia llevó mucho más tiempo del previsto y requirió de la participación de varios organismos internacionales así como la intervención del secretario general de las Naciones Unidas, ya que el retraso en el cumplimiento ponía en riesgo la desmovilización del FMLN y el proceso de paz en su conjunto dada la sincronización prevista en la satisfacción de todos los compromisos del Acuerdo.

La primera dificultad fue levantar el inventario de las propiedades afectadas (su localización, extensión, la cantidad de *tenedores*, el nombre del propietario) y la verificación de los datos, actividad que necesitó varios meses —muchos más de los previstos en el Acuerdo— y necesitó un amplio equipo de trabajo que gozara de la confianza de las partes. Las primeras estimaciones sobre la zona que tendría que regularizarse la hacía muy similar a la de todo el proceso de la reforma agraria, es decir, alrededor de 300 000 hectáreas, lo cual suponía recursos aproximados a los 250 millones de dólares. Este valor era inferior a los fondos comprometidos con la reforma agraria ya que, como resultado del conflicto, el valor de la tierra se había devaluado a cerca

de los 850 dólares por hectárea en promedio; pero, a diferencia de la reforma agraria (en que las tierras afectadas se pagaron en su mayor parte con bonos cuyo vencimiento era de 20 a 30 años), las propiedades que entraran en el Acuerdo se pagarían al contado.

A medida que pasaron los meses y se fue estabilizando relativamente la situación en el campo, los precios de la tierra fueron aumentando y el interés de los propietarios por vender fue disminuyendo. En algunos lugares, los precios llegaron rápidamente a niveles muy superiores a los de antes de la guerra.

Con objeto de acelerar el proceso de regularización, eliminar el efecto negativo de su retraso en el cumplimiento del resto de los acuerdos y propiciar la reinserción de los ex combatientes de ambas partes, en octubre de 1992 se acordó aplicar el Programa de Transferencia de Tierras (PTT), sobre la base de una propuesta del secretario general, aceptada por las partes, que tomaba en cuenta varios elementos, entre ellos la estructura agraria del país, la disponibilidad limitada de tierras, la escasez de recursos financieros y las restricciones económicas.¹⁹

Las características del programa, su alcance y beneficiarios aparecen en el cuadro 5, del que destacan los siguientes elementos: primero, el tamaño de las parcelas a las que podrían aspirar los beneficiarios del programa se definía según la calidad de los suelos (las más pequeñas serían de 1.5 hectáreas si fueran de tierras de la mejor clase); segundo, la cantidad máxima de beneficiarios entre *tenedores* y ex combatientes de ambas partes; tercero, la forma de adjudicación posible, individual o colectiva; cuarto, las condiciones de pago, similares a las aplicadas en el proceso de reforma agraria; quinto, las fases o etapas para la instrumentación del PTT de acuerdo con la disponibilidad de recursos, así como el orden de prioridad en que se daría solución a la demanda de tierra.

En el orden de prioridad aparecen primero los ex combatientes del FMLN ya que estaba en juego su desmovilización y, vinculada a ella, la reducción de las Fuerzas Armadas. En igual orden estaban los *tenedores*, siempre y cuando los propietarios de las tierras que ocupaban estuvieran dispuestos a vender, ya que su eventual reubicación sólo estaba contemplada para la última etapa. En tercer lugar venía el personal desmovilizado del ejército que, se suponía, tenía otros medios para subsistir temporalmente.²⁰

Para reducir las necesidades de recursos en efectivo que tendría el Banco de Tierras como entidad financiera del programa y acreedor de los beneficiarios, se pusieron a la disposición del PTT las tierras del Estado (entre ellas las de cooperativas de la reforma agraria que estuvieran abandonadas o semiabandonadas). De acuerdo con el criterio de disponibilidad de recursos, la fase de emergencia se propuso una meta muy ambiciosa ya que, independientemente de la oferta de propiedades que pudiera estar recibiendo el Banco de Tierras, el ISTA contaba con tierras que podía

¹⁹ El contenido básico del PTT aparece en Naciones Unidas, 1993.

²⁰ Algunos elementos de información indicaban que se sobrestimó en alrededor del 40% la cantidad de miembros de las FAES que podrían optar por la reinserción a la vida civil en la actividad agropecuaria.

asignar de inmediato. Con ello se pretendía, además, dar una respuesta pronta para la inserción de los ex combatientes a la vida civil.

Entre los países donantes que apoyaron el proceso de reconstrucción con recursos financieros, sólo los Estados Unidos y la Unión Europea aportaron fondos para la adquisición de tierras. Y en el caso de la segunda, su contribución se dirigió de manera específica al apoyo de 3 000 ex combatientes de ambas partes en una región predeterminada (el departamento de Usulután), con un programa que incluyó asistencia técnica y otros componentes.

Cada beneficiario del PTT adquirió, a través del Banco de Tierras, una deuda por 30 años al 6% de interés anual, con un periodo de gracia, para el pago de las propiedades. De acuerdo con los precios vigentes y el tamaño preestablecido de las parcelas, se fijó un límite al crédito que podría recibir para la compra de tierra.²¹ Para muchos, ese financiamiento se vino a sumar a otros destinados a la vivienda y a la producción.

La instrumentación de las acciones previstas en el PTT significó una fuerte presión sobre las instituciones, tanto las públicas como las que coordinaban a los beneficiarios. Prácticamente todas manifestaron diferentes formas y grados de resistencia a la ejecución del programa como estaba originalmente previsto, aunque por razones diferentes.

Por una parte, aunque en apariencia se simplificaron los trámites administrativos, en algunos aspectos se volvieron más burocráticos. Por ejemplo, la aceptación del monto del crédito, la tasa de interés, la interpretación sobre el periodo de gracia. Para agilizar los trámites y reducir los costos, en un primer momento se optó por aceptar como válida la información del registro de la propiedad, o del título, sobre la extensión de las propiedades para llevar a cabo una transacción. Las diferencias detectadas en varias operaciones obligaron a medir las propiedades, ya que en algunos casos salían perjudicados los beneficiarios y en otros, los dueños.

La estimación de "cabida", de acuerdo con el tamaño de los lotes según la calidad de los suelos, planteó diferencias no sólo de apreciación en cuanto a la cantidad de productores y sus familias que podían asentarse en una propiedad, sino en la manera como podía integrarse el grupo de beneficiarios al incorporar a ex combatientes y a sus familias, sin que se produjeran "reubicaciones" de *tenedores*, previstas solamente para los casos en que los propietarios no tuvieran interés en vender sus propiedades. A raíz de esos ajustes, entre otras razones, los representantes de los beneficiarios no siempre estuvieron en condiciones de proporcionar los datos precisos y en el tiempo previsto que permitieran conciliar la información sobre un grupo de personas y una propiedad determinada indispensable para realizar la transferencia. Si faltaba una persona, o sus datos estaban incompletos, se detenía la operación.

²¹ Ese monto superó el límite fijado en el reglamento del banco, el cual impuso trabas a varias operaciones que ya habían sido acordadas en las instancias conjuntas creadas para tal fin. Dificultades similares se tuvieron para el cobro de la tasa de interés, inferior a la del mercado.

CUADRO 5

EL SALVADOR: PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS
(PTT) EN EL MARCO DE LOS ACUERDOS DE PAZ
Octubre 1992

	<i>Criterios</i>	
Beneficiarios	Total	47 500
	Ex combatientes FMLN	Máximo 7 500
	Ex combatientes FAES	Máximo 15 000
	<i>Tenedores</i>	Máximo 25 000
Asignación según calidad de suelo	Clase de suelo I-II	dos manzanas (1.4 ha)
	Clase de suelo III-IV	tres manzanas (2.1 ha)
	Clase de suelo V-VI	cinco manzanas (3.5 ha)
	Clase de suelo VII-VIII	siete manzanas (4.9 ha)
Cláusula especial para tenedores	De la parcela ocupada, posibilidad de tener: extensión máxima: según el criterio anterior; extensión mínima: la mitad del criterio anterior;	
Forma de adjudicación	individual o colectiva en tierras del Estado; individual o en proindiviso en propiedades privadas	
Forma de pago	30 años de plazo, 6% de interés anual y cuatro años de periodo de gracia;	
Tierras necesarias	alrededor de 165 000 hectáreas;	
Costo en tierras	alrededor de \$143 millones de dólares	
Fases del programa	según disponibilidad de recursos financieros y tierras disponibles	
	<u><i>Metas</i></u>	<u><i>Prioridad</i></u>
1a fase (oct. 1992-ene. 1993)	Beneficiarios: 15 400 Superficie: 53 900 has	Tenedores y Ex combatientes FMLN
2a. fase (feb.-abr. 1993)	Beneficiarios: 4 000 Superficie: 14 000 has	Ex combatientes FMLN Ex combatientes FAES Tenedores
3a. fase	Beneficiarios: 28 100 Superficie: 98 3500 has	Todos

FUENTE: Arreglo sobre la base de Naciones Unidas, 1993.

Por otra parte, la ausencia de información confiable del Registro Público de la Propiedad, o la falta de títulos, canceló varias transacciones y en otras generó problemas posteriores al encontrarse situaciones jurídicas irregulares, divergencias en cuanto a quién era el legítimo propietario o problemas de linderos.

Otro factor que generó diferencias fue la manera de adjudicación de las propiedades. Los representantes de los beneficiarios insistieron en la propiedad colectiva, una de las opciones reconocidas en el Acuerdo de Paz. Entre otras razones, argumentaron sobre la mayor viabilidad económica de un proyecto productivo común a diferencia de la solución individual en cada parcela, en donde —a falta de recursos e inversión— los beneficiarios se limitarían a la producción para la sobrevivencia. En cambio, el Banco de Tierras —conforme a sus normas— sólo estaba dispuesto a tramitar propiedades individuales. Finalmente, para acelerar el proceso, el Banco aceptó transferir las propiedades bajo la forma *proindiviso*, en el entendido de que posteriormente se delimitarían las propiedades individuales. Eso causó incertidumbre entre los beneficiarios, sobre todo entre aquellos cuya organización no contaba con un proyecto productivo ni con recursos para llevarlo a cabo, ya que contrajeron una deuda por una parte de la propiedad total, pero sin saber de antemano cuál le correspondía a cada uno. En julio de 1996, el Banco inició la instrumentación de un plan nacional de entrega de títulos; nueve meses más tarde, se había completado alrededor del 80% del plan. En 1997 se empezaron a dividir las propiedades para asignar las parcelas individuales.

La serie de problemas anotados contribuyó a limitar el interés de los beneficiarios potenciales por participar en el programa. En marzo de 1995, ambas partes acordaron cerrar la lista de beneficiarios, la cual llegó a los 36 000, a quienes se transfirieron poco más de 100 000 hectáreas (Naciones Unidas, 1997 y Banco de Tierras, 1998), es decir, 76% de la cantidad prevista de personas y 63% de la tierra estimada originalmente en el PTT. Por grupos, los beneficiarios de las FAES fueron 8 600 y los del FMLN sumados a los *tenedores*, 27 560 familias.

c) Alcances y perspectivas

Con formas y mecanismos diferentes, la reforma agraria y los acuerdos de paz contribuyeron a la redistribución de la propiedad agraria en El Salvador. El tiempo transcurrido desde la aplicación de los acuerdos de paz en el tema agrario llama a algunas reflexiones sobre la sostenibilidad de los beneficios para los que formaron parte del PTT y las perspectivas a las que hacen frente junto con los campesinos del sector reformado.

El marco en el que se instrumentó el programa de transferencia, caracterizado por la exigencia del cumplimiento sincronizado de los acuerdos, obligó a acelerar el proceso de reparto que, con recursos técnicos y financieros limitados, no pudo tomar en cuenta una serie de criterios y requisitos que podrían haber evitado problemas en su aplicación. El tema económico y social de los acuerdos, del cual forma parte la transferencia de tierras, fue objeto de una negociación de última hora que

dejó muchos cabos sueltos (Soto y Castillo, 1993). Si bien se especificaron cuestiones como las ya anotadas, muchas otras quedaron sin definir. Se refieren en particular a la dimensión de cada uno de los aspectos citados y sus formas de solución, de las cuales dependía en buena medida la manera de exigir y hacer frente a los compromisos. Es posible que en los términos aceptados, el gobierno partiera del supuesto de una demanda mínima sobre unas cuantas fincas por el retorno de los desplazados y repatriados a su lugar de origen; y que el FMLN, por su parte, reivindicara la construcción de su proyecto económico y social en las zonas en las que tuvo mayor presencia militar (Flores, 1994).

Al retrasarse el acuerdo político sobre la forma de la transferencia, predominaron las fuerzas del mercado. Cuando este último se reactivó, se volvió más difícil llegar a nuevos acuerdos políticos indispensables para resolver situaciones que rebasaban el ámbito de los precios. El mercado (propuesto como mecanismo de acceso a las tierras) se convirtió en un medio de división de los grupos de trabajo colectivo de los tenedores. Al mismo tiempo, reforzó el papel de las entidades públicas, en particular las financieras.

Por otra parte, se produjo una recomposición de las organizaciones sociales en las antiguas zonas de conflicto que establecieron nuevas relaciones con el Frente que los representaba en las negociaciones para las transferencias de tierras, lo cual permitió una mayor autonomía de las organizaciones campesinas, comunales o de asesoría para decidir sobre su permanencia en las tierras o su traslado y su participación en otros proyectos.

En términos de sobrevivencia, los retrasos en las negociaciones de las propiedades y su asignación repercutieron negativamente en el inicio de las actividades productivas y la pérdida de uno o varios ciclos agrícolas, según el caso. Al mismo tiempo, los beneficiarios tuvieron que resolver el problema de la falta de vivienda. La acumulación de carencias no se tradujo necesariamente en la posibilidad de darles solución de acuerdo con un orden lógico: la asignación de tierras, construcción de viviendas, capacitación, crédito para la producción, asistencia técnica. Al no poder generar ingresos suficientes para el sostén de las familias, tampoco pudieron empezar a cubrir los compromisos crediticios adquiridos. La viabilidad económica de las unidades productivas se puso en duda (CEPAL, 1993).

Esas circunstancias llevaron finalmente a la restructuración de la deuda agraria en mayo de 1996, con una oferta de descuento por pronto pago del 70% del saldo de la deuda (y un descuento adicional de 5 000 colones a los beneficiarios del PTT), siempre y cuando se cubriera simultáneamente el resto con las deudas pendientes de pago para la producción. En el caso de propiedades colectivas, el paso previo sería optar por el sistema individual de tenencia de la tierra. Este programa de restructuración (Decreto 699, 1966) tuvo vigencia hasta diciembre de 1997.

En el caso del PTT, la medida significaba la condonación de deudas de hasta 16 665 colones (1 915 dólares), lo cual era muy atractivo. Llama la atención que a la fecha de la emisión del decreto apenas habrían transcurrido dos años de la escrituración de las primeras propiedades, con lo cual era poco probable que las

unidades productivas hubieran logrado acumular fondos suficientes para hacer el pronto pago. Más bien, el acuerdo había previsto implícitamente un periodo de gracia.

Para facilitar el pago de la deuda, en el caso de las cooperativas de la reforma agraria se contempló una medida adicional: la posibilidad de vender o alquilar parte de las tierras de las cooperativas (Decreto 719, 1996). La propuesta de una condonación total de ambas deudas surgió en diversos foros y fue rechazada asimismo por sectores que tradicionalmente mantienen posiciones opuestas. El argumento común en contra fue la inconveniencia de otorgar mayores beneficios a sectores productivos, sobre todo empresariales, que con anterioridad obtuvieron dispensas y refinanciamientos blandos (Decreto 292, 1992). Dos años después, en marzo de 1998 el gobierno de El Salvador propuso nuevas medidas y mayores descuentos para facilitar el pago de las deudas agraria y agropecuaria, cuya aprobación ha quedado pendiente.

No cabe duda de que la reactivación del sector agropecuario (después de una década en que decayó en términos reales sin que su producto haya recuperado en los noventa los niveles de 1980), requiere de un ambiente favorable con disponibilidad de créditos y saneamiento financiero, renovación de la infraestructura, incorporación de innovaciones tecnológicas, transformación y reconversión productiva, así como opciones de comercialización. Las perspectivas de las unidades productivas creadas por la reforma agraria y a raíz de los acuerdos de paz, tendrán que considerarse en ese marco más amplio de requerimientos, con un grupo importante de cooperativas en posición favorable.²² Para el resto se pueden encontrar salidas que les permitan recrear sus medios de producción. Es difícil pensar que por la falta del pronto pago de una deuda contratada a 30 años (aun con la morosidad en la que han incurrido los adjudicatarios de la reforma agraria en un periodo que fue adverso para todo el sector), mientras sólo han pasado de dos a cuatro años desde que los beneficiarios del PTT contrajeron su deuda, se les cancele la posibilidad de desarrollar adecuadamente su proyecto productivo. No sólo sería un retroceso para ellos, sino una oportunidad perdida para la sociedad.

²² De acuerdo con datos del ISTA, de 300 cooperativas del sector reformado, 147 no tendrían capacidad de pago y 30 habrían cancelado su deuda (Fusades, 1997).

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Reserva, BCR (1998), *El Salvador, Información general*.
- Banco de Tierras (1998), "Informe de avances", mimeo.
- Boyce, James K. (coord.), Carlos Acevedo, Deborah Barry, Michael Conroy, Colin Danby, Manuel Pastor Jr., Eva Paus, Herman Rosa, Alexander Segovia y Elizabeth J. Wood (1995), *Adjustment Toward Peace: Economic Policy and Post-war Reconstruction in El Salvador*, A Study Commissioned by the United Nations Development Programme, San Salvador.
- Browning, David (1975), *El Salvador. La tierra y el hombre*, Ministerio de Cultura y Comunicaciones, 3a.ed., 1987, San Salvador.
- Browning, David (1983), "Agrarian Reform in El Salvador", *Journal of Latin American Studies*, volumen 15, parte 2, Cambridge University Press, Cambridge.
- Cecchi and Co. (1981), "Agrarian Reform in El Salvador", presentado a la USAID, San Salvador.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1993), *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz* (LC/Mex/R.414/Rev. 1), junio, México.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1997), *Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe, edición del bienio 1996-1997* (LC/Mex/L. 326), México.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL (1998), *El Salvador: evolución económica durante 1997* (LC/Mex/R. 646), México.
- Decreto núm. 153-154 de la Junta Revolucionaria de Gobierno (1980), "Ley Básica de la Reforma Agraria", *Diario Oficial* núm. 46, tomo 266, 5 de marzo, San Salvador.
- Decreto núm. 207 de la Junta Revolucionaria de Gobierno (1980), "Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos", *Diario Oficial* núm. 78, tomo 267, 28 de abril, San Salvador.
- Decreto núm. 842 de la Junta Revolucionaria de Gobierno (1981), "Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), con anterioridad a la Ley básica de la reforma agraria", *Diario Oficial* núm. 198, tomo 273, 28 de octubre, San Salvador.
- Decreto Legislativo núm. 839 (1987), "Ley de transferencia voluntaria de tierras con vocación agropecuaria", *Diario Oficial* núm. 234, tomo 297, 18 de diciembre, San Salvador.
- Decreto núm. 895 (1988), "Ley especial para la afectación y destino de las tierras rústicas excedentes de las 245 hectáreas", *Diario Oficial* núm. 40, tomo 298, 26 de febrero, San Salvador.

- Decreto Legislativo núm. 713 (1991), "Ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural", *Diario Oficial* núm. 43, tomo 310, 4 de marzo, San Salvador.
- Decreto Legislativo núm. 747 (1991), "Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria", *Diario Oficial*, tomo 311, 7 de mayo San Salvador.
- Decreto Legislativo núm. 292 (1992), "Ley de rehabilitación de los sectores productivos directamente afectados por el conflicto", julio, San Salvador.
- Decreto Legislativo núm. 699 (1996), "Ley de reestructuración de la deuda agraria", *Diario Oficial* núm. 100, tomo 331, 31 de mayo, San Salvador.
- Decreto Legislativo núm. 719 (1996), "Ley del régimen especial de la tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria", *Diario Oficial* núm. 100, tomo 331, 31 de mayo, San Salvador.
- Decreto Legislativo núm. 962 (1997), "Derógase la ley de arrendamiento de tierras agrícolas", *Diario Oficial* núm. 35, tomo 334, 21 de febrero, San Salvador.
- Diskin, Martin (1996), "Distilled conclusions: the disappearance of the agrarian question in El Salvador", *Latin American Research Review*, volumen 31, núm. 2, Albuquerque.
- Flores, Margarita (1994), "Tierra: conflicto y paz en El Salvador", ponencia presentada en el 48º Congreso de Americanistas, Estocolmo.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, Fusades (1997), "Sobre la condonación de la deuda del sector agropecuario", *Informe Trimestral de Coyuntura. Segundo Trimestre de 1997*, octubre, San Salvador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, Proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), (1989), *Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra*, San Salvador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), PERA (1991), *X Evaluación del proceso de reforma agraria*, San Salvador.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Unidad Nacional de Asistencia Técnica (UNT); Unidad Regional de Asistencia Técnica, RUTA II (1992), "Análisis de los proyectos agropecuarios y de recursos naturales presentados por las organizaciones no gubernamentales", San Salvador.
- Montes, Segundo (1986), *El agro salvadoreño (1973-1980)*, San Salvador, UCA Editores.
- Naciones Unidas (1992), "Acuerdo de Paz de El Salvador", capítulo V, en *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*, DPI/1208-92615, Nueva York.

- Naciones Unidas (1993), *Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador*, Adición S/25812/Add.2, Consejo de Seguridad, Nueva York.
- Naciones Unidas (1997), "Evaluación del proceso de paz en El Salvador", *Informe del Secretario General*, Asamblea General, A/51/917, Nueva York.
- Organización de Estados Americanos, OEA (1974), *El Salvador: estudio de zonificación agrícola*, El Salvador.
- Seligson, Mitchel, W. Thiesenhusen, M. Childress y R. Vidales (1992), *Estudio de la tenencia de la tierra*, preparado para la USAID, San Salvador.
- Simon, Laurence, James C. Stephens, suplemented by Martin Diskin (1982), *El Salvador Land Reform 1980-1981. Impact Audit*, Oxfam America, Boston, Mass.
- Soto, Álvaro de y G. del Castillo (1993), "Post-conflict peace-building in El Salvador: strains on the United Nations system", mimeo.
- Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (1997), "Evaluación crítica de la deuda agraria", *Semanario Proceso*, año 17, núm. 760, 4 de junio, San Salvador.
- USAID (1980), "El Salvador: agrarian reform sector. Strategy paper", mimeo., San Salvador.
- USAID (1982), "Agrarian reform in El Salvador. Process and progress", mimeo., San Salvador.