PN-ABQ-648

AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS PROJECT, PHASE II

Under contract to the Agency for International Development, Bureau for Research and Development, Office of Agriculture
Project Office Hampden Square, 4800 Montgomery Lane, Suite 600, Bethesda, MD 20814 • Telephone: (301) 913-0500
Telex: 312636 • Fax: (301) 652-3839

isn-86076

ANALISIS DE LA POLITICA AGRARIA
DE EL SALVADOR

ESTUDIO DE LA TENENCIA
DE LA TIERRA

Septiembre de 1993

APAP II
Informe Técnico
No. 133

Preparado para el
Proyecto de Análisis de la Política Agraria, Etapa II (APAP II)
y la
USAID/El Salvador

Contratos de la AID Nos. DAN-4084-Z-11-8034-00 y LAG-4084-C-00-2043-00

Autores: Mitchell Seligson
William Thiesenhusen
Malcolm Childress
Roberto Vidales

Prime Contractor: **Abt Associates Inc.**, 55 Wheeler Street, Cambridge, MA 02138 • (617) 492-7100

Subcontractors: **Harvard Institute for International Development**, Harvard University, One Eliot Street, Cambridge, MA 02138 • (617) 495-9779
Food Research Institute, Stanford University, Stanford, CA 94305-6084 • (415) 723-0693
North Carolina State University, Department of Economics and Business, Box 7645, Raleigh, NC 27695-7645 • (919) 515-3107
Abel, Daft & Earley, 1410 King Street, Alexandria, VA 22314 • (703) 739-9090
International Science and Technology Institute, 1129 20th Street, NW, Suite 800, Washington, D.C. 20036 • (202) 785-0831
International Food Policy Research Institute, 1200 17th Street, NW, Washington, D.C. 20036 • (202) 862-5600

INDICE

LISTA DE CUADROS
LISTA DE FIGURAS
LISTA DE SIGLAS Y MEDIDAS
RECONOCIMIENTOS
RESUMEN EJECUTIVO

1. PERFIL DE LAS POBLACIONES AGRICOLAS SIN TIERRAS, CON ESCASAS PROPIEDADES DE TIERRA Y DESEMPLEADAS EN EL SALVADOR 1-1

1.1 ¿Cuántos campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados hay en El Salvador? 1-4

1.1.1 Base de datos 1-6
1.1.2 Definición de la población sin tierras 1-9
1.1.3 Trabajadores agrícolas no empleados 1-12
1.1.4 Población con poca tierra 1-13
1.1.5 Mano de obra familiar no remunerada 1-16
1.1.6 Estimación general de los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados 1-20
1.1.7 Comparación de los resultados con otros estudios 1-22
1.1.8 Tenencia indirecta 1-23

1.2 Los agricultores sin tierras, con poca tierra y desempleados de El Salvador: Descripción 1-30

1.2.1 Sexo, residencia y tenencia de la tierra 1-30
1.2.2 Ubicación geográfica 1-32
1.2.3 Edad 1-36
1.2.4 Estado civil 1-37
1.2.5 Alfabetización y educación 1-39
1.2.6 Ingreso 1-41
1.2.7 El impacto de la tenencia indirecta sobre el ingreso 1-50

1.3 Recomendaciones normativas 1-53

2. LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN EL SALVADOR, 1993: COMPARACION ENTRE LOS TERRATENIENTES, LOS ARRENDATARIOS, LOS MIEMBROS DE COOPERATIVAS, LOS "FINATEROS" Y LOS "TENEDORES" 2-1

2.1 La encuesta sobre tenencia de la tierra de 1993 2-3
2.2 Diseño de la muestra 2-4

2.2.1 Campo # 1: Cooperativas del ISTA "Abandonadas" 2-5
2.2.2 Campo # 2: 20 Cooperativas del ISTA 2-6
2.2.3 Campo # 3: Beneficiarios de FINATA 2-6
2.2.4 Campo # 4: Tenedores de los Acuerdos de Paz 2-6
2.2.5 Campo # 5: Muestra nacional representativa de los agricultores . . . 2-7
2.2.6 El arrendamiento como estrato separado en el análisis 2-8

2.3 Las características de la tenencia de la tierra de la muestra 2-10

2.3.1 Cantidad de tierra poseída 2-10
2.3.2 Seguridad de la Tenencia 2-12
2.3.3 ¿Cómo se obtuvo la tierra? 2-15
2.3.4 Duración de la posesión 2-16
2.3.5 Pago del terreno 2-16

2.4 Intensidad de cultivo 2-17
2.5 Actitudes hacia el medio ambiente 2-20
2.6 Problemas de la comunidad, satisfacción con la vida y apoyo político-alienación 2-21

2.6.1 Problemas de la comunidad 2-21
2.6.2 Satisfacción con la vida 2-24
2.6.3 Apoyo político-alienación 2-25

2.7 Características socioeconómicas y demográficas de los agricultores 2-28
2.8 Producción agrícola e ingresos 2-33
2.9 Conclusiones y recomendaciones normativas 2-43

3. LAS REFORMAS AGRARIAS EN EL SALVADOR: EVALUACION CONTEMPORANEA 3-1

3.1 Introducción 3-3
3.2 Argumentos presentados 3-4
3.3 Antecedentes de la reforma 3-4
3.4 La reforma agraria: problemas de la década de 1990 3-6
3.5 Datos 3-8
3.6 Beneficiarios de la reforma 3-8

RESUMEN EJECUTIVO

Es a la vez irónico y perturbador el que la guerra civil de 12 años de El Salvador, en la que se perdieron más de 75.000 vidas y se produjeron daños en la infraestructura valorados en muchos millones de dólares, ha hecho poco progreso en resolver una de sus causas centrales, a saber el problema de la falta de tierra para los campesinos.

Los datos recopilados y analizados por el equipo de tenencia de la tierra en El Salvador nos permiten por vez primera desde la década antes de la guerra tener una idea clara de la tenencia de la tierra y de la mano de obra agrícola en El Salvador. En ese estudio, analizamos una muestra de 18.000 salvadoreños encuestados por el Ministerio de Planificación que contenía datos excelentes sobre la tierra y la mano de obra. Complementamos esa base de datos con una encuesta de fines especiales propia, conocida ahora como la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993.

Las mejores estimaciones son las de que, en 1971, 65 por ciento de las familias rurales en El Salvador carecían de tierra o tenían escasas propiedades, definidas como menos de 0,7 hectárea de terreno. Los datos analizados en este informe indican que, a pesar de que El Salvador ha experimentado una reforma agraria no socialista que es la más extensa de América Latina, incorporando 280.000 hectáreas de terreno, o una quinta parte del área total del país, y 10 por ciento de la población nacional, en la víspera de la resolución de la guerra civil, 54 por ciento de la fuerza laboral agrícola, o más de 330.000 adultos, permanecían sin tierras, con escasas propiedades de tierras o desempleados.

Los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra pueden, a lo más, si se cumplen completamente, resolver directamente con el tiempo el problema de falta de tierra de unos 75.000 adultos, dejando así un remanente de 255.000 adultos, o 40 por ciento de la fuerza laboral agraria, carentes de tierra, con escasas propiedades de tierra o desempleados. En términos absolutos, éste es aproximadamente el mismo número de salvadoreños que carecían de tierra o tenían poca tierra con anterioridad a estallar la guerra civil.

Entre quienes tienen tierras en El Salvador, la mitad, aproximadamente, son arrendatarios, un número muy superior al que había sido estimado por los consultores de la USAID en estudios anteriores. Existen claras pruebas de que en el curso del tiempo hay un aumento constante en el arrendamiento de tierras, pasando de una tercera parte, aproximadamente, a la mitad de todas las propiedades, esto a pesar de la Etapa III de la reforma agraria a la que se dio amplia publicidad, la ley de "tierra para el que la trabaja", modelada y diseñada por quienes ejecutaron una reforma análoga en Vietnam. Los propietarios de la tierra tienen pocos incentivos para vender a los precios que los arrendatarios podrían pagar. Precios cada vez más elevados de la tierra, en función de la creciente densidad de población, junto con el ingreso a prueba de inflación generado por los arrendamientos del terreno, proporcionan muy poco incentivo para que los propietarios vendan sus tierras. Este resultado es preocupante porque los arrendatarios tienen menos tierra que los propietarios de fincas y sus ingresos agrícolas son más bajos, aproximadamente dos terceras partes de los ingresos de los propietarios de fincas, incluso cuando se introduce control para tomar en cuenta la dimensión de la finca. Los ingresos de los arrendatarios están por debajo de los ingresos percibidos en los puestos de

trabajo del sector industrial, mientras que los pequeños terratenientes ganan aproximadamente lo mismo que sus colegas industriales. Además, los propietarios tienen el doble de probabilidades de plantar cultivos permanentes y es mucho más probable que utilicen medidas importantes de conservación en sus propiedades.

Los Acuerdos de Paz requieren la entrega de tierras a un grupo de unos 25.000 agricultores "tenedores" que emplearon gran parte de la guerra tratando de sobrevivir en las zonas del conflicto. Estos constituyen el segmento más pobre de la población rural y están muy alienados políticamente, según determinado por nuestra encuesta de la opinión pública. El progreso en otorgar tierras a los tenedores ha sido muy lento y, cuando quede finalmente concluido, habrá de ir acompañado de un programa extenso de asistencia.

El Banco de Tierras fue establecido como mecanismo para ayudar a vigorizar el mercado agrario, pero se ha visto obligado temporalmente a dirigir sus energías hacia el objetivo de ayudar a cumplir los términos de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, uno de los efectos de la paz es la aparición de precios de la tierra en rápido aumento, aunque no han llegado aún a los niveles antes de la guerra. De acuerdo con nuestros estudios, los precios más elevados agotarán rápidamente los recursos del Banco de Tierras, que se obtuvieron tomando como base los precios de la tierra en el período de más intensidad de la guerra, dejándolo incapaz de cumplir sus metas iniciales.

Las posibilidades de éxito de la reforma agraria realizada como parte de los Acuerdos de Paz necesitan examinarse a la luz de la experiencia anterior de El Salvador con la reforma agraria realizada en 1980. Si bien algunas de la tierras agrícolas mejores del país se entregaron a las cooperativas en esa reforma, sólo la mitad, aproximadamente, de las cooperativas generan suficientes ingresos para poder efectuar un pago por el terreno y sólo 3,3 por ciento de la deuda agraria se ha reembolsado a pesar del hecho de que los pagos hipotecarios promedio se han reducido por un factor de cinco debido a la inflación desde 1980. Las moras en el pago de los créditos de producción siguen siendo un problema grave para las cooperativas, incluso después de una importante exoneración del crédito pendiente en 1990.

Estas sombrías conclusiones necesitan colocarse en un contexto más general de cuatro factores clave que restringen la capacidad de El Salvador para hacer frente a los retos normativos implícitos.

En primer lugar, El Salvador es un país sumamente pequeño y densamente poblado. Con una dimensión total de 21.000 km^2, es el país más pequeño de América Latina continental y es más pequeño incluso que los países caribeños insulares de Cuba, República Dominicana y Haití. Con una población de más de cinco millones de habitantes, su densidad de aproximadamente 240 personas por km^2 excede a la de Haití (225/km^2). Si El Salvador fuese a tratar de proporcionar a la población sin tierra, con escasa tenencia de tierras y desempleada la misma cantidad de terreno que se está dando a los beneficiarios de los Acuerdos de Paz, a saber, 3,5 hectáreas por persona, requeriría 1,2 millones hectáreas de terreno o 56 por ciento de área total de tierras del

país. En pocas palabras, El Salvador tiene demasiadas personas y muy poca tierra para poder abordar con eficacia el problema de la falta de tierra para la población campesina.

Segundo, la escasez de tierra es exacerbada aún más por la aguda degradación ambiental que gran parte de El Salvador ha sufrido en años recientes. Este país tiene la proporción más baja de tierras en selvas de cualquier país de Latinoamérica continental. Sus ríos están contaminados y sus suelos están sujetos a una erosión extrema. Sin embargo, irónicamente, las hostilidades de la guerra civil impidieron a muchos campesinos cultivar sus campos y, como resultado, algunas áreas se han dejado baldías permitiendo así la vuelta de crecimiento secundario y reduciéndose la erosión del suelo. Además, el uso de plaguicidas ha descendido como resultado del descenso en los precios del algodón que ha eliminado prácticamente la siembra de este cultivo en las tierras bajas costeras. Sin embargo, al terminar la guerra, puede esperarse que dentro de unos cuantos años la actividad agrícola volverá a niveles normales y la degradación ambiental se acelerará de nuevo.

Tercero, El Salvador se ha comprometido a establecer políticas neoliberales que favorecen aranceles más bajos, integración económica regional y competencia en el mercado mundial. Se ha hecho un progreso notable en el área agrícola que promete estimular la corriente de artículos del agro dentro de América Central (o al menos entre Guatemala, El Salvador y Honduras). Como resultado, han aumentado las presiones competitivas sobre los agricultores de El Salvador. Además, los menores aranceles aplicados a los artículos manufacturados probablemente reduzcan la demanda en El Salvador de algunos de sus artículos menos competitivos mientras que el empleo en producción compartida en maquiladoras probablemente aumente. Este cambio en el empleo industrial quizás resulte en un aumento general en la cantidad de puestos de trabajo pero con sueldos más bajos. Como resultado, el empleo industrial se está convirtiendo en una alternativa cada vez menos atractiva a la agricultura frente a lo que pudiera haber sido.

Cuarto, las restricciones de capital se han hecho en fecha reciente mucho más graves en términos de asistencia económica a mediano-largo plazo. Al concluir la Guerra Fría, ha habido una reducción espectacular en la importancia geopolítica de América Central para Estados Unidos. Junto con las graves presiones presupuestarias a las que hace frente Washington, que imponen un reexamen de los desembolsos de ayuda exterior, y restricciones similares en Japón, es difícil imaginar que los niveles de la asistencia exterior disponible para El Salvador en la década de 1980 vayan a duplicarse en la segunda mitad de la década de 1990.

¿Cuáles son, pues, las opciones normativas? Las recomendaciones específicas se presentan en capítulos individuales. Aquí nos concentramos en la política general.

En términos de la población sin tierras, con escasas propiedades de tierra y de los desempleados, vemos muy poca oportunidad para estas personas en la agricultura tradicional, de pequeños terratenientes. Simplemente hay demasiadas personas y no hay tierras suficientes. Por tanto, vemos dos opciones, una rural y otra urbana.

En El Salvador rural la alternativa más atractiva a las pequeñas tenencias de tierras es el empleo en la agroindustria. La cuestión, naturalmente, es qué cultivos y para qué mercados. No tenemos una respuesta inmediata a esta pregunta, la cual transciende del alcance del trabajo que se nos ha encomendado sobre tenencia de tierras. Lo que sabemos es que dichas opciones tendrán que explorarse. Una segunda opción en el campo es la de las fábricas rurales, incluidas las industrias de montaje. Afortunadamente, gran parte de El Salvador cuenta con buen acceso por carreteras en buen estado, por lo que el transporte no constituye un problema importante. Sin embargo, muchos puentes fueron destruidos durante la guerra, principalmente los tramos principales este-oeste que cruzan el Río Lempa. Los puentes Bailey temporales que se utilizan ahora son puentes de un sólo tramo que con el tiempo habrán de sustituirse con puentes convencionales si aumenta notablemente el tráfico industrial. Aparentemente, el gobierno de Japón tiene interés en prestar dinero para la reconstrucción de estos puentes. Apoyamos esa actividad. La red eléctrica también fue dañada durante la guerra, pero muchas columnas se han reemplazado y el servicio se ha restablecido. El servicio eléctrico está sujeto aún a frecuentes interrupciones, pero a medida que se repara el daño ocasionado por la guerra, dichos eventos se hacen menos frecuentes. En cualquier caso, casi todas las áreas de concentraciones importantes de la población tienen servicio eléctrico, por lo que las fábricas rurales son factibles en casi todas las zonas rurales.

Las fábricas urbanas ofrecen una tercera opción para la población sin tierra, con escasas propiedades de tierras y para los desempleados. Por el momento, la mayoría de estas fábricas están concentradas en la zona superpoblada de San Salvador. Mucho menos onerosa para la infraestructura urbana sería la expansión fabril en las ciudades y localidades tanto al este como al oeste de San Salvador. Pero nuevamente, hacemos frente al problema del producto y el mercado. No estamos en situación de hacer recomendaciones sobre esta cuestión.

Entre los individuos que tienen tierra, dividimos nuestras recomendaciones por tipo de tenencia pero primero nos preocupamos del problema de seguridad de la tenencia de la tierra. Nuestro estudio llegó a la conclusión de que el sistema de registro de la tierra por comarca censal era tan deficiente que sería imposible reformarlo. Se han hecho esfuerzos en dicho sentido en el pasado y éstos han fracasado. En particular, los esfuerzos por sustituir el folio personal por folio real (registro del propietario frente a registro de la propiedad) no han tenido un éxito importante y, en cualquier caso, se han limitado exclusivamente al registro en San Salvador, dejando gran parte de la propiedad rural excluida del sistema más moderno.

Sin embargo, en el lado positivo, El Salvador ha visto el establecimiento de un Registro Social de Inmuebles sumamente eficiente y exitoso, que hasta la fecha se ha limitado en gran medida a registrar las propiedades urbanas en los proyectos de vivienda. La tecnología de computadoras sumamente avanzada desarrollada en ese proyecto podría ampliarse para que incorpore a todo El Salvador y sustituya lentamente el registro existente anticuado. A fin de que esto ocurra, la Oficina Nacional del Catastro requeriría una infusión importante de dinero para poder concluir el catastro nacional iniciado con fondos de la USAID en la década de 1970 y mejorar las secciones de ese catastro que fueron concluidas antes de que estallara la guerra. Necesitarían ofrecerse fondos para garantizar la compatibilidad entre el sistema computarizado

del catastro y el registro. Pero estos son problemas técnicos que los organismos salvadoreños afectados han estudiado y comprenden bastante bien.

Si se ampliara el nuevo registro de la tierra, entonces los problemas de la inseguridad de la tenencia podrían reducirse enormemente. Además, el nuevo sistema parece totalmente capaz de proporcionar un medio de información sobre uso de la tierra en general que ayudaría a satisfacer las necesidades cada vez mayores de ingresos municipales. Los gobiernos municipales han aumentado enormemente su capacidad y sus funciones con las reformas aprobadas en 1986 y las reformas fiscales de 1992. Asumieron la responsabilidad de la amplia rehabilitación de la infraestructura local en el contexto del programa de Municipios en Acción (MEA). El requisito legal de que todos estos proyectos sean presentados por los ciudadanos en cabildos abiertos ha hecho que estas actividades sean mucho más participativas que las actividades previas de infraestructura local. Los fondos para MEA se están reduciendo ya que se están recortando los fondos ESF para El Salvador. Un catastro revitalizado podría ayudar al gobierno municipal a reemplazar los fondos externos mediante un impuesto sobre el valor de la tierra.

Volviendo ahora a los segmentos específicos de la población propietaria de tierras, quienes necesitan más atención son los arrendatarios. Las leyes de arrendamiento de tierras que figuran en los libros no proporcionan suficientes garantías de seguridad a los arrendatarios y los propietarios y, en cualquier caso, son tan engorrosas que es imposible hacerlas cumplir. Se ha propuesto una legislación de arrendamiento en el nuevo Código Agrario, pero, al escribirse el presente informe, el código distaba aún de quedar concluido y de ser debatido formalmente por la rama legislativa.

Revisten de una preocupación especial, dado que la mitad de quienes tienen acceso a la tierra son arrendatarios, las repercusiones ambientales de una extensa práctica de arrendamiento de terrenos. La USAID, con su hincapié recién ampliado en el medio ambiente (al igual que otros donantes), ha de buscar formas de crear incentivos para que la propiedad de arrendamiento se utilice de forma ambientalmente viable. En la actualidad, no existen estos incentivos.

Los antiguos arrendatarios, llamados FINATEROS, han sido sumamente morosos en el pago de su deuda del terreno incluso cuando esa deuda es insignificante conforme a normas históricas. Los FINATEROS nacieron en la Etapa III de la reforma agraria de 1980 y necesitan entrar a formar parte del sistema regular de propiedad de la tierra en El Salvador. Para hacer esto posible, han de amortizar su deuda hipotecaria o hacer que se le exonere. Consideramos que, si bien el principio de pagar la tierra es bueno, como cuestión práctica pudiera ser mejor perdonar esta deuda y eliminar los vínculos entre FINATA y los FINATEROS.

La población tenedora de los Acuerdos de Paz constituye un grupo especialmente preocupante. Su pobreza y su enajenación política hacen que sean posibles fuentes de perturbaciones civiles en un futuro no muy distante. Este grupo ha de ser objeto de asistencia especial, tanto crédito de subsistencia a corto plazo, asistencia técnica a corto plazo, asistencia técnica a plazo más largo como crédito a la producción.

Consideramos que los recursos deberán desviarse del sector reformado (es decir, los beneficiarios de la reforma agraria de 1980) hacia la población de tenedores. El sector reformado absorbe demasiados recursos por muy poco rendimiento para que sea prudente desde un punto de vista del desarrollo seguir subvencionándolo. Además, los vínculos de dependencia entre el ISTA (entidad de reforma agraria) y las cooperativas de la reforma necesitan atenuarse y romperse.

Nos sentimos alentados de que las nuevas opciones que ahora han sido convertidas en ley en El Salvador pudieran proporcionar los mecanismos para eliminar esta dependencia y reducir las subvenciones. Las cooperativas de la reforma pueden seleccionar ahora entre varias opciones que les permitirían asumir una responsabilidad más directa de sus tierras. Una de estas opciones es un interesante arreglo de accionistas llamado "participación real". Nuestros estudios de estas opciones, sin embargo, no nos permitieron llegar a la conclusión de que ninguna de ellas fuese más prometedora que las otras debido a que no ha transcurrido el tiempo suficiente para que se disponga de datos. Consideramos que este proceso se aceleraría si se diese a las cooperativa señales inequívocas de que se estaban poniendo fin a sus subvenciones y de que éstas se iban a invertir en la población tenedora.

Nos mostramos preocupados ya que parece haber una menor participación femenina en las cooperativas del ISTA que en la agricultura en su conjunto. Esto puede reflejar un sesgo de selección por parte del ISTA o una dinámica atribuible a las propias cooperativas. En cualquier caso, es una cuestión que ha de suscitarse y resolverse.

Una recomendación que hacemos que se aplica a todos los agricultores en todas las categorías de tenencia de tierras es la de que necesita hacerse mucho más para invertir en capital humano. Los niveles de educación eran bajos entre todas las categorías de agricultores; incluso entre los agricultores que emplean a trabajadores, 42 por ciento eran analfabetos, y entre los pequeños agricultores sin trabajadores empleados, 52 por ciento eran analfabetos. Los años promedio de escolarización entre los miembros de la población agrícola en El Salvador oscilan alrededor de tres años. Entre los campesinos con escasez de tierra estos años descienden a dos. Va a ser difícil trasladar a estos campesinos a un marco fabril. En su mayor parte, los campesinos analfabetos no pueden emplearse en operaciones fabriles. Ciertamente, en vista de los crecientes requisitos técnicos de la agroindustria, el papel que pueda desempeñar la población analfabeta quizás sea escaso. Confrontado con esta realidad, El Salvador tiene pocas opciones para iniciar una importante campaña de alfabetización de adultos a fin de mejorar esta fuerza laboral para que pueda hacer frente a los retos del futuro. Sin dicho programa, habrá muy pocas opciones para el 43 por ciento analfabeto de los miembros de la población agrícola.

Este estudio es sólo un primer intento, tentativo, por comprender la dimensión y complejidad de los problemas de tenencia de tierras que afronta El Salvador. Está limitado debido a su perspectiva instantánea para la comprensión del problema, requerida por la disponibilidad de un sólo año de datos sobre el cual hubo de realizarse el análisis. Pero, al redactar el presente informe, se estaba divulgando la encuesta MIPLAN 1992-93 y su análisis se recomienda en los términos más enfáticos. En condiciones ideales, podría establecerse una

actividad tipo consorcio en la que participen MIPLAN y el Ministerio de Agricultura y algunos órganos externos privados tales como FUSADES, CENETEC y algunas universidades salvadoreñas interesadas en la materia. Cuando se realice finalmente el censo agrícola y se obtengan los datos de esa fuente, este grupo podrá disponer de un cuadro más completo. Ahora, sin embargo, no está en vías de realización ni se contempla un tal análisis. Los estudios disponibles en El Salvador son meras reexposiciones que se han vuelto a presentar correspondientes a series de datos viejos, especialmente el informe McReynolds de 1987-88 citado con frecuencia en el presente informe. Pocos países pequeños y muy pobres poseen los recursos magníficos de la unidad de encuestas de MIPLAN, pero es desalentador ver cuán poco uso hacen los salvadoreños (y ciertamente los donantes internacionales) de ese recurso. La USAID ha apoyado desde hace tiempo la unidad de MIPLAN pero no ha aprovechado al máximo los datos producidos por ésta. Sólo teniendo datos actuales y exactos podemos esperar coadyuvar a una política informada.

Finalmente, concluimos expresando un sentido de optimismo a pesar de la magnitud de los problemas que afronta El Salvador. Aunque la guerra civil no resolvió las cuestiones económicas que eran parte central del inicio de las hostilidades, en primer lugar, sí resolvió otra cuestión mucho más importante y profunda. Los Acuerdos de Paz que pusieron fin a la guerra otorgaron a la mayoría de los salvadoreños derechos humanos y derechos políticos fundamentales que no pueden ser violados con impunidad. El uso de una violencia masiva apoyada por el estado o condonada por el estado contra la población civil a principios de la década de 1980 sólo sirvió para avivar las llamas de la protesta social en El Salvador. Esa lección la han aprendido, aunque dolorosamente, un amplio espectro de dirigentes salvadoreños. Además, la conclusión de la Guerra Fría ha hecho evidente para todos que, sin interferencia externa en los asuntos de El Salvador, hay problemas sociales y económicos genuinos que se necesita resolver.

Con los Acuerdos de Paz instituidos, quienes están en desacuerdo con la política gubernamental concebida para resolver los problemas sociales y económicos tienen ahora garantizado el derecho a organizarse, formar partidos y destituir a los incompetentes. Pueden hacerlo sabiendo que el sector militar ha sido deslegitimado como actor en la restricción de estos derechos. Nos apresuramos a añadir que el sector militar sigue siendo una organización poderosa a pesar de la reducción que se ha hecho en su tamaño y de la purga de los altos oficiales que participaron más en la violación de los derechos humanos y la corrupción. Pero creemos que el sector militar tiene ahora una nueva visión y probablemente respetará el nuevo proceso político abierto y democrático que está haciendo su aparición en El Salvador. Ese proceso, dadas las vastas energías y creatividad del pueblo salvadoreño, contribuirá mucho a hacer de este pequeño país un lugar mejor y más pacífico en el que vivir.

1. PERFIL DE LAS POBLACIONES AGRICOLAS SIN TIERRAS, CON ESCASAS PROPIEDADES DE TIERRA Y DESEMPLEADAS EN EL SALVADOR

Las políticas de desarrollo agrícola, si se desea que sean eficaces, han de abordar la cuestión de la tenencia de la tierra. En El Salvador, que es el país más densamente poblado de América Latina continental, las cuestiones de la tenencia de la tierra han dominado a menudo casi todos los demás aspectos de la política agrícola. Ciertamente, las fuerzas rebeldes que libraron la guerra civil de doce años que acaba de concluir justificaron frecuentemente su lucha aludiendo a la injusticia en la distribución de la tierra en El Salvador. Hoy, sin embargo, la guerra civil ha terminado y se han adoptado medidas explícitas como parte del proceso de paz para resolver algunos de los problemas más apremiantes de tenencia de la tierra. Junto con la reforma agraria de 1980, El Salvador ha experimentado lo que puede ser la reforma agraria más extensa de un país no socialista en América Latina.

Para formular políticas eficaces que tomen debidamente en cuenta las cuestiones de la tenencia de tierras, es vitalmente importante que los órganos de decisión tengan a su disposición un cuadro integral de los patrones de propiedad de la tierra y la falta de dicha propiedad en el país. En El Salvador, lamentablemente, la ausencia de datos recientes de censos agrícolas ha hecho imposible hasta la fecha obtener ese cuadro. Utilizando datos nuevos, el presente informe trata de llenar este vacío. Debido a que los datos no se basan en un censo sino en una muestra, aunque bastante grande y bastante completa, este informe incluye explicaciones detalladas de las hipótesis que sirven de base para el análisis a fin de que el lector pueda comprender el fundamento de las conclusiones principales. La muestra consiste en la encuesta mayor y más completa de la población jamás emprendida en El Salvador, la Encuesta Familiar de Fines Múltiples del Ministerio de Planificación (MIPLAN) de 1991-92. En ausencia de datos de censos agrícolas más recientes que los de 1971, esta serie de datos proporciona una fuente vital de información para los órganos normativos y los donantes internacionales.

Las conclusiones centrales son las siguientes:

- De una población total de 5,2 millones de personas (1991-92), había 1,6 millones de adultos económicamente activos (personas con 16 y más años de edad). De esos, 34 por ciento, o 544.099 estaban empleados en el sector agrícola, de los cuales 523.368 realizaban tareas agrícolas.

- Una cifra adicional de 58.293 adultos salvadoreños de edad laboral estaban desempleados, arrojando una fuerza laboral agrícola total (empleados y desempleados) de 581.661. De la fuerza laboral agrícola total, 10,2 por ciento estaban desempleados[1] en 1991-92.

- De la fuerza laboral agrícola total, 169.432 (29%) no poseían tierras y una cifra adicional de 85.361 (15%) tenía poca tierra (definidos como los individuos que trabajan menos de 1 manzana o 0,7 hectáreas). En el presente informe, los trabajadores con poca tierra son definidos de forma que se excluya a los trabajadores que tienen un empleo asalariado permanente.

---

[1]Los trabajadores desempleados los define MIPLAN como los individuos que no trabajaban en la semana previa a la encuesta y que no tenían un empleo regular del que estuviesen ausentes debido a mala salud o a otras razones.

- Los campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados ascienden a un total de 313.002, que si se amplía para incluir una cifra estimada de 8,2 por ciento de la población no abarcada por la encuesta de MIPLAN, resulta en un total de 338.668 adultos, o 54 por ciento de la fuerza laboral agrícola adulta.

- Entre los miembros de la población agrícola económicamente activos, sólo 20 por ciento trabajaban más de 0,7 hectáreas de terreno o eran miembros de una cooperativa.

- Para colocar esta cifra en perspectiva, hay que tener presente que el número total de beneficiarios de la reforma agria de 1980 era de aproximadamente 79.000 (27.000 en la Etapa I y 52.000 en la Etapa III). Los Acuerdos de Paz, si se cumplen en su totalidad, proporcionan una cifra adicional de 47.500 beneficiarios del proceso de reforma agraria, algunos de los cuales se asentarán en tierras de la Etapa II y otros en tierras de la Etapa I y aún otros en tierras recién adquiridas. Así pues, más de una década de reforma agraria quizás resuelva la falta de tierra de unos 125.000 salvadoreños y sus familias (aproximadamente medio millón de personas); es decir, una tercera parte aproximadamente de la fuerza laboral agrícola de 1991-92 que no tenían tierras, que tenían poca tierra o que estaban desempleados.

- La Etapa III (Decreto No. 207) de la reforma agraria salvadoreña de 1980, el llamado programa de Tierra-para-el-que-la-Trabaja, mantuvo que la tenencia indirecta (especialmente el arrendamiento y aparcería) violaba el principio de la función social de la tierra y proporcionaba la conversión de la mayoría de los arrendatarios directos a propietarios de pleno dominio. Las restricciones sobre el arrendamiento, no obstante, se aprobaron en 1982. Para 1991-92, la forma individual más común de tenencia de la tierra en El Salvador era el arrendamiento y la aparcería. El informe halló que 106.000 arrendatarios y aparceros, o la mitad aproximadamente de quienes tenían acceso a la tierra, eran arrendatarios.

- Menos de una tercera parte de quienes trabajan la tierra lo hacían como propietarios de pleno domino.

- La tenencia de la tierra tuvo una influencia directa en el ingreso; los terratenientes de pleno dominio tenían los ingresos más elevados aun cuando se estableciera control para tomar en cuenta la cantidad de tierra poseída. Los arrendatarios tenían los ingresos más bajos de cualquier grupo.

- Los ingresos de los agricultores con acceso a la tierra, excluidos los arrendatarios, están por encima de la media nacional, mientras que los ingresos de los agricultores que no tienen acceso directo a la tierra están sustancialmente por debajo del promedio nacional. Sobre una base per cápita, el promedio del ingreso mensual nacional en 1991-92 era de 367 colones; entre los campesinos con poca tierra, éste era de 237, entre los asalariados en la agricultura de forma permanente, éste era de 205 y entre los trabajadores temporales asalariados en la agricultura, de 166. Entre los terratenientes, los terratenientes de pleno domino ganaban un promedio por persona de 603 colones por mes, mientras que los arrendatarios ganaban 302.

- Los arrendatarios de pleno dominio con una 1-4 manzanas (mz) de terreno perciben un ingreso que excede al del trabajo asalariado permanente en el sector industrial mientras que quienes poseen menos de una 1 manzana ganan sólo la mitad aproximadamente del salario diario en el sector industrial. Ciertamente, los ingresos totales de quienes poseen menos de 1 manzana son sólo 62 por ciento del ingreso de quienes trabajan en puestos asalariados en el sector industrial.

- Los agricultores que arriendan al menos 5 manzanas de terreno ganan más que los trabajadores asalariados en el sector industrial.

- En el cuadro siguiente se resumen cómo se han derivado las cifras de la población sin tierras, con poca tierra y desempleada en 1991-92 en el sector agrícola:

Categorías	Cifras	Comentarios
Población total, 1991	5.166.200	
de la cual, las personas de 16 y más años de edad...	2.918.746	
de la cual, las personas económicamente activas...	1.633.993	
de la cual, las personas empleadas en el sector agrícola...	544.099	
de la cual, las personas empleadas y que ocupan puestos de trabajo agrícolas	523.368	
de la cual, los jornaleros temporeros sin tierra...	169.432	Adviértase que 4.730 trabajadores poseen de 1 a 4 mz de tierra y, por tanto, no se cuentan como personas sin tierra
a la que se añaden los trabajadores agrícolas desempleados...	58.209	
dando un total de personas sin tierra y desempleadas de...	**227.641**	
a la que se añaden los **pequeños agricultores con poca tierra...**	**85.361**	Adviértase que esto incluye a quienes no declaran tierras así como a quienes poseen menos de 1 manzana de tierra
dando un total de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas en el sector agrícola de...	**313.002**	
la cual, al aumentar en el 8,2% subestimado de la muestra, da...	338.668	
con lo que, en términos relativos, el porcentaje de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas dentro de la fuerza de trabajo agrícola es...	54%	El denominador de este cálculo se consigue sumando las 523.368 personas en el sector agrícola con puestos de trabajo en ocupaciones agrícolas más las 58.209 desempleadas (581.661)

3

1.1 ¿Cuántos campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados hay en El Salvador?

Los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados son considerados a menudo como la fuente de la dinamita social que ha hecho estallar muchas de las guerras de los campesinos en el siglo XX.[2] Las guerras modernas de campesinos en China, Vietnam, Cuba, Nicaragua y El Salvador han tenido todas ellas pugnas por la tierra como uno de sus elementos centrales. Huntington, en su obra clásica sobre el desarrollo y la estabilidad, da una explicación para estas revoluciones agrarias: "Donde las condiciones de la propiedad de la tierra son equitativas y proporcionan una forma viable de ganarse la vida a los campesinos, no es probable que se produzca la revolución. Donde son injustas y los campesinos viven en pobreza y con sufrimiento, la revolución es probable, si no evitable, a menos que el gobierno adopte medidas expeditas para remediar estas condiciones."[3]

Este informe estima el número de personas sin tierras, con poca tierra y desempleadas en la población agrícola y luego describe a dichas personas de acuerdo con la edad, el sexo, la educación, el ingreso, el empleo del crédito y otras características clave. Para lograr este objetivo, también describe la población con tierras en términos de su dimensión, sus características socioeconómicas y demográficas y las características de tenencia de la tierra.

Hay gran confusión en cuanto a la dimensión de la población sin tierras. Uno de los documentos más influyentes sobre la experiencia de El Salvador con la reforma agraria fue el informe de Oxfam de 1981 titulado "Auditoría de Impactos", que declaró que "65 por ciento de la población carece de tierra". Sin embargo, no se proporcionó el denominador para esta estimación y por tanto no está claro si éste era 65 por ciento de toda la población, de la población económicamente activa, de la población rural o de la población agrícola.[4] En realidad, un examen de la nota al pie a ese artículo pone de relieve una fuente de 1976 que se basa en tabulaciones preliminares del censo agrícola de 1971. De acuerdo con esa fuente, 29,1 por ciento de las *familias rurales* no tenían tierras, no, tal como declara Oxfam, 65 por ciento. Pudiéramos (y quizás debiéramos) añadir a esta estimación de las personas sin tierras una cifra adicional del 34,6 por ciento de las familias rurales que poseían menos de 1 hectárea de terreno, por un total de

---

[2]El término "guerra de los campesinos" fue utilizado inicialmente por Eric Wolf en su estudio clásico titulado *Peasant Wars of the Twentieth Century*. Nueva York: (Harper and Row, 1969). El propio Wolf, sin embargo, consideraba que la fuente principal de la rebelión eran los llamados "campesinos medios", los pequeños terratenientes que vivían en reductos de montaña aislados.

[3] Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968, página 375. Prosterman y Reidenger (1987:10) explican la conexión de esta forma: "La tierra es la fuente principal de sustento, seguridad y condición social para la mayoría de las personas en los países menos desarrollados... Así pues, no debería sorprender que en muchas sociedades el tema principal de queja y la principal ocasión causante deba estar relacionada con la tierra; específicamente, la de que una proporción muy elevada de los conflictos civiles más violentos del siglo XX deberían haber ocurrido en situaciones en las que un porcentaje sustancial de la población se veía bloqueada, por agentes humanos, de tener una relación segura y remunerativa con la tierra que trabajaban".

[4]Laurence R. Simon y James C. Stephens, Jr., *El Salvador Land Reform, 1980-1981: Impact Audit* (con suplemento de 1982 por Martin Diskin). Oxfam America, Inc, 1982, p. 1. La fuente citada es Melvin Burke, "El sistema de plantación y la proletarización del trabajo agrícola en El Salvador", *Estudios Centroamericanos* (septiembre-octubre de 1976), páginas 473-86.

4

63,7 por ciento de la *población rural* que o bien no tenían tierra o tenían poca tierra en 1971. Esa cifra se aproxima a la estimación de Oxfam; casi 65 por ciento de las *familias rurales* carecían de tierra *o* tenían poca tierra en 1971. En términos de cifras brutas, esto asciende a 112.108 sin tierras y 132.907 con tierras de un total de 348.859 *familias* rurales (no individuos).[5] No se dan datos sobre los desempleados.

Roy Prosterman, respetado autor de la legislación de Tierra para el que la Trabaja (Etapa III) de la ley agraria salvadoreña de 1980, es un importante defensor del vínculo entre la desigualdad en la posesión de tierra y la violencia en todo el mundo, especialmente en El Salvador.[6] Los cálculos de Prosterman frecuentemente citados para el período inmediatamente precedente a la reforma agraria de 1980 ponen las cifras de personas sin tierras y con poca tierra en 30-37 por ciento de la fuerza laboral total, cifra que figura entre las más altas del mundo.[7] Si ésta es una estimación fiable, significaría que en 1991-92 había hasta 592.000 campesinos sin tierras y con poca tierra en El Salvador. Los cálculos de Prosterman no están libres de críticas, sin embargo.[8] Otras estimaciones, más altas, son las elaboradas por el PNUD según las cuales para 1980, 51,3 por ciento de las familias rurales no tenían tierras.[9] Otro estudio más reciente se basa en una muestra tan pequeña que su fiabilidad se pone seriamente en tela de juicio.[10] El estudio más reciente citado, llamado también el Informe McReynolds, combina cinco fuentes de datos, tres de los cuales fueron realizados en 1987-88 por el PERA (Proyecto de Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria) con un tamaño de la muestra de 2.694, una

---

[5]Véase Burke. 1976, página 475.

[6]Roy Prosterman y Jeffrey Riedinger, *Land Reform and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1987. Para los datos véase la página 26. Véase también Prosterman, "IRI: A Simplified Predictive Index of Rural Instability", *Comparative Politics* 8(1976), páginas 339-54 y Prosterman y Riedinger, "Toward an Index of Democratic Development", en *Freedom in the World": Political Rights and Civil Liberties*, ed., Raymond D. Gastil. Westport, CT: Greenwood Press, 1982.

[7]Se dan datos comparativos y el método de cálculo en Edward N. Muller y Mitchell A. Seligson, "Insurgency and Inequality", *American Political Science Review*, Vol. 81, junio de 1987, páginas 445-447. La mayoría de los países tienen cifras mucho más bajas.

[8]Una de las críticas más recientes es la de Charles D. Brockett, "Measuring Political Violence and Land Inequality in Central America", *American Political Science Review*, Vol 86 (marzo de 1992), págs. 169-176. Cabe advertir, no obstante, que el argumento de Brockett concuerda con el de Prosterman, asignando a El Salvador una puntuación de 100 en su índice de "potencial relativo de perturbación rural", el más alto de cualquier país de América Central.

[9]Según citado por Raúl Ruben, *El problema agrario en El Salvador: Notas sobre una economía polarizada*. Cuadernos de Investigación, No. 7, Año 11, abril de 1991, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales. San Salvador.

[10]El tamaño de la muestra fue de 162 encuestados distribuidos en siete de los catorce departamentos salvadoreños. Véase Oscar Morales Velado, *Familias pobres de las zonas rurales del oriente y occidente de El Salvador: Características sociológicas y económicas*. Cuadernos de Investigación, Año II, agosto de 1992, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales, San Salvador.

pequeña encuesta de arrendatarios realizada por CLUSA y el censo de agricultura de 1971.[11] Si bien esta actividad muy impresionante contiene gran cantidad de información valiosa sobre la tenencia de la tierra y la agricultura en general, su marco de muestreo fue la finca más que la familia, por lo que no puede proporcionar una estimación fiable de las poblaciones sin tierras y desempleadas. Además, y en muchas formas lo que es más importante, el marco de muestreo del PERA se basó por entero en las listas catastrales del Instituto Geográfico Nacional, cuya exactitud y actualidad no se han estudiado. Otra actividad impresionante, el Informe Gore, se basa en un nuevo estudio realizado en 1987 de 789 familias en las zonas rurales de El Salvador que fueron entrevistadas inicialmente en 1978.[12] Si bien esa encuesta incluye a personas con tierras y sin tierras, la limitación de la muestra al segmento de la población que vivía en la misma zona general en 1987 que en 1978 crea varios problemas. Excluye a las personas que emigraron en los nueve años comprendidos entre 1978 y 1987. También excluye a las familias más jóvenes, que no se habían formado para 1978. De ahí que la muestra represente un componente más estable y más viejo de la población rural que el que en realidad se halló presente en la población en su conjunto.

Bien sean una fuente de revolución social o no, los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados en una economía que depende fuertemente de la agricultura para los ingresos, representan un grave problema social y económico. En las sociedades que no han experimentado reformas agrarias, los expertos recomiendan a menudo enfáticamente concentrarse en ellos como solución para el problema generalizado del campesinado sin tierras. Pero en El Salvador, país que ha experimentado dos importantes reformas agrarias en poco más de una década y en el que la fragmentación de la tierra es ya un problema muy grave, dicha recomendación sería irresponsable y políticamente inviable.

Las conversaciones con numerosos salvadoreños y representantes de organizaciones internacionales produjeron estimaciones espectacularmente diferentes en cuanto a la dimensión del problema de campesinos sin tierras y con poca tierra en El Salvador en el período posterior a la guerra civil. Varias personas argumentaron que, puesto que la reforma agraria asociada con los Acuerdos de Paz proporciona tierras a miles de campesinos y puesto que muchos de los pobres de El Salvador han emigrado a la ciudades, a los Estados Unidos y a otros lugares, el problema se ha resuelto esencialmente. Otros han adoptado el criterio opuesto, indicando que el problema de la tierra sólo se ha resuelto para quienes lucharon en la guerra, ignorando casi totalmente a aquellos en cuyo nombre se luchó la guerra.

1.1.1 Base de datos

Con anterioridad a 1992, los únicos datos disponibles para análisis de la población y estadísticas agrícolas en El Salvador se derivaron de los censos de población y agrícolas de 1971, estimaciones carentes de actualidad, y de datos de encuestas incompletos.

---

[11]Samuel A. McReynolds, Thomas M, Johnston, Peter H. Gore y Joe D. Francis, "The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study". Washington, D. C.: National Cooperative Business Center, noviembre de 1989, documento mecanografiado.

[12]Peter H. Gore, Samuel A. McReynolds y Thomas M. Johnston, "The 1987 Resurvey of the 1978 El Salvador Non-Metropolitan Household Study". Washington, D. C.: National Cooperative Business Association, junio de 1987, documento mecanografiado. Cabe advertir que el marco de la muestra utilizado fue el de la Encuesta Familiar de Fines Múltiples, el mismo utilizado en este informe.

6

Aunque en 1992 se emprendió un nuevo censo de población, los datos no fueron útiles para determinar el número de campesinos sin tierras en este informe debido a que (1) no estaban tabulados en el momento de preparar este informe y (2) no contienen de por sí información suficiente para hacer una estimación razonable del número de campesinos sin tierras en El Salvador.[13] Los datos del censo de 1992 pueden utilizarse con el tiempo para estimar cuántos salvadoreños trabajan en la agricultura y, de éstos, cuántos son asalariados y cuántos están desempleados. Esta información puede a su vez utilizarse para corregir los factores de expansión que se emplearon para ponderar las muestras en este informe.

Sin embargo, la información sobre propiedad de la tierra, que es necesaria para estimar el número de personas sin tierras, no se incluye en los datos del censo de población.[14] Para estimar el número de personas sin tierras, por tanto, los datos procedentes del censo de población de 1992 han de vincularse con los datos procedentes del censo de agricultura en vías de realización; es decir, la información acerca de un individuo tomada del censo de población ha de vincularse con la información acerca de su finca tomada del censo de agricultura. Así pues, el cuestionario del censo de agricultura ha de diseñarse con cuidado para permitir la vinculación de los datos con los datos procedentes del censo de población de 1992. A menos que se haga esto, se perderá toda la oportunidad de vincular los dos censos. En el futuro, para hacer automática esta vinculación, ambos censos deberá realizarlos al mismo tiempo el mismo entrevistador; es decir, el entrevistador deberá llenar dos cuestionarios durante la entrevista, uno para el censo de población/vivienda y otro para el censo agrícola.

A pesar de la ausencia de datos censales utilizables actuales, yo obtuve una información sustitutiva muy útil. El Ministerio de Planificación, Unidad de Muestreo de Encuestas, realiza regularmente desde 1985 una Encuesta Familiar de Fines Múltiples (MPHS). El primer estudio (1985) fue de ámbito nacional pero tuvo numerosas fallas, muchas ocasionadas por la guerra y MIPLAN no lo considera fiable. En 1986, el estudio se limitó a la zona metropolitana de San Salvador. Entre 1988 y 1990-91, el estudio se amplió para incluir todas las zonas urbanas de El Salvador. Finalmente, de octubre de 1991 a marzo de 1992, se emprendió la primera Encuesta Familiar de Fines Múltiples para todo el país. El número total de familias visitadas aumentó de 7.000 en años precedentes a 20.000 y en cada familia se registró extensa información sobre empleo acerca de todas las personas de diez años de edad y más.[15]

El diseño de la muestra utilizó cinco estratos, cada uno de los cuales representa una de las cinco regiones en la que está dividido el país. Cada estrato tuvo un tamaño de la muestra de 4.000. Dentro de cada estrato la muestra se dividió en componentes urbanos y rurales y se utilizaron criterios de Probabilidad Proporcional a la Dimensión (PPS) dentro de cada estrato para constituir la muestra. Dentro de cada región, la muestra se autopondera, pero para construir un cuadro general de El Salvador, se realizó ponderación adicional. La falta de respuesta fue de aproximadamente 18 por ciento.

---

[13]Las estimaciones del número de hombres y mujeres, basadas en una pequeña muestra del censo, se han publicado pero la computarización de todo el censo propiamente dicho no está muy avanzada al preparase este informe.

[14]Véase la "Boleta Censal" para los "Censos nacionales V de población y IV de vivienda", Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, San Salvador.

[15]Se tomó información sobre todos los miembros de la familia, incluyendo datos sobre sexo, edad y resultados educativos. Se tomaron datos sobre empleo para todas las personas, de diez años y más de edad.

A pesar de sus ventajas evidentes frente a otras fuentes de datos, la encuesta MPHS no es perfecta.[16] La guerra civil persistía todavía cuando se emprendió y por tanto 40 de los 262 municipios, distribuidos entre 7 de los 14 departamentos de El Salvador, se excluyeron de la muestra. El censo de población de 1971 contó 273.365 personas en estos municipios, u 8,2 por ciento de la población.[17] Cuando se publiquen datos censales completos para 1992 al nivel del municipio, será posible determinar con más exactitud el grado de efecto que tuvo esta exclusión en la MPHS de 1991-92. No es probable que la proporción excluida de la MPHS aumentase notablemente de las proporciones dadas en las cifras de 1971 y es bastante probable, dadas las tendencias históricas hacia la migración urbana y el éxodo rural producido por el conflicto armado, que la población en las zonas excluidas descendiera en relación con la población de El Salvador en su conjunto. En 1965, el Banco Mundial informa que El Salvador era 39 por ciento urbano, mientras que para 1990 44 por ciento de la población vivía en ciudades.[18] Además, entre 1980 y 1990, la migración internacional neta produjo un saldo negativo de 594.415.[19]

---

[16]Adviértase que las versiones preliminares de este informe, que datan de antes del 23 de julio de 1993, se fundamentaron en una versión de las series de datos de MIPLAN preparada para este análisis que contenía un error sistemático resultante en una estimación exagerada de la dimensión total de la población objeto de estudio. Ese error guardaba relación principalmente con la mano de obra familiar no remunerada en vez de las otras categorías analizadas en este informe (personas sin tierras, con escasas propiedades de tierra y desempleadas). Sin embargo, la mayoría de las cifras en esta versión revisada se han modificado de las versiones previas para corregir ese error.

[17]Las zonas excluidas son: Chalatenango (Arcatao, San Isidro Labrador, Nueva Trinidad, Las Flores, Nombre de Jesús, San Antonio Los Ranchos, El Carrizal, San Antonio De La Cruz, Las Vueltas, Potonico, Cancasque, Ojos de Agua, San Fernando); Cuscatlán (Tenancingo, Suchitoto); Cabañas (Cinquera) Usulután (Jucuarán, San Augustín); San Miguel (San Luis De La Reina, Carolina, Nuevo Edén de San Juan, San Gerardo, San Antonio); Morazán (San Isidro, Gualococti, San Simón, Corinto, Jocoaitique, El Roasrio, Joateca, Meanguera, Arambala, Perquín, San Fernando, Torola) y La Unión (Meanguera del Golfo, Anamorós, Nueva Esparta, Polorós, Lislique).

[18]Banco Mundial, *World Development Report, 1992*. Nueva York: Oxford University Press, 1992, página 278.

[19]Los datos de migración proceden del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) y Fondo de las Naciones Unidad Para Actividades en Materia de Población (FUNAP), "Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2025", San Salvador, noviembre, 1986, página 13. El estudio del PERA previamente citado llega a la conclusión de que el número de fincas en El Salvador aumentó de 270.868 en el censo de 1971 a 286.183 en la encuesta por muestreo de 1987, lo que significa un incremento de sólo 5,6 por ciento a pesar de un crecimiento de la población nacional de aproximadamente 40 por ciento durante este mismo período, y un incremento de 114 por ciento en el Departmento de San Salvador de 1971 a 1992. Para los datos de población véase Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Dirección General de Población y Desarrollo Territorial, Dirección de Población, "Estimación de la población de El Salvador por departamento y municipio (Cifras preliminares), San Salvador, mayo, 1992, mimeo, cuadro 10. Para los datos sobre fincas véase Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, Proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria, Doc. 1/01/89, "Estudio nacional del sector agropecuario, Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra, Vol. 1, Análisis de resultados", San Salvador, enero, 1989 página 8.

8

En cualquier caso, no es probable que la exclusión de esta pequeña proporción de la población afecte a los resultados generales notablemente. Con todas sus debilidades, la MPHS proporciona una estimación mucho más exacta del número de campesinos sin tierras que la que se ha tenido hasta la fecha.

1.1.2 Definición de la población sin tierras

La definición de la población sin tierras comienza con una redefinición de la población económicamente activa. Deseo que las estimaciones del número de personas sin tierras sean conservadoras porque las estimaciones elaboradas aquí tienen repercusiones explícitas para la política pública y el gasto de fondos públicos. A menos que se utilice el procedimiento que yo he seguido — tal como se describe a continuación —, el tamaño estimado de la población sin tierras y con poca tierra podría ser artificialmente grande. Específicamente, el Ministerio de Planificación clasifica a todas las personas de 10 años de edad y más como económicamente activas, excepto los estudiantes, las amas de casa, los jubilados, los inválidos, los prisioneros, etc. No objeto al uso de dicha definición cuando se aplica a la población en su conjunto. Pero, al incluir a los muy jóvenes entre las personas sin tierras, se infla la dimensión de la población sin tierras. En muchos casos, las personas jóvenes viven en casa con sus familias y no tienen interés inmediato en adquirir su propia tierra agrícola. En algunos casos, esperan heredar las tierras de sus padres y, en otros casos, pueden casarse y recibir las tierras de su cónyuge como parte de la dote. La mortalidad también reducirá el fondo de personas sin tierras porque algunos jóvenes no llegarán hasta la vida adulta. El hecho es que, simplemente, no hay forma de saber cuántas personas de 10 años terminarán eventualmente como adultos sin tierras. Como resultado, hemos definido más estrictamente la población sin tierras y con poca tierra excluyendo a todas las personas más jóvenes de 16 años de edad. Para los 16 años, muchos salvadoreños pasan a la edad de contraer matrimonio (ciertamente, muchos están casados o viviendo en unión consensual para la edad de 16 años), y el establecimiento de una familia independiente y una corriente de ingresos independiente están en el futuro inmediato para la mayor parte de esta cohorte. Los cuadros siguientes muestran el impacto sobre las estimaciones de población si se limita la concentración en la población económicamente activa de 16 y más años de edad.

De la población total de 5,2 millones, 2,9 millones de personas tienen 16 años y más de edad. La estimación del Banco Mundial es ligeramente más baja: 2,7 millones para las personas de 15 a 64 años de edad.[20] La estimación del Banco Mundial incluye a las personas de 15 años de edad que se excluyen en nuestros cálculos, pero excluye a todas las personas de más de 64 años de edad, que se incluyen aquí. Por tanto, las estimaciones del Banco Mundial y de la MPHS son bastante similares. De las personas con 16 y más años de edad, 1,6 millones (56%) son económicamente activas. Las Naciones Unidas (UN) declararon que en 1985, 49 por ciento de la población de 10 años de edad y más eran económicamente activas.[21] Aunque esta estimación es más baja que la proporcionada por la MPHS, los individuos entre las edades de 10 y 15 años tienen mucho menos probabilidad de formar parte de la fuerza laboral y, por tanto, las cifras de las Naciones Unidas deberían ser más bajas que las nuestras. Es decir, si la estimación de las Naciones Unidas se hubiera fundamentado en la base más realista de 16 años de edad

---

[20]Banco Mundial, *World Development Report*, 1992. Nueva York: Oxford University Press, 1992, página 268.

[21]Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 1990*. Chile, marzo de 1991 (número de venta de las Naciones Unidas E/S.91.II.G.1), página 20.

y más, entonces el porcentaje de ese grupo de edades económicamente activo habría sido más alto que la estimación de las Naciones Unidas para las personas de 10 años y más de edad.

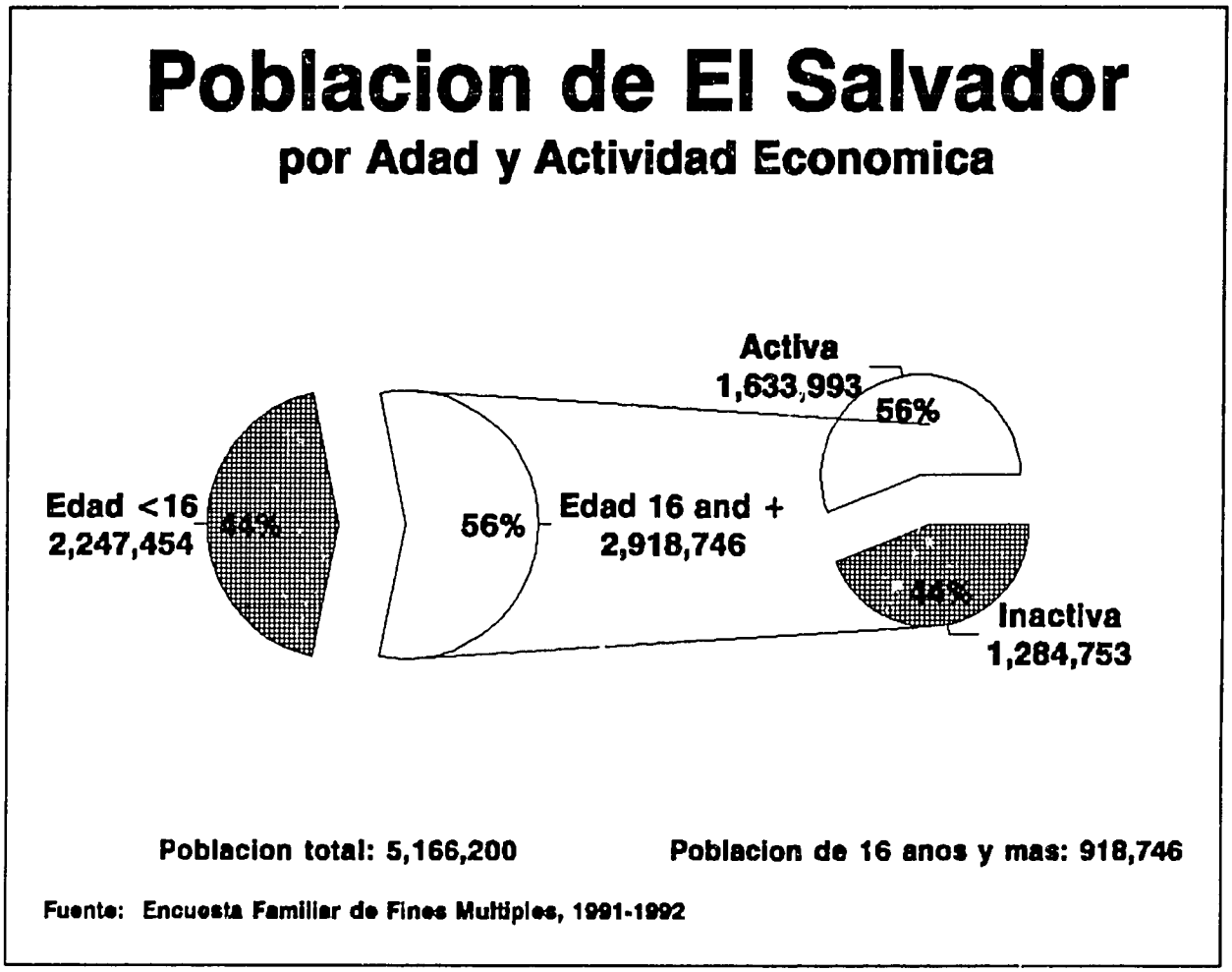


Figura 1.1

En la Figura 1.2 se presenta un desglose de la población empleada por campo de actividad. Treinta y tres por ciento de la población económicamente activa empleada trabaja en la agricultura,[22] que es el sector mayor de la población, seguido por los servicios. La fuerza laboral económicamente activa empleada, de 16 y más años de edad, en el sector agrícola asciende a un total de 544.099 personas.

---

[22]Las cifras para la población económicamente activa proceden de MIPLAN. Sus números muestran una cifra ligeramente más alta de individuos en el sector agrícola (638.293) que lo que revela nuestro análisis de estos mismos datos. Puesto que nuestra serie de datos brutos incluye a quienes sólo trabajan en la agricultura y no a toda la población, no pudimos volver a comprobar los cálculos de MIPLAN. De aquí en adelante en este informe, nos preocuparemos exclusivamente de la población agrícola y nuestros cálculos se basan en nuestros recuentos de la serie de datos original en vez de los cálculos de MIPLAN.

Comparando estos resultados con los datos oficiales más recientes presentados en 1991 por las Naciones Unidas, se obtiene una cifra del 43 por ciento en el sector agrícola.[23] Sin embargo, los datos de las Naciones Unidas corresponden a 1980 y por lo tanto son once años más antiguos que los resultados de este informe. Los datos de las Naciones Unidas para 1970 indicaron que 56 por ciento de la población salvadoreña participaba en el sector agrícola, lo que significa un descenso del 13 por ciento en ese período de 10 años. Entre 1960 y 1970, las cifras de las Naciones Unidas indican un descenso de 5,5 por ciento: de 61,5 por ciento a 56,0 por ciento. El descenso de 5 por ciento de 1980 a 1991-92 es razonable ya que ocurrió durante fines de la década de 1960 y la de 1970 cuando El Salvador hizo su mayor progreso hacia la industrialización. Con la década de 1980 vino la guerra civil, un descenso en la inversión exterior y un cambio de la inversión del gobierno apartándose del desarrollo económico a favor de la actividad de la guerra. Como resultado, si bien esperaríamos que el sector agrícola continuase reduciéndose en la década de 1980, su tasa de contracción habría sido más lenta que la que tuvo en la década de 1970.

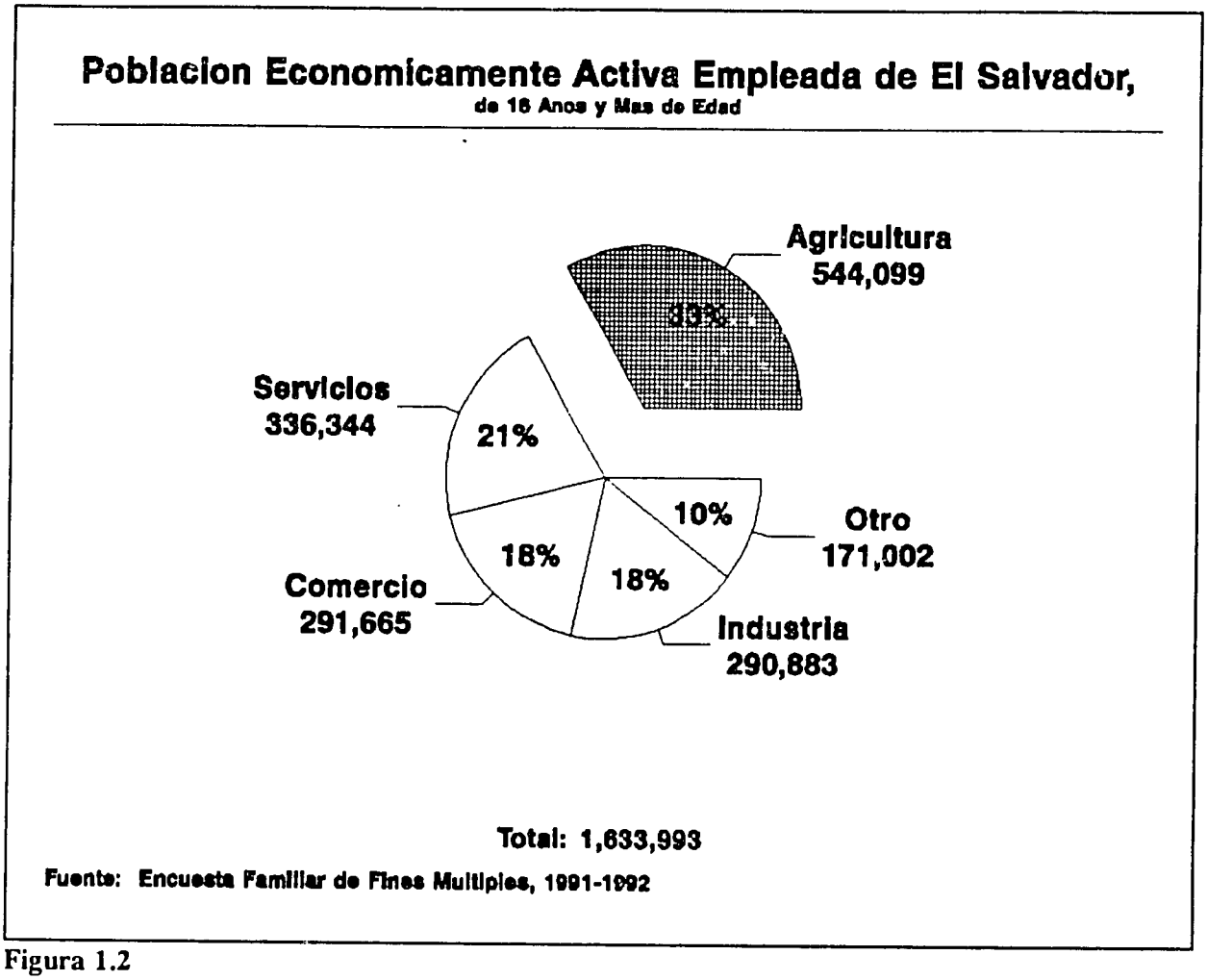


Figura 1.2

[23]Naciones Unidas, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, op. cit., página 42.

No todos los salvadoreños económicamente activos que trabajan en el sector agrícola laboran la tierra. De los incluidos en el sector agrícola, algunos son profesionales y técnicos, otros son administradores y otros trabajan en el transporte (véase el Cuadro 1.1). De quienes trabajan en el sector, 96,6 por ciento (523.368) trabajan realmente en tareas agrícolas. Adviértase que 1.145 individuos no especifican sus ocupaciones de forma suficiente y por lo tanto se excluyeron de análisis adicional.

Cuadro 1.1 Ocupaciones en el Sector Agrícola: Población Empleada, de 16 y Más Años de Edad

Ocupación	Número	% del Total
Profesionales	1.157	0,2
Directores	194	<0,1
Administradores	3.168	0,5
Ventas	1.273	0,2
Servicios	5.808	1,0
Tareas no agrícolas	3.108	0,5
Artesanos	1.646	0,3
Transporte	3.232	0,6
Tareas agrícolas	523.368	96,6
No especificado suficientemente	1.145	0,2
TOTAL	544.099	100,0

1.1.3 Trabajadores agrícolas no empleados

Sin embargo, las cifras en el Cuadro 1.1 excluyen a muchos salvadoreños que son clasificados como empleados en el sector agrícola pero que, en el momento de la encuesta, no estaban empleados. MIPLAN define la población empleada como aquellos que trabajaron durante la semana anterior a la encuesta o que no trabajaron pero que estaban regularmente empleados. La encuesta de MIPLAN soslaya la cuestión del subempleo dependiendo de la categoría de "obrero asalariado temporario". Entre los trabajadores agrícolas de El Salvador (y otros lugares), el subempleo es un grave problema al que no deberá restársele importancia pero, en este estudio, seguimos las definiciones de MIPLAN que distinguen entre el subempleo y el empleo temporal. El resto de la población laboral se clasifica como desempleado, que incluye a quienes han pasado de la edad de jubilación (65 años de edad) pero que aún tratan de hallar

trabajo, al menos ocasionalmente, y quienes no han llegado todavía a la edad de jubilación.[24] Este último grupo de individuos no ha de ignorarse porque comprenden un elemento de la población que presenta a los órganos normativos un grave reto de hallar empleo para ellos. Los datos de empleo para el sector agrícola se ilustran en la figura siguiente:

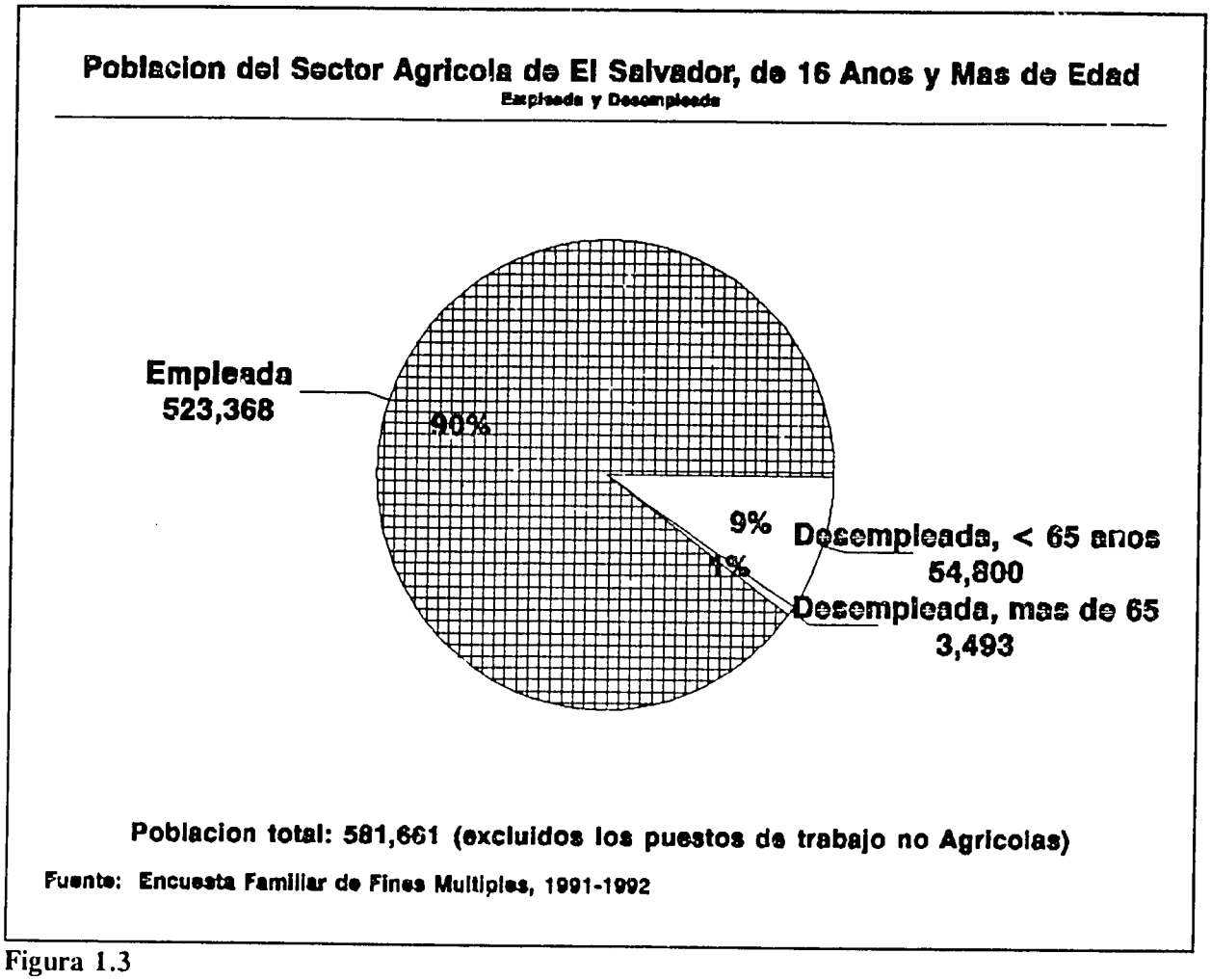


Figura 1.3

La dimensión de la población desempleada de más de 65 años de edad es bastante reducida y no afecta materialmente al análisis. Para evitar complicar el análisis, yo incluyo a este pequeño grupo en los cálculos que siguen (para estimaciones más cautelosas deberíamos restar 1% de esas cifras). Esto nos deja con 58.293 individuos que añadir al recuento. En términos relativos, representan 10 por ciento de la fuerza laboral del sector agrícola y necesitan tomarse en cuenta en cualquier esfuerzo por estimar la población sin tierras y con poca tierra en El Salvador.

1.1.4 Población con poca tierra

El problema del desempleo es uno de los retos más graves que afrontan los órganos normativos; entre los integrantes de la población empleada, sólo una minoría tiene trabajos permanentes o suficiente

[24]Se encontró un caso de un individuo desempleado que fue incluido en la lista como propietario de tierras (1-4 manzanas). Suponemos que este caso representa un error de entrevista o de codificación.

tierra agrícola para obtener un ingreso. Para comprender esta realidad, es necesario presentar un cuadro más complejo del empleo y el desempleo en el sector agrícola salvadoreño subdividiendo la población empleada en sus principales componentes.

La población terrateniente se divide en las principales categorías de tenencia de tierra de la figura a continuación. La estimación se basa en la tierra que trabaja el agricultor, no en la tierra que posee.[25] De acuerdo con la MPHS, 26 por ciento de todos los individuos en el sector agrícola tienen acceso a la tierra, de los cuales un 42 por ciento, aproximadamente, son terratenientes. Una cifra adicional de 5 por ciento son miembros de cooperativas. La encuesta descubrió sólo 10.040 individuos en el sector agrícola cuyo empleo principal es el de miembro de una cooperativa, cuando en realidad distintas encuestas del PERA indican que hay aproximadamente 30.000 miembros en las cooperativas de la Etapa I.[26] La cifra menor de esta categoría resultó del muestreo de personas que viven en áreas concentradas pero que representan sólo una diminuta parte de la población en general. En El Salvador, los miembros de cooperativas ascienden a un total inferior al 2 por ciento de la población agrícola económicamente activa. En una encuesta que está concebida para representar a toda la población del país, grupos especializados concentrados no se contarán totalmente debido a que es muy improbable que suficientes puntos de muestreo caigan dentro de las áreas limitadas en las que están situadas las cooperativas.

La Figura 1.4 representa un total de 217.289 agricultores con acceso a la tierra en El Salvador, pero ésta es una subestimación de la cifra total de agricultores. Recuérdese que este estudio se fundamenta en quienes trabajan en el sector agrícola y por tanto excluye a todos aquellos cuya ocupación *primaria* está en otros sectores. Este enfoque se adoptó debido a la preocupación con el desarrollo de la política para el sector agrícola. Un examen de toda la población de El Salvador, incluidos todos los sectores económicos, descubre una cifra adicional de 31.299 individuos que tienen acceso a la tierra *como ocupación secundaria*. De estos, aproximadamente la mitad (16.325) tienen acceso a menos de 1 manzana de tierra. De ahí que la cifra verdadera para el número de fincas en El Salvador se aproxima mucho más a la de 248.588 (217.289 en el sector agrícola más 31.299 con una ocupación secundaria en la agricultura).

---

[25]Aunque también habríamos preferido saber cuánta tierra posee el agricultor, esa pregunta no se formuló en la MPHS. Esto significa que, en algunos casos, se posee tierra que no se trabaja y por tanto las cifras de campesinos sin tierras y con poca tierra pudieran ser una estimación exagerada de esta categoría. No obstante, al propio tiempo, consideramos que esta distorsión es mínima debido a dos razones. Primero, el uso de la tierra en El Salvador es tan intenso que pocos agricultores pueden permitirse el dejar una parte importante de su tierra sin laborear. Segundo, si un agricultor no trabaja una porción de la tierra que posee, es probable que haya buenas razones por las que esto ocurra, con toda probabilidad porque la tierra no es laborable o porque está ocupada por un edificio, un camino u otra construcción. Por esa razón, la categoría de "tierra trabajada" en un país como El Salvador probablemente proporcione una estimación muy buena de la verdadera población con tierra/y sin tierra.

[26]Hay muchas más personas en El Salvador que son miembros de cooperativas, incluidas las cooperativas de ahorro y préstamo. Sin embargo, MIPLAN se concentró en distinguir la naturaleza del empleo más que en las asociaciones a las que pertenecen los individuos. Los miembros de cooperativas en este estudio, por tanto, se distinguen de los que son agricultores que poseen su propia tierra, los trabajadores asalariados, etc.

14

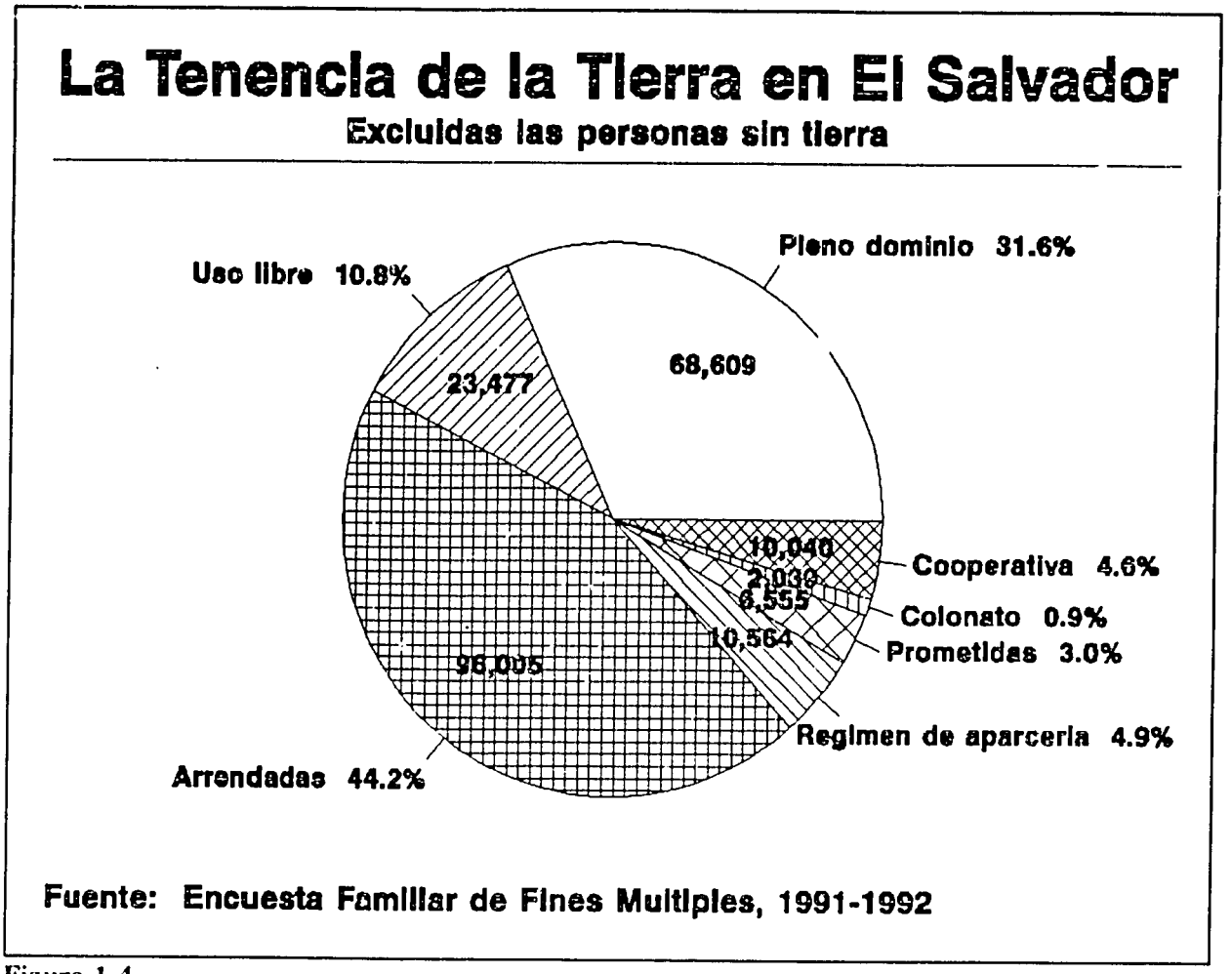


Figura 1.4

No todas aquellas personas que tienen acceso a la tierra tienen suficiente terreno para mantener a sus familias. En la mayoría de los escritos sobre tenencia de la tierra, a estos individuos se les llama "población con poca tierra". La población con poca tierra se define como aquellos que trabajan menos de una manzana (0,7 hectárea) de terreno. Si bien el trabajar 0,7 hectárea o más de terreno pudiera parecer una cantidad inusitadamente reducida de tierra para clasificar a un individuo como con poca tierra, en El Salvador este es un criterio razonable. Hay dos factores que sirven como base para esta decisión. Primero, si se estableciera una cifra más alta, la gran mayoría de los agricultores en El Salvador serían clasificados en la categoría de personas con poca tierra. Aun cuando eso puede ser ciertamente lo que ocurre en una comparación internacional con países mejor dotados de recursos de la tierra, el llamar a casi todas esas personas en El Salvador campesinos con poca tierra no permitiría hacer distinciones que son bastante pertinentes en el contexto salvadoreño. Segundo, tal como se demuestra posteriormente en este informe, los campesinos que poseen 1 manzana o más de terreno perciben ingresos que son iguales o superan a los que tienen puestos permanentes en el sector industrial. Como resultado, no es apropiado utilizar el término "pobres" cuando en realidad ganan más que otros salvadoreños empleados fructíferamente. Los campesinos con poca tierra ascienden a 85.361 (véase la Figura 1.6 y el Cuadro 1.2), cifra restada de la población agrícola total a fin de obtener la estimación de la población sin tierras, con tierras insuficientes y desempleadas.

1.1.5 Mano de obra familiar no remunerada

Continuando la estimación de los campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados, 11 por ciento de la fuerza laboral adulta del sector agrícola (62.008 individuos) son obreros familiares no remunerados. Algunos pudieran desear incluir este grupo en la población sin tierras debido a que el terreno que trabajan no es suyo, sino que más bien pertenece a uno de sus padres o a un familiar. Más pronto o más tarde, la mayoría de estos trabajadores familiares se independizarán o heredarán la tierra de sus padres. La mitad (54%) están comprendidos entre las edades de 16 y 20 años y 73 por ciento tienen 25 años o menos. En el caso de que no hereden, los hijos entrarán a formar parte plenamente de la categoría de personas sin tierras; en este último caso reemplazarán meramente a sus padres terratenientes, para tener pronto hijos propios que no poseerán tierras. Tal como se observa en la Figura 1.5, en el momento de la entrevista, la gran mayoría de los obreros familiares no remunerados eran hijos de terratenientes, pero proporciones importantes eran ya adultos plenamente responsables con familia. Ciertamente, al restringir el análisis a las personas de 16 años y más de edad, el estudio surtió el efecto de no considerar a todos los hijos jóvenes como parte de la población sin tierras. Sin embargo, debido a que una proporción desconocida de estos obreros familiares no remunerados se convertirán con el tiempo en herederos de la tierra de sus padres, no deseo inflar la población de personas sin tierra. Recuérdese que estoy tratando de proporcionar una estimación conservadora de la dimensión de la población sin tierra y con poca tierra. Al propio tiempo, cabe advertir que dado el número relativamente grande de hijos que se hallan en las poblaciones agrícolas salvadoreñas y la pequeña dimensión de la finca promedio, muchos hijos heredarán pequeñas parcelas o ningún terreno en absoluto.

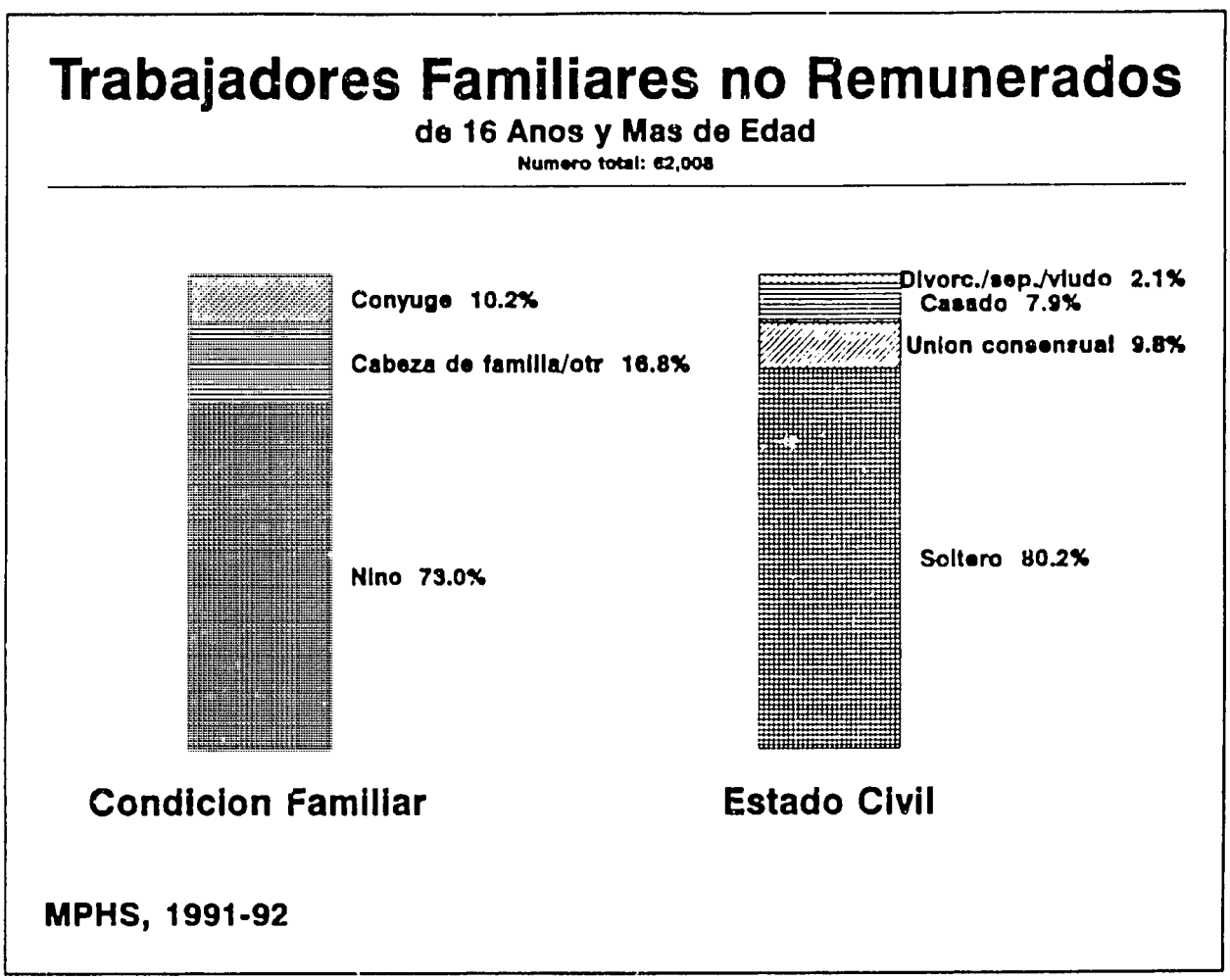


Figura 1.5

Las personas sin tierra deberían subdividirse en dos grupos de obreros: permanentes y temporeros. En mucho el grupo mayor, ciertamente el grupo más grande de cualquiera de los siete en los que se dividió el sector agrícola (Figura 1.6), son los obreros temporeros, que comprenden 29 por ciento del sector total (169.432). El grupo que le sigue en dimensión son los desempleados, que constituyen 10 por ciento del total (58.293). De ahí que, los trabajadores desempleados y temporeros comprendan 39 por ciento de la fuerza laboral total del sector agrícola o 227.725 personas. Los obreros permanentes comprenden un grupo sin tierra cuya fuente de ingreso es, no obstante, más segura que la de los obreros desempleados y temporeros. Sin embargo, los obreros permanentes comprenden una cifra mucho más reducida que el 14 por ciento (81.743).

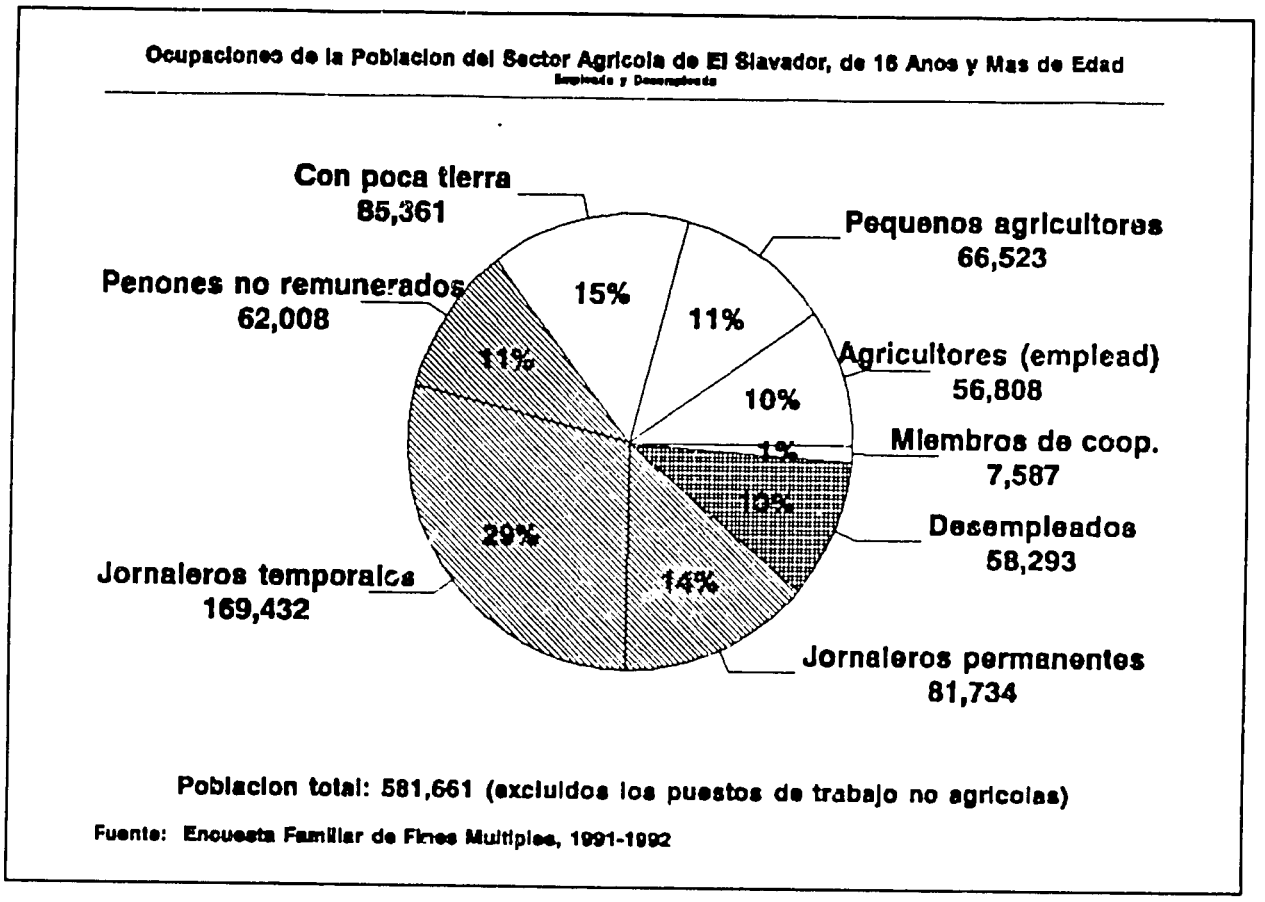


Figura 1.6

Los datos presentados en la Figura 1.6 deberán reexaminarse ya que el plan de categorización hizo incluir a cierto número de personas en una sola categoría, cuando en realidad las mismas personas pueden caer óptimamente dentro de dos categorías. Por ejemplo, aunque un individuo puede ganar principalmente su ingreso a cambio de mano de obra asalariada, también pudiera poseer alguna tierra agrícola. En el Cuadro 1.2 se examina la relación entre las categorías de la dimensión de la tierra trabajada y la tenencia de la tierra. Hay ciertamente numerosas categorías combinadas. Algunos de los obreros, tanto temporeros como permanentes, también tienen acceso a la tierra como ocupación secundaria. Esto representa un 11 por ciento de los obreros permanentes y un 8 por ciento de los obreros temporeros. La gran mayoría de estos trabajadores que también tienen acceso a la tierra poseen menos de 1 manzana y por tanto serían considerados por definición como campesinos con poca tierra.

Cuadro 1.2 Empleo y Tenencia de la Tierra

	Clasificación de la Fuerza Laboral Agrícola							
	Agricultor (con empleados)	Agricultor	Persona con poca tierra	Trabajador familiar no remunerado	Miembro de cooperativa	Jornalero perm.	Jornalero temp.	Desempleado
Tierra trabajada (en manzanas)								
0.....	.0% 0	.0% 0	18.1% 15,476	99.5% 61,670	47.3% 3,590	89.2% 67,446	91.7% 155408	99.9% 58,209
< .05.....	.0% 0	.0% 0	22.1% 18,890	.0% 0	3.1% 238	4.7% 3,536	3.3% 5,648	.0% 0
.5-1.....	.0% 0	.0% 0	59.7% 50,995	.1% 68	22.6% 1,712	6.2% 4,667	4.9% 8,376	.0% 0
1-4.....	85.3% 48,485	97.5% 64,867	.0% 0	.4% 270	27.0% 2,047	.0% 0	.0% 0	.1% 84
5-9.....	8.4% 4,746	2.3% 1,506	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0
10-19.....	3.3% 1,865	.1% 41	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0
20-49.....	2.0% 1,142	.2% 109	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0
50+.....	1.0% 570	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0	.0% 0
TOTAL.....	100.0% 56,808	100.0% 66,523	100.0% 85,361	100.0% 62,008	100.0% 7,587	100.0% 75,649	100.0% 169432	100.0% 58,293

Nota: Las primeras tres categorías de este cuadro, "agricultor con empleados", "pequeño agricultor" y "persona con poca tierra" incluyen todas las formas de tenencia de la tierra, incluidos el arrendamiento, la aparcería, etc. La clasificación de las columnas, por consiguiente, no se basa en la tenencia sino en la ocupación.

1.1.6 Estimación general de los campesinos sin tierras, con poca tierra y desempleados

Tomando en cuenta todo lo que antecede, es posible derivar algunas estimaciones razonablemente buenas de la magnitud de la población agrícola sin tierras, con poca tierra y desempleada de El Salvador. Los cálculos se resumen en el Cuadro 1.3. Adviértase que éstas son las estimaciones más conservadoras de la dimensión de esta población porque excluyen completamente a la mano de obra familiar no remunerada de la base y también porque sólo consideran a los que tienen *menos de 1 manzana* de tierra como campesinos con poca tierra.

Cuadro 1.3 Derivación de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas en el sector agrícola en El Salvador (1991-92)

Categorías	Cifras	Comentarios
Población total, 1991	5,166,200	
de la cual, las personas de 16 años y más de edad ...	2,918,746	
de la cual, las personas económicamente activas ...	1,633,993	
de la cual, las personas empleadas en el sector agrícola ...	544,099	
de la cual, las personas empleadas y que ocupan puestos de trabajo agrícolas ...	523,368	
de la cual, los jornaleros temporeros sin tierra ...	169,432	Adviértase que 4.730 trabajadores poseen de 1 a 4 mz de tierra y, por tanto, no se cuentan como personas sin tierra
a la que se añaden los trabajadores agrícolas desempleados ...	58,209	
dando un total de personas sin tierra y desempleadas de ...	227,641	
a la que se añaden los pequeños agricultores con poca tierra ...	85,361	Adviértase que esto incluye a quienes no declaran tierras así como a quienes poseen menos de 1 mz de tierra
dando un total de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas en el sector agrícola de...	313,002	
la cual, al aumentar en el 8,2% subestimado de la muestra, da ...	338,668	
con lo que, en términos relativos, el porcentaje de personas sin tierra, con poca tierra y desempleadas dentro de la fuerza de trabajo agrícola es ...	54%	El denominador de este cálculo se consigue sumando las 523.368 personas en el sector agrícola con puestos de trabajo en ocupaciones agrícolas más las 58.209 desempleadas (581.661)

19

El cálculo en el Cuadro 1.3 indica que hay 338,668 trabajadores agrícolas sin tierra, con poca tierra y desempleados en El Salvador, lo que representa 54 por ciento de la fuerza laboral agrícola (empleada o desempleada) con más de 15 años de edad. En otros términos, 46 por ciento de la población agrícola salvadoreña tiene un puesto de trabajo asalariado fijo o trabaja más de 0,7 hectáreas de terreno. Además, cabe recordar que la estimación de trabajador sin tierra o con poca tierra es sumamente conservadora; yo he establecido el límite inferior de tierra trabajada en una cifra minúscula de 0,7 hectáreas y he excluido a todos los obreros familiares no remunerados del recuento. Si cualquiera de estos trabajadores familiares son personas que con el tiempo no heredarán la tierra de sus padres, entonces el número real de personas sin tierra y con poca tierra podría exceder muy bien la cifra de medio millón. Finalmente, todos los miembros de cooperativas se cuentan como terratenientes aun cuando en muchos casos no lo son. El cuadro general es el que se presenta en la Figura 1.7, donde puede verse que 10 por ciento de la fuerza laboral agrícola está desempleada y, de la fuerza laboral empleada, 32 por ciento son trabajadores asalariados sin tierras y 16 por ciento son trabajadores con poca tierra.

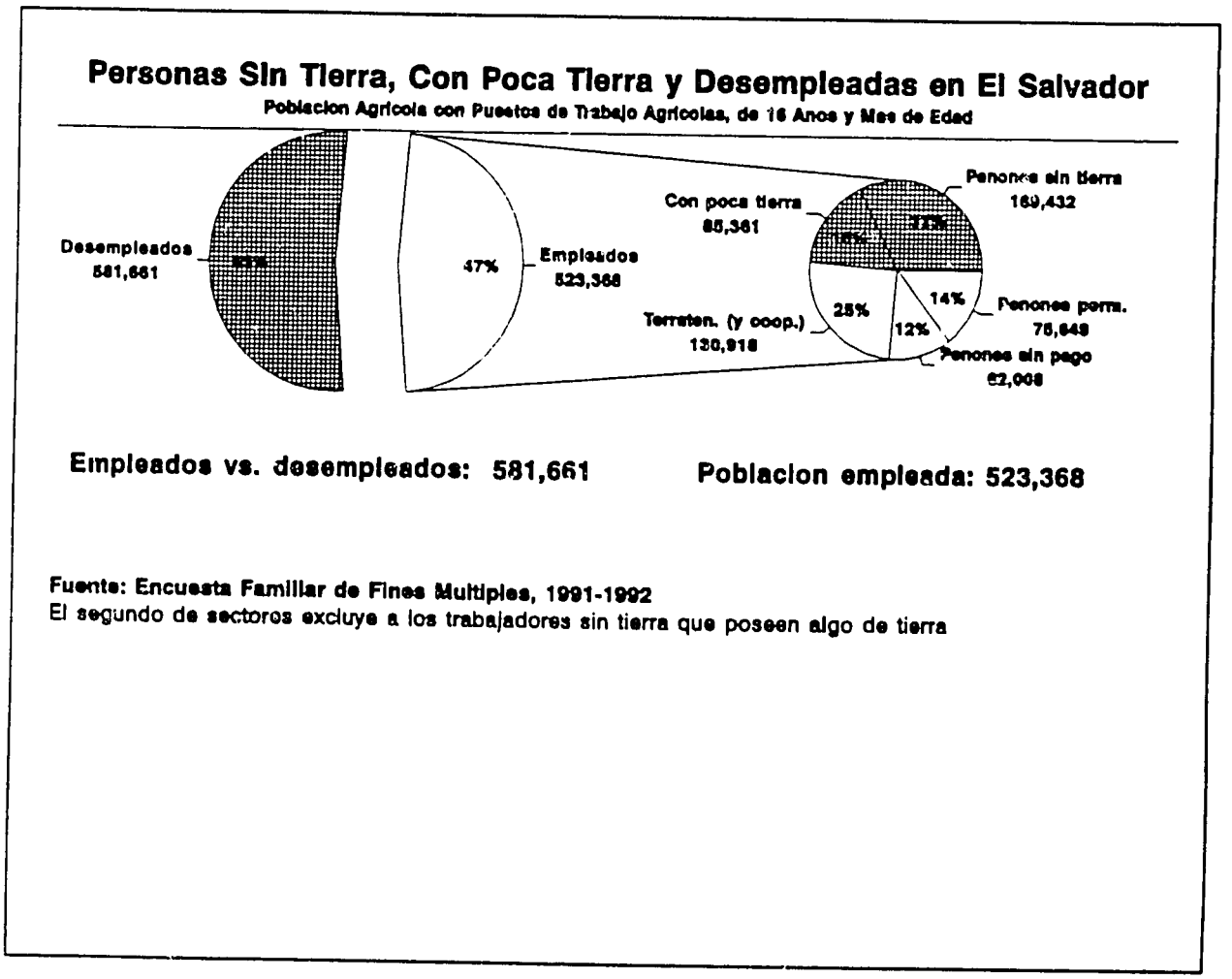


Figura 1.7

1.1.7 Comparación de los resultados con otros estudios

¿Es comparable esta estimación a estudios previos? Sólo es posible comparar esta estimación con los estudios que han tratado de medir la población terrateniente. La más completa es la encuesta del PERA de junio de 1988, pero las cifras declaradas en distintas secciones del estudio del PERA varían considerablemente. Muchos de los cuadros contenidos en el informe del volumen de enero de 1989[27] declaran un total de 227.492 fincas en el sector no reformado.[28] El estudio del PERA indica que estos totales excluyen las fincas arrendadas con menos 2 manzanas y la tierra adquirida menos de cinco años antes de la entrevista en 1988. Cuando se vuelven a añadir estas 40.233 fincas, los resultados del PERA aumentan a 286.183.[29] Sin embargo, las fincas no reformadas más las fincas arrendadas menores de 2 manzanas, más la tierra que se había adquirido menos de cinco años antes de la entrevista, no ascienden a un total de 286.183 tal como se indica en el PERA sino a 267.725, lo que representa una diferencia de 18.454 fincas. No está claro por qué estas diferencias aparecen en los cuadros del PERA. Sospechamos que estaban tratando de añadir las fincas del sector reformado pero esto no está claro. Distintos estudios que han utilizado los datos del PERA han empleado sin embargo, sin comentarios, la cifra de 286.183.[30]

El estudio de McReynolds, que utiliza en parte la encuesta del PERA y trata de abarcar también el sector reformado, halla 317.531 productores.[31] Lamentablemente, debido a que el estudio de McReynolds utiliza una combinación de cinco series de datos, no está totalmente claro si los investigadores pudieron eliminar la superposición entre estos estudios. Los totales de la encuesta de fines múltiples tomados de la Figura 1.7 (incluidas las personas con tierras y las cooperativas) y las personas con poca tierra ascienden a 209.472. Parece que estos totales indican que la MPHS subestima la población terrateniente en unas 80.000 fincas cuando se le compara con el informe del PERA. El estudio del PERA, no obstante, no excluye, como yo he hecho en la cifra precedente, a los trabajadores sin tierra y a los trabajadores familiares que, sin embargo, poseen alguna tierra. Tal como se indica en el Cuadro 1.2, supra, hay 14.353 individuos en esa categoría. Si los añado a la cifra de 208.692 proporcionada arriba, la MPHS produce un total de 223.045 agricultores.

---

[27]Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, Proyecto Planificación y Evaluación de la Reforma Agraria, Doc. 1/01/89, "Estudio nacional del sector agropecuario, Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra, Vol. II, Cuadros de resultados", San Salvador, enero, 1989.

[28]El estudio de McReynolds lo utilizó ponderaciones ligeramente diferentes para ampliar la muestra y obtuvo un total de 230.266 fincas. Véase su Apéndice B, páginas 19-20.

[29]Véase el PERA, Vol. 1, "Análisis de resultados", enero de 1989, página 6 y página 8, y Vol II, Cuadro 5 (las páginas no están numeradas).

[30]Aquiles Montoya, *El Agro Salvadoreño antes y después de la reforma agraria.* San Salvador: CENITEC, Cuadernos de Investigación, Año II, junio de 1991, página 52.

[31]Samuel McReynolds y colaboradores, "The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and Land Tenure Study", noviembre de 1989, página 14. Cabe advertir que una sección crítica de ese informe, las páginas 17-32, faltan de las copias del informe halladas en la misión de la AID El Salvador. Hasta la fecha, no ha sido posible obtener las páginas que faltan.

También se han excluido hasta la fecha en el análisis presentado aquí aquellas personas que tienen una ocupación principal en un campo distinto del de la agricultura pero que, sin embargo, trabajan la tierra como ocupación secundaria. Esas personas ascienden a un total de 31.299 en la MPHS. Parte de la tierra poseída por estas personas se arrienda a otras personas y por lo tanto se incluiría en los cuadros presentados hasta la fecha en este informe. Si esta tierra sigue el patrón nacional, la mejor estimación es la de que aproximadamente la mitad de esta tierra poseída por quienes tienen ocupaciones secundarias en la agricultura se arrienda a otros. De ahí que deba agregarse una cifra adicional de 15.000 fincas, lo que aumenta el total a 238.045. Debido al hincapié del presente estudio en quienes derivan sus ingresos de la agricultura, este grupo no se incluye en las secciones restantes del presente informe. Sin embargo, la metodología utilizada por el PERA y, de forma más importante, por el censo, incluiría este grupo de personas y, por tanto, para fines comparativos, yo he incluido este grupo en esta sección.

Para obtener la estimación final de la población terrateniente en El Salvador, es necesario aumentar la estimación arriba indicada para incluir el 8,2 por ciento de la población excluida en la muestra. Cuando se hace esto, el número total de fincas es de 257.564, frente a 267.725 en el estudio del PERA (corregido). Esto significaría que la MPHS desde 1991-92 se aproxima mucho a la estimación del número de fincas que se anotaron en la encuesta del PERA, pero representa un porcentaje más bajo que la cifra compuesta de McReynolds de 317.531. Una parte de esta diferencia puede deberse a los intervalos de confianza de las dos encuestas. La muestra del PERA de 2.694 es más reducida que la de la MPHS y, por tanto, tiene un nivel de confianza más amplio. Suponiendo un muestreo fortuito simple, la encuesta del PERA tuvo un intervalo de confianza de aproximadamente 2 por ciento, lo que significa que el resultado "verdadero" del PERA podría haber sido tan bajo como 262.000 y el de la MPHS podría haber producido un resultado "verdadero" tan alto como 262.000, resultados que son prácticamente idénticos. Sin embargo, cabe advertir que varios factores pudieran influir en los resultados y hacer que varíen de la cifra "verdadera". Ambos estudios pueden haber contado en exceso o por defecto a la población, en especial dado el contexto de la realización de la investigación de campo durante una guerra. Pero, la similitud de los resultados de ambas encuestas, sacados cada uno de ellos de un marco de la muestra totalmente diferente, proporciona una confianza mayor de que los resultados que se presentan en este documento basados en la MPHS son razonablemente exactos.

1.1.8 Tenencia indirecta

Antes de pasar a describir a la población sin tierra, es importante tomar nota de una característica clave de la población con tierra. No todos los agricultores terratenientes poseen su propia tierra. Ciertamente, tal como se muestra en las dos primeras columnas del Cuadro 1.4, de los dos grupos de la población agrícola con tierra (los agricultores con empleados y los agricultores) por un total de 123.331, sólo 44.439 (36%) poseen su propia tierra. Una cifra adicional de 9.820 (8%) trabajan tierras que les han sido entregadas sin pago (*gratuita*). La mayor categoría individual de agricultores con tierras en El Salvador, sin embargo, son arrendatarios, lo que incluye a 52.351 agricultores (42% de todos los agricultores). Sumando todos los arrendatarios para todas las categorías de la fuerza de trabajo agrícola,

el total es de 96.005 arrendatarios, en comparación con 68.609 tenedores de pleno dominio y 23.477 de uso gratuito.[32] Además, hay un total de 10.564 aparceros.[33] El total de arrendatarios y aparceros es de 106.569. De ahí que, independientemente de si examinamos a los terratenientes solamente o a todas las categorías de fuerza laboral incluidos los campesinos con poca tierra, la mano de obra asalariada, etc., el arrendamiento y la aparcería son la forma dominante de tenencia de la tierra en El Salvador. Sólo entre los agricultores que emplean trabajadores en sus tierras existe una prevalencia (ligeramente) superior a la tenencia de pleno dominio frente a la tenencia en arrendamiento.[34] El sistema de "colonato" se abandonó en la década de 1960, pero algunos agricultores más viejos aún se consideran "colonos" o peones endeudados.

---

[32]Aquí sumamos a través de la hilera de arrendamiento en el cuadro, para incluir a los agricultores, a quienes tienen poca tierra y a los obreros asalariados, etc.

[33]La MPHS identifica los aparceros como la categoría del "censo". Sin embargo, la terminología común es "aparcero". Sospechamos que muchos de los arrendatarios son en realidad aparceros, pero debido a la terminología inusitada empleada en la encuesta. muchos aparceros probablemente se hallen clasificados erróneamente como arrendatarios. Como cuestión práctica, la diferencia entre estos dos grupos es mínima, pagando los arrendatarios sus derechos de usufructo en dinero efectivo y haciéndolo los aparceros en especie (es decir, una parte de la cosecha). La investigación realizada en Costa Rica ha demostrado que el arrendamiento de tierras es un arreglo algo más bien considerado de acuerdo con las percepciones campesinas. Véase Mitchell A. Seligson, *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*, Madison: University of Wisconsin Press, 1980. Sin embargo, cabe advertir que en un comentario hecho por John Strasma, éste argumenta que la diferencia entre los dos sistemas es el tiempo en el que se paga realmente el arriendo. De acuerdo con Strasma, los arrendatarios pagan por el uso del terreno "de antemano", mientras que los *aparceros* pagan en el momento de la recolección.

[34]Cabe destacar que el número de trabajadores que tienen tierras en alguna forma de arreglo cooperativo excede al número de trabajadores que son clasificados como miembros de cooperativas.

Cuadro 1.4 Fuerza Laboral Agrícola y Tenencia de la Tierra

	Clasificación de la Fuerza Laboral Agrícola															
	Agricultor (con empleados)		Agricultor		Persona con poca tierra		Trabajador familiar no remunerado		Miembro de cooperativa		Jornalero perm.		Jornalero temp.		Desempleado	
Tenencia de la Tierra																
Pleno dominio	43.0%	24,411	30.1%	20,028	24.4%	20,797	.0%	0	.0%	0	1.4%	1,049	1.4%	2,324	.0%	0
Uso libre....	6.4%	3,629	9.3%	6,191	9.1%	7,746	.0%	0	9.5%	717	3.2%	2,439	1.6%	2,755	.0%	0
Arrendada....	36.5%	20,710	47.6%	31,641	39.2%	33,431	.2%	118	5.6%	425	3.5%	2,638	4.1%	6,958	.1%	84
Prometida....	5.4%	3,072	3.4%	2,245	.9%	798	.1%	84	.7%	50	.2%	153	.1%	153	.0%	0
Colonato....	.2%	91	.6%	427	.5%	424	.0%	0	2.0%	153	.4%	321	.4%	623	.0%	0
Cooperativa..	2.6%	1,461	3.4%	2,239	2.3%	1,933	.0%	0	34.3%	2,602	1.8%	1,331	.3%	474	.0%	0
Aparceria	4.7%	2,646	4.5%	2,991	4.5%	3,868	.1%	68	.7%	50	.4%	272	.4%	669	.0%	0
Sin tierra....	1.4%	788	1.1%	761	19.2%	16,364	99.6%	61,738	47.3%	3,590	89.2%	67,446	91.8%	155476	99.9%	58,209
TOTAL.....	100.0%	56,808	100.0%	66,523	100.0%	85,361	100.0%	62,008	100.0%	7,587	100.0%	75,649	100.0%	169432	100.0%	58,293
TOTAL																

Total del cuadro: 581,661

El arrendamiento y la aparcería en El Salvador han sido históricamente mucho más comunes que en otros países de la región, pero no está completamente claro por qué. Se especula que el arrendamiento no era frecuente hasta las reformas liberales de la década de 1880, que prohibieron las formas comunales de propiedad de la tierra. Las reformas tuvieron por fin liberar más tierra para el cultivo del café y otras formas de capitalismo agrario. Estas reformas resultaron en la pérdida rápida y masiva de tierra controlada por la comunidad indígena. El sistema de "colonato" vino a utilizarse ampliamente a medida que los indios, obligados ahora a vender sus tierras, se convirtieron en peones en propiedades de terratenientes endeudados. Los colonos recibieron derechos de usufructo a pequeñas parcelas. El sistema de colonato fue una forma de garantizar a los terratenientes un suministro constante de mano de obra en tanto que, al mismo tiempo, se reducían sus costos salariales.[35] Cuando el sistema de colonato se abandonó y fue prohibido con el tiempo en 1980 (al igual que en el resto de la América Latina), se emplearon los arreglos de arrendamiento en vez dei viejo sistema.

Fuertes pruebas que apoyan la conclusión de que el arrendamiento y la aparcería sirvieron de sustituto funcional del sistema de colonato surgen al examinar los datos del censo agrícola del período de 1950-1971. Debido a que no hubo censo con anterioridad a 1950, es imposible examinar el crecimiento del sistema de colonato en décadas anteriores.

En 1950 el censo declaró un total de 174.204 fincas, de las cuales había 32.945 arrendatarios (19%) y 33.384 colonos (19%).[36] Así pues, los colonos y arrendatarios representaban en 1950 un 38 por ciento de todas las fincas. Para 1961, el número de arrendatarios había aumentado a 43.457, de un total de 226.896 fincas, todavía el 19 por ciento del total[37] y los colonos habían aumentado a 55.769, ó 25 por ciento de las fincas totales; así pues, la tenencia indirecta había aumentado a 44 por ciento de todas las fincas. En el censo de 1961, se introdujo una categoría combinada de arrendamiento más propiedad ("propietario-arrendatario simple") que aumentó un total adicional de 29.805. Si todas estas fincas se añaden al número de arrendatarios, entonces el arriendo habría aumentado a 32 por ciento de todas las fincas.

En 1971 se produce un cambio importante, cuando el censo declaró 270.868 fincas, de las cuales sólo 17.018 (6%) eran trabajadas por colonos. Este pronunciado descenso es atribuido por la Oficina del Censo a la ley de salario mínimo de 1962, que hizo que los terratenientes con colonos cambiasen a un

---

[35]El sistema de colonato fue reglamentado por la Ley Agraria de 1942. El Artículo 205 de esa ley especifica varias obligaciones del propietario, entre ellas la provisión de condiciones contractuales formales, la provisión de vivienda apropiada y limpia, alimentación y medicina así como permitir al colono buscar trabajo en otras fincas.

[36]Un estudio frecuentemente citado por CEPAL, *Tenencia de la tierra y desarrollo rural en Centroamérica*. San José, Costa Rica: EDUCA, de 1973 y 1980 proporciona cifras que llevarían a la conclusión de que 14 por ciento de las fincas en 1950 estaban arrendadas. Los datos correctos del censo figuran en el Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, *Primer censo agropecuario, octubre-noviembre-diciembre de 1950*. San Salvador, 1954.

[37] Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, *Segundo censo agropecuario, 1961*. San Salvador, 1967.

sistema de arrendamiento basado en el dinero en efectivo.[38] El número de arrendatarios aumentó a 76.256, más una cifra adicional de 4.408 que eran arrendatarios con promesa de venta, más una categoría combinada de arrendamiento junto con uso gratuito. En total, estos arrendatarios comprenden la cifra de 88.495 (33%) del número total de fincas. Si los colonos se agregan a este total, la tenencia indirecta asciende a 38 por ciento en 1971. Parece que la tenencia indirecta es un mecanismo fundamental de tenencia de la tierra en El Salvador; el cambio de la estructura legal parece meramente modificar la terminología en virtud de la cual se tiene la tierra indirectamente y no elimina ni incluso reduce la cantidad.

El número de arrendatarios no cubiertos en la MPHS puede parecer sorprendentemente alto para algunos observadores a la luz de la reformas iniciadas con la Etapa III (Decreto No. 207) de la reforma agraria de 1980, así como las leyes dictaminadas con anterioridad a dicha reforma. El 23 de marzo de 1972, se dictaminó una ley de Arrendamiento Provisional (Decreto No. 509) que congeló las tasas de arrendamiento al nivel del año agrícola de 1971-72 (artículo 7) y dio al arrendatario, no al terrateniente, la opción de renovar el arrendamiento. La ley se renovó en 1973 y nuevamente en 1974. En marzo de 1975 se dictaminaron dos leyes nuevas y más completas (los Decretos No. 27 y 29) que establecieron la cantidad máxima de arriendo que podría cargarse para cada uno de varios tipos de cultivos.[39] La ley fue más allá y dio prioridad en el arrendamiento de la tierra a los grupos de agricultores y cooperativas. El 4 de abril de 1979, se dictaminó otra ley más, y más completa (el Decreto No. 157).

La reforma de la Etapa III de 1980 fue mucho más allá que la ley de 1979. Se fundamentó en el principio de que la tierra ha de cumplir su función social y que "las tenencias de tierras agrícolas privadas cumplen con su función social inherente cada vez que son explotadas directamente por sus propietarios". La Etapa III decretó la expropiación inmediata, a petición del arrendatario, de tierras que en el momento de la emisión del decreto se estaban alquilando, arrendando, explotando en aparcería, etc. Las tierras explotadas se asignaron al ISTA,[40] que a su vez debía venderlas (con una hipoteca de 30 años) a los antiguos arrendatarios o aparceros. En virtud de los términos de esta ley, unos 52.000 antiguos arrendatarios se convirtieron en propietarios.

Muchas personas consideran que la Etapa III eliminó prácticamente la tenencia indirecta en el Salvador pero no ocurrió esto. En 1971 el censo agrícola halló 162.584 arrendadas (60%) de un total de 270.868 fincas.[41] Es imposible decir con certeza cuántas fincas arrendadas había en 1980. En un estudio de realizado en 1977 por la USAID, se estimó que aproximadamente el 50% de todas las fincas en El Salvador eran arrendadas, lo que, si se toma como base el censo de 1971, habría significado unas

---

[38] Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, *Tercer censo nacional agropecuario, 1971*, San Salvador, 1954, página XXII.

[39]Véase Donald Ralph Jackson, *The Communal Cooperative Experience: An Example from El Salvador*, Ph.D. disertación de doctorado, University of Wisconsin, 1980, páginas 184-86.

[40]Estas tierras se reasignaron posteriormente a FINATA.

[41]De estas, aproximadamente 272 fincas eran mayores de 500 hectáreas. Había aproximadamente 1.830 propiedades mayores de 100 hectáreas. El Decreto 207, Artículo 2, estipuló que las fincas arrendadas mayores de 100 hectáreas habían de expropiarse conforme a los términos de la ley y de la Etapa I y mantenerlas el ISTA como una unidad individual.

27

135.000 fincas.[42] La auditoría de impacto de Oxfam cita una cifra de 150.000.[43] En 1983 la USAID utilizó una encuesta nacional de 1980 realizada por el Ministerio de Planificación para llegar a una estimación de 87.000 beneficiarios posibles pero, de éstos, unos 20.000 arrendaban tierra en propiedades que habían sido expropiadas en virtud de la Etapa I (Decreto No. 153) de la reforma agraria, reduciendo la estimación a 67.000 beneficiarios potenciales. Para perfeccionar esa estimación, el PERA realizó una encuesta de 2.060 familias, la cual determinó que había un total de 117.330 beneficiarios posibles, de los cuales 25.992 habían recibido ya tierras otorgadas por FINATA.[44] Cualquiera que sea el total real, el plan de ejecución para el Decreto No. 207 estableció una meta de otorgamiento de títulos definitivos entre 1981 y 1985.[45] Michael Wise acepta la estimación de que había aproximadamente 117.000 beneficiarios posibles de la Etapa III, de los cuales 52.000 recibieron derechos de propiedad.[46] El estudio de McReynolds, citado antes, estaba trabajando con un estudio de 1985 que arrojó una estimación más elevada de fincas afectadas por un total de 63.631.[47] Los informes del PERA indican 22.000 fincas afectadas en 1981-82, 50.424 en 1982-83 y 63.611 en 1983-84. Unas cuantas fincas se agregaron el año siguiente pero los totales comenzaron a descender en 1985-86 y permanecieron alrededor de 46.000 en los años que siguieron.[48] Mi propio examen de los registros computarizados de FINATA para 1993 descubrió una lista de 33.393 beneficiarios. Esta cifra más baja puede explicarla el hecho de que, en virtud de la ley, un individuo podría haber solicitado que se le otorgase más de una parcela, siempre y

---

[42]Véase Samuel Daines y Dwight Steen, *Agricultural Sector Assessment: El Salvador*, USAID/El Salvador (Washington, D. C.: Daines and Steen Consulting Firm, 1977), página, 10, tal como se cita en Simon y Stephens, Jr., 1982, página 19 y la nota 28.

[43]Martin Diskin, suplemento de la Auditoría de Impacto de Oxfam, 1982, página 32.

[44]Memorando de Martin V. Dagata al Embajador Deane R. Hinton, "Survey to Estimate Decree 207 Beneficiary Population", 17 de febrero de 1983.

[45]Tal como se cita en Laurence Simon and James C. Stephens, Jr., El Salvador Land Reform, 1980-1981: Impact Audit. Boston: Oxfam America, 1982, página 33, citando "FINATA, Plan de implementación del Decreto 207", marzo, 1981.

[46]Michael L. Wise, "Agrarian Reform in El Salvador: Process and Progress", USAID/El Salvador, septiembre de 1986, página 53, documento mecanografiado.

[47]El estudio de McReynolds incorpora (como el Apéndice D) un documento titulado "A Second Profile of Beneficiaries of Decree 207: Applied Methodology", San Salvador, julio, 1985. Ese documento (página 1) utiliza la cifra de 63.631, citando "Reportes Gerenciales, Informe Global de Producción Acumulada por departamento, 28/11/84". Supuestamente es un informe FINATA; el estudio de Wise utiliza datos posteriores y más perfeccionados.

[48]Datos declarados en Ricardo Cruz Letona, William Pleitez y Hermán Rosa, "Política económica y pobreza rural en El Salvador", *Política Económica*, Vol I, No. 5, febrero-marzo de 1991, CENITEC, página 8.

cuando las transferencias combinadas a cualquier individuo no excediesen la cifra de 17 acres.[49] Como resultado, las estimaciones más elevadas pueden reflejar a muchos solicitantes para parcelas múltiples de la Etapa III. También hay alguna variación en la forma en que se cuenta a los beneficiarios. Algunos cuentan el número total de peticiones, otros cuentan el número de títulos provisionales otorgados y aún otros cuentan el número de títulos definitivos emitidos.

Si el decreto de 1980 se hubiera dejado en vigor, supuestamente no habría ocurrido ningún arrendamiento nuevo. Restando la estimación alta de McReynolds para las fincas afectadas de la Etapa III (63.631) de la estimación baja del número total de fincas arrendadas que da Wise (117.000), se obtendrían unos 65.000 arrendatarios y aparceros, un número considerablemente más bajo que la cifra de 106.569 que se encuentra en la MPHS. Pero la Etapa III no se dejó en vigor. El 18 de mayo de 1982, la Asamblea Constituyente (Decreto No. 6) restableció la legalidad de arrendar tierra para fines agrícolas. De ahí que no sea sorprendente que la MPHS descubriese un número sustancial de arrendatarios en El Salvador.

Cabe advertir en esta coyuntura que estos resultados varían espectacularmente del informe de McReynolds, que constató que "para 1988, el número de arrendatarios había descendido en un 80% desde 1971",[50] y que ha servido de base para la creencia de que el problema de la tenencia indirecta se había resuelto en gran parte con la reforma agraria de la Etapa III. Ese estudio demostró que el arrendamiento de tierras había descendido de 60 por ciento de las fincas en 1971 a sólo 14 por ciento de las fincas en 1987. En términos absolutos, el estudio de McReynolds halló 39.998 propiedades arrendadas y en régimen de aparcería, mientras que la encuesta de la MPHS halló 106.000. Aunque esto representa muchas más propiedades de arrendamiento que las que declara McReynolds, es una cifra más baja, en términos absolutos, que el número de arrendatarios detectados en el censo de 1971, que halló 162.854 propiedades de arrendamiento. Al propio tiempo, cabe advertir que la MPHS halló aproximadamente 235.000 fincas (en cualquier forma de tenencia, ampliada por la cifra de 8,2 por ciento considerada en efecto como muestra) en comparación con la cifra de 317.531 en el informe de McReynolds[51] y 270.868 en el censo de 1971. Esto puede ser una indicación de una verdadera reducción en el número de fincas o puede ser una función de las diferencias en las metodologías de diferentes fuentes de datos. Sin embargo, parece que la diferencia espectacular en la proporción de arrendatarios descubierta por McReynolds, cuando se compara con el censo de 1971, puede ser un error. Hay que tener presente que el estudio de McReynolds se basó en una muestra de menos de 3.000 fincas y utilizó información del catastro como marco de la muestra. Es posible, ciertamente probable, que la base de datos catastrales contenga un sesgo sistemático en la subdeclaración de las propiedades arrendadas. Los funcionarios en el catastro han indicado que grandes zonas de las áreas rurales salvadoreñas no han sido actualizadas desde fines de la década de 1970 cuando comenzaron las hostilidades. Además, el catastro excluye 18 por ciento del territorio nacional que no había sido concluido cuando se iniciaron las hostilidades en 1980. También, el MPHS, con una muestra cuatro veces mayor que la del estudio de McReynolds, tiene una mayor probabilidad, en igualdad de condiciones, de ser más exacta.

---

[49]Es este factor el que se argumenta en el memorando de Dagata de febrero de 1983 citado arriba que ocasiona las diferencias entre estimaciones previas de FINATA y los resultados de la encuesta del PERA de esa misma fecha.

[50]McReynolds, y colaboradores, 1989, página i.

[51]McReynolds y colaboradores, noviembre de 1989, página 14.

Pero el factor principal que influye en la estimación del arrendamiento en el informe de McReynolds fue la exclusión de su base de datos del PERA de 1988 de los arrendatarios con menos de 2 manzanas. Para corregir esta exclusión, Peter Gore (en 1989) realizó un estudio de 272 terratenientes tomados del estudio de 1988 que declararon arrendar u otorgar el uso de una parcela menor de 1,4 hectáreas. Consiguieron volver a entrevistar a 135 de esas personas y hallaron que estaban arrendando sus tierras a 1.256 agricultores. Esos agricultores fueron entrevistados a su vez y se constató que, como promedio, arrendaban 0,66 hectáreas. Sin embargo, el informe de Gore no pudo determinar la extensión de la proporción de todos los agricultores comprendidos por este grupo. Más bien, se indicó que los pequeños arrendatarios "podían haber comprendido hasta *una cuarta parte de todos los productores agrícolas* en el país" (cursiva en el original), pero no proporciona una base para dicha conclusión.[52] En pocas palabras, las estimaciones de los arrendatarios del estudio de McReynolds no proporcionan una base sólida para la comparación con los resultados actuales.

Hay otra fuente de datos que aumenta la confianza en las estimaciones dadas aquí del arrendamiento y el régimen de aparcería. Como componente de esta investigación, Daniel Carr & Associates, Inc., ha realizado un estudio en mayo de 1993 de aproximadamente 1.200 agricultores en el Salvador. El estudio abarcó cada una de las principales regiones del país. En esa muestra, 49 por ciento de los encuestados en el componente nacional representativo de la muestra (N=750) arrendaban o trabajaban en régimen de aparcería las tierras que cultivaban.

1.2 Los agricultores sin tierras, con poca tierra y desempleados de El Salvador: Descripción

1.2.1 Sexo, residencia y tenencia de la tierra

¿Quiénes son este tercio de un millón de salvadoreños sin tierras, con poca tierra y desempleados? En su mayor parte son hombres de las zonas rurales (Figura 1.8).[53] Unas cuatro quintas partes son varones y 83 por ciento viven en zonas rurales. Pudiera sorprender el hallar que cerca de 15 por ciento de los campesinos sin tierras viven en las ciudades y esto pudiera llevarnos a poner en duda la veracidad de los datos. Es, sin embargo, un error popular pensar que los trabajadores agrícolas viven en las zonas rurales. En muchos casos, son personas que viven en el extrarradio de las zonas urbanas y recorren sólo cortas distancias para obtener trabajo en el campo circundante. Sólo se necesita efectuar un corto viaje por automóvil fuera de San Salvador para ver fincas en plena operación. La rápida emigración a las ciudades en El Salvador también ha dejado a las familias divididas en su empleo, con algunas que obtienen trabajos en el sector de servicios de las zonas urbanas mientras que otras, a menudo los miembros de más edad de la familia, siguen trabajando como obreros agrícolas familiares en el campo.

---

[52]"Los Apéndices B y C: Metodología para la Toma de Muestras", página 22, del informe de McReynolds citado arriba.

[53]El resultado de que la mayoría fuese del sexo masculino en vez del femenino no es una función de la metodología de la encuesta ya que esta encuesta no dependió de un marco de la muestra de "cabeza de familia". Más bien, refleja el mayor nivel de actividad económica (definido por MIPLAN) entre la población del sexo masculino de El Salvador.

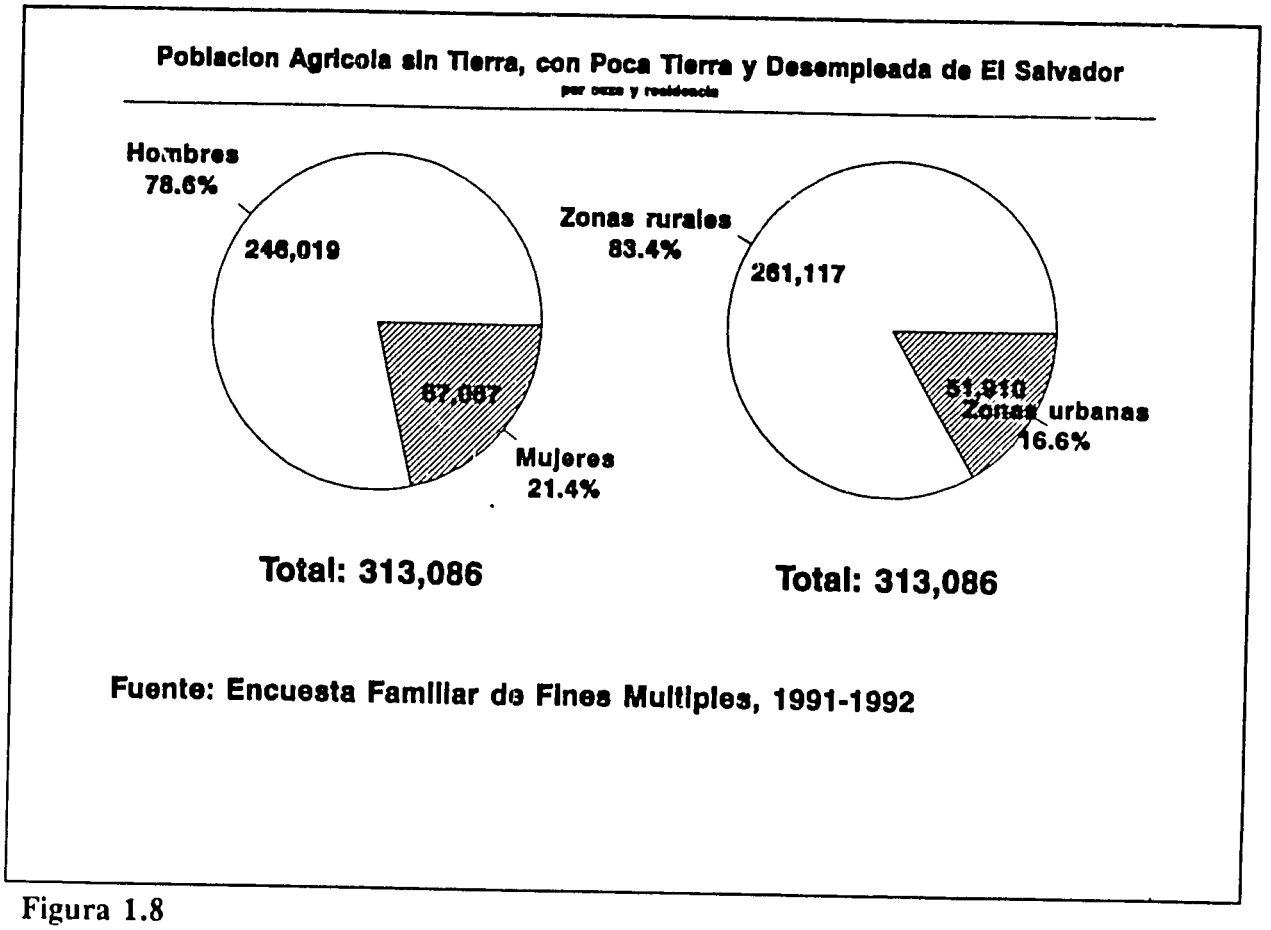


Figura 1.8

¿Cuál es la situación de los campesinos sin tierras y con poca tierra en comparación con los otros sectores de la fuerza laboral agrícola? En la figura que reproducimos a continuación se ilustra cada uno de estos grupos, incluidos los trabajadores temporeros asalariados y los desempleados, que comprende la población sin tierra de El Salvador, así como el grupo con poca tierra. He agrupado a los tres tipos de campesinos sin tierras en la parte extrema derecha de cada cuadro de barras para que pueda contrastárseles fácilmente con los tipos que poseen tierras. Hay poca variación entre las categorías pero los trabajadores asalariados temporeros y los trabajadores agrícolas desempleados tienen más probabilidad de ser del sexo femenino que los de cualquier otra categoría. La diferencia es estadísticamente significativa.[54] Esta conclusión tiene repercusiones para los programas que se concentren en las poblaciones femeninas.

[54]Nosotros utilizamos un diseño de ANOVA con una prueba post hoc de Duncan para determinar la significancia estadística. La diferencias en la prueba de significado de 0,05 o menos se consideran significativas.

31

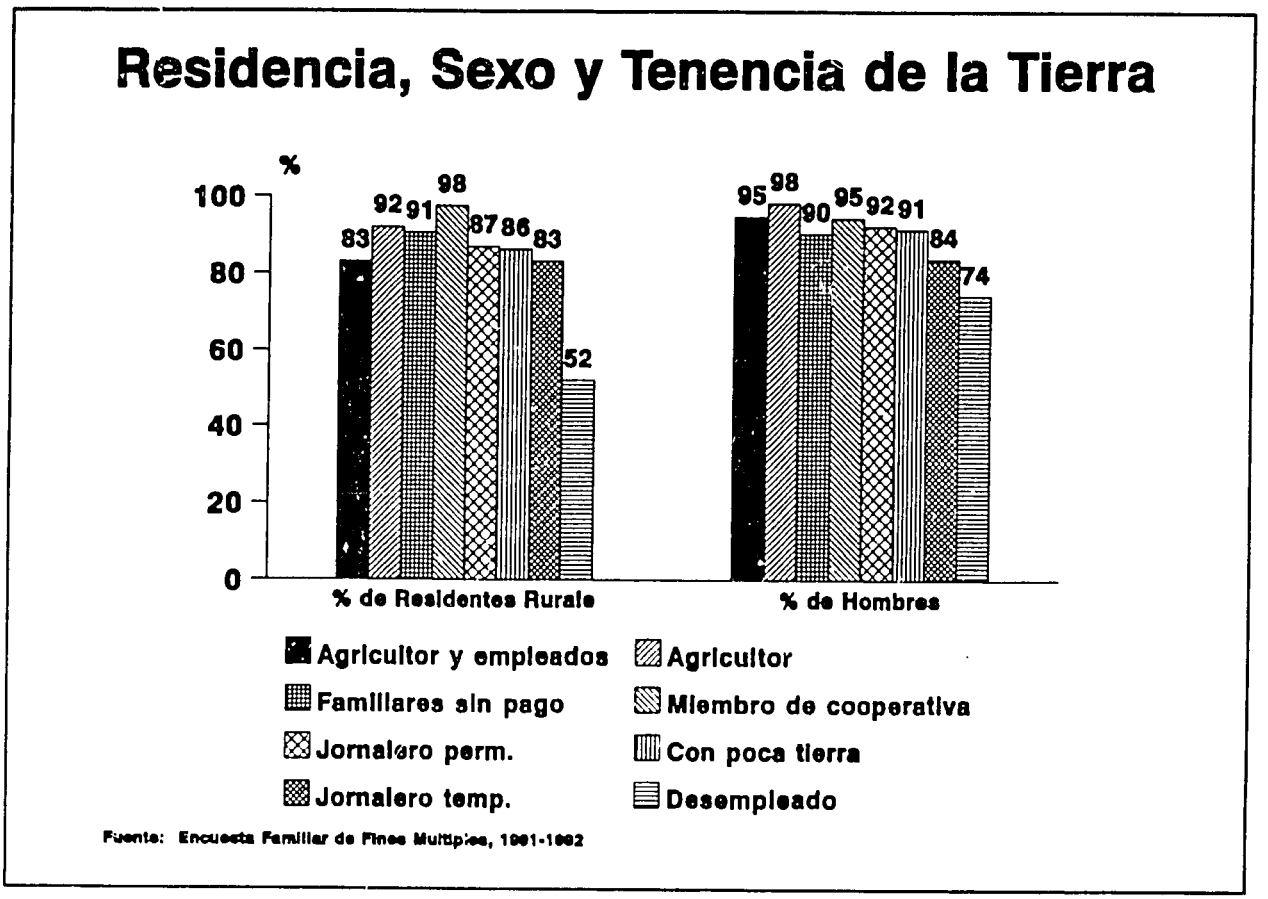


Figura 1.9

1.2.2 Ubicación geográfica

Es posible ser más específico acerca de la ubicación de los campesinos sin tierras y con poca tierra frente a otras categorías de tenencia de la tierra en la muestra. El Cuadro 1.5 indica cómo están distribuidos entre las cinco regiones geográficas principales de El Salvador. Muy pocos salvadoreños en el sector agrícola viven en la zona metropolitana de San Salvador. Los terratenientes, incluidos los que tienen poca tierra, están regularmente distribuidos entre las regiones restantes, con alguna concentración mayor de agricultores con y sin empleados ubicados en la región occidental. La situación es bastante diferente entre los trabajadores agrícolas; tanto los trabajadores permanentes como temporeros están fuertemente concentrados en el occidente. No hay duda de que esto es una función de la extensa presencia de cafetales en esta región y de la consiguiente demanda de mano de obra.

Cuadro 1.5 Tenencia de la Tierra y Región Geográfica

	Clasificación de la Fuerza Laboral Agrícola							
	Agricultor (con empleados)	Agricultor	Persona con poca tierra	Trabajador familiar no remunerado	Miembro de cooperativa	Jornalero perm.	Jornalero temp.	Desempleado
Región								
Occidental...	32.1% 18,239	31.2% 20,769	21.8% 18,584	36.4% 22,581	31.0% 2,352	50.5% 38,182	42.3% 71,605	31.5% 18,358
I-Central....	21.1% 11,965	22.8% 15,166	25.6% 21,860	19.8% 12,307	33.3% 2,525	21.0% 15,898	23.5% 39,732	26.9% 15,683
II-Central...	21.2% 12,060	22.2% 14,770	23.9% 20,360	27.0% 16,770	23.9% 1,810	13.4% 10,130	12.1% 20,490	13.0% 7,590
Oriental.....	23.9% 13,550	23.8% 15,818	27.9% 23,776	16.7% 10,350	11.9% 900	13.9% 10,516	21.7% 36,824	28.1% 16,378
Metropolitana.	1.7% 994	.0% 0	.9% 781	.0% 0	.0% 0	1.2% 923	.5% 781	.5% 284
TOTAL.....	100.0% 56,808	100.0% 66,523	100.0% 85,361	100.0% 62,008	100.0% 7,587	100.0% 75,649	100.0% 169432	100.0% 58,293

También es posible proporcionar un desglose aún más detallado de la ubicación de los distintos tipos de tenencia de la tierra en El Salvador examinando su distribución por departamento, la principal subdivisión política en el país. El Cuadro 1.6 indica esta división para los 14 departamentos de El Salvador. Cabe advertir que parte de esta distribución está influenciada por el diseño de la muestra, que excluyó, tal como se advirtió en la introducción de este informe, un grupo de municipios en los que se consideraba demasiado peligroso realizar una encuesta. Como resultado, Chalatenango, por ejemplo, que tiene una proporción menor de la fuerza laboral agrícola en la MPHS, se ve afectado por el hecho de que, tomando como base el censo de población de 1971, 28,8 por ciento de su población se excluyó de la muestra. Sin embargo, las proyecciones de CELADE y MIPLAN indicaron que Chalatenango perdía 3,8 por ciento de su población entre 1971 y 1992, por lo que la subdeclaración de la fuerza laboral agrícola puede atenuarse algo si, en realidad, el censo de población de 1992 confirma este descenso proyectado en la población. Se producen importantes distorsiones en Morazán (37,0%), Cuscatlán (28,8%) y La Unión (20,7%). Esta subrepresentación de otros departamentos que tenían municipios "que faltaban" en la encuesta no fue tan grande (Usulután, 12,2%; San Miguel, 11,2%; Cabañas, 3,1%). Es importante tener presentes estas distorsiones ya que resultan en subrepresentación de algunas áreas y, por ende, en una representación excesiva de otras.

Un examen de la distribución de los encuestados (Cuadro 1.6) indica que la mayor concentración individual de desempleados ocurre en el área de Santa Ana. Ahuachapán, Sonsonate y La Libertad son departamentos en los que están concentrados los obreros asalariados. Los agricultores están más concentrados en Ahuachapán y Santa Ana.

Cuadro 1.6 Residencia Departamental de la Fuerza Laboral Agrícola

	Clasificación de la Fuerza Laboral Agrícola															
	Agricultor (con empleados)		Agricultor		Persona con poca tierra		Trabajador familiar no remunerado		Miembro de cooperativa		Jornalero perm.		Jornalero temp.		Desempleado	
Departmento																
Ahuachapán...	13.3%	7,533	11.7%	7,772	8.7%	7,458	17.1%	10,632	5.5%	420	13.2%	10,011	13.0%	22,037	7.5%	4,390
Santa Ana....	12.5%	7,099	13.1%	8,709	7.4%	6,339	11.6%	7,188	11.1%	840	19.1%	14,416	17.3%	29,303	17.9%	10,454
Sonsonate....	6.3%	3,607	6.4%	4,288	5.6%	4,787	7.7%	4,761	14.4%	1,092	18.2%	13,797	12.0%	20,265	6.0%	3,514
Chalatenango.	7.2%	4,089	9.6%	6,367	7.2%	6,161	5.6%	3,444	1.8%	138	2.1%	1,570	3.0%	5,139	3.5%	2,037
La Libertad..	10.0%	5,708	9.4%	6,260	9.9%	8,462	10.3%	6,370	15.1%	1,145	15.1%	11,457	15.6%	26,357	14.7%	8,566
San Salvador.	3.9%	2,196	2.7%	1,779	5.4%	4,637	2.4%	1,473	16.4%	1,242	4.1%	3,132	3.8%	6,451	3.9%	2,260
Cuscatlán....	1.6%	895	1.2%	828	4.1%	3,517	1.6%	1,020	.0%	0	.9%	662	1.5%	2,495	5.4%	3,172
La Paz.....	7.7%	4,380	6.7%	4,470	9.2%	7,860	10.1%	6,260	19.9%	1,510	8.2%	6,240	6.4%	10,810	6.6%	3,830
Cabañas.....	6.8%	3,850	10.7%	7,140	9.4%	8,000	10.1%	6,290	.7%	50	1.9%	1,420	1.8%	3,010	2.3%	1,360
San Vicente..	6.9%	3,901	4.8%	3,160	5.3%	4,500	6.8%	4,220	3.3%	250	3.3%	2,470	3.9%	6,670	4.1%	2,400
Usulután.....	7.1%	4,046	7.4%	4,908	7.8%	6,630	7.4%	4,616	5.6%	424	7.1%	5,346	11.8%	19,935	14.2%	8,296
San Miguel...	7.8%	4,454	7.0%	4,636	5.9%	5,040	4.6%	2,856	3.6%	272	3.5%	2,658	5.3%	8,926	7.0%	4,098
Morazán.....	2.8%	1,606	1.8%	1,198	5.0%	4,306	.9%	586	1.8%	136	2.1%	1,622	2.2%	3,726	2.2%	1,288
La Unión.....	6.1%	3,444	7.5%	5,008	9.0%	7,664	3.7%	2,292	.9%	68	1.1%	848	2.5%	4,308	4.5%	2,628
TOTAL.....	100.0%	56,808	100.0%	66,523	100.0%	85,361	100.0%	62,008	100.0%	7,587	100.0%	75,649	100.0	169,432	100.0%	58,293

1.2.3 Edad

La fuerza de trabajo del sector agrícola es considerablemente más vieja que la población en su conjunto. La edad promedio de la muestra completa era de 38 años. En 1990, 43,7 por ciento de la población salvadoreña tenía 14 años o menos de edad.[55] Los parámetros de este análisis se definen de forma que incluyan sólo a los de 16 y más años. De ahí que la madurez de la muestra no sea sorprendente. Los trabajadores asalariados y los trabajadores de la familia como grupo son más jóvenes que las categorías restantes, mientras que el grupo con poca tierra, si bien son más jóvenes que los que tienen más terreno, son más viejos que los trabajadores sin tierras y desempleados.

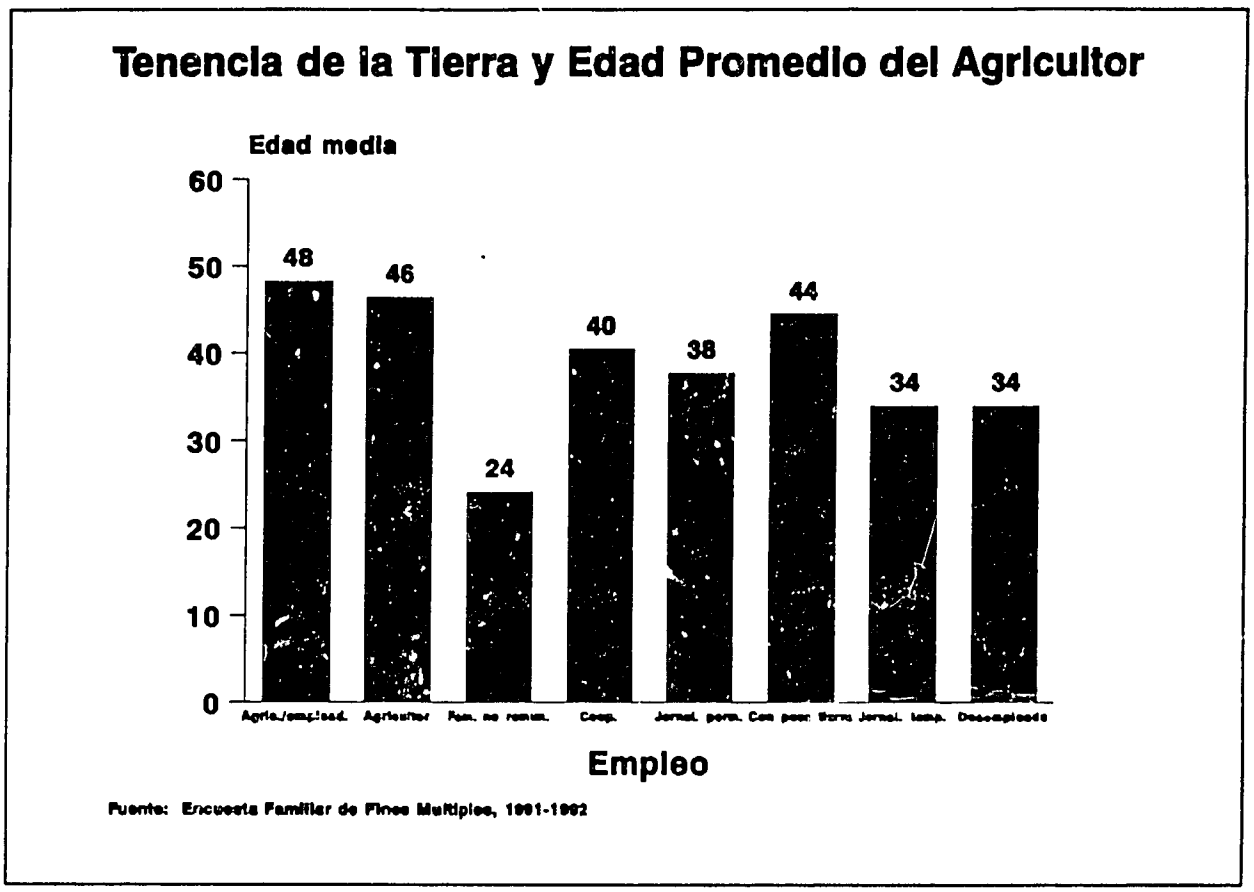


Figura 1.10

[55]Banco Mundial, World Development Report, 1992, página 268.

36

1.2.4 Estado civil

El estado civil para quienes figuran en diferentes categorías de tenencia de la tierra se compara en el Cuadro 1.7. Para todas las categorías de tenencia de la tierra, las personas solteras constituyen una clara minoría. Sólo entre los trabajadores familiares no remunerados (quienes como promedio son mucho más jóvenes que los otros grupos), los trabajadores temporeros asalariados y los desempleados tienen realmente los solteros una representación sustancial. Entre las parejas, las parejas casadas predominan entre los terratenientes (especialmente los terratenientes que tienen empleados) mientras que las parejas en unión libre son especialmente comunes entre los trabajadores asalariados. Esto no es sorprendente porque los casamientos oficiales sancionados por la Iglesia están más disponibles por lo general para los más adinerados. De ahí que, cuando se halla que las uniones libres son más elevadas entre los miembros de las cooperativas agrícolas, uno sospecha que este grupo contiene personas con ingresos más bajos que las de otras categorías de tenencia de la tierra. Debido a que éstos son los beneficiarios de los programas de reforma agraria, el resultado era de esperar. Naturalmente, su ingreso en el momento de la encuesta puede ser tan elevado o más elevado que el de otros grupos, pero todo parece indicar que antes en sus vidas, cuando se casaron, no tenían los recursos necesarios para permitirse un casamiento por la Iglesia. El divorcio y la separación eran muy comunes entre todos los tipos de tenencia de la tierra. Las viudas y viudos también eran comunes y su incidencia, sin duda, está vinculada con la edad promedio de cada grupo. De ahí que la mayor prevalencia de viudas entre los agricultores con empleados es un resultado directo del hecho de que este es un grupo de personas de más edad. Quizás igualmente importante sea el hecho de que los términos "viudo" y "viuda" se utilizan sólo generalmente en El Salvador para quienes han estado casados por la Iglesia. Como resultado, la mayor prevalencia de viudas entre los agricultores con empleados es en parte una función de la incidencia más frecuente de matrimonios sancionados por la Iglesia en este grupo.

Cuadro 1.7 Tenencia de la Tierra y Estado Civil

	Clasificación de la Fuerza Laboral Agrícola															
	Agricultor (con empleados)		Agricultor		Persona con poca tierra		Trabajador familiar no remunerado		Miembro de cooperativa		Jornalero perm.		Jornalero temp.		Desempleado	
Estado civil.	56.4%	32,064	48.9%	32,504	43 7%	37,278	7.9%	4,921	21.6%	1,642	25.6%	19,347	18.8%	31,925	18.4%	10,752
casado.....	28.9%	16,396	35.9%	23,858	31.1%	26,542	9.8%	6,065	52.6%	3,993	36.3%	27,467	30.8%	52,171	27.0%	15,712
union consen.	8.8%	5,000	12.1%	8,053	20.2%	17,235	80.2%	49,728	24.8%	1,883	34.4%	26,001	46.0%	77,937	51.6%	30,084
soltero.....	.5%	292	.1%	50	.2%	134	.2%	152	.0%	0	.1%	42	.3%	427	.0%	0
separado.....	1.3%	711	1 0%	654	1 6%	1,381	.7%	445	.9%	69	1.7%	1,317	2.2%	3,676	1.6%	912
viudo.....	4.1%	2,345	2.1%	1,404	3.3%	2,791	1.1%	697	.0%	0	1.9%	1,475	1.9	3,296	1.4%	833
TOTAL.....	100.0%	56,808	100.0%	66,523	100 0%	85,361	100.0%	62,008	100.0%	7,587	100.0%	75,649	100.0%	169432	100.0%	58,293

1.2.5 Alfabetización y educación

La alfabetización y la educación son dos factores que a menudo ayudan a definir las posibilidades básicas de la vida de un individuo. Según el Banco Mundial, para 1990, al nivel nacional, el analfabetismo en El Salvador descendió a 27 por ciento.[56] ¿Cuál es la situación, comparativamente, de la población agrícola? Para la muestra, 43 por ciento son analfabetos, una proporción mucho más elevada que para El Salvador en su conjunto. La Figura 1.11 muestra cómo varía el analfabetismo entre los distintos tipos de tenencia de la tierra. Hay algunas sorpresas. Los desempleados no difieren marcadamente de quienes ocupan otras categorías. Tal como era de esperar, el analfabetismo es más bajo entre los agricultores con empleados pero incluso entonces, con un 42 por ciento, excede en mucho al promedio nacional. Entre los agricultores que no tienen empleados, el analfabetismo es más elevado del 50 por ciento.

La información sobre los años de escolaridad para cada categoría se presenta en la Figura 1.12. Para la muestra en su conjunto, los encuestados tuvieron como promedio 2,5 años de formación. Cabe advertir que para ninguna categoría alcanza la educación promedio incluso la conclusión de la escuela primaria. Las tendencias nacionales, hasta fines de la guerra civil, no eran alentadoras ya que el porcentaje de niños con edad de escuela primaria que asistían a la escuela descendió en realidad de los niveles registrados en 1965.[57] Especialmente perturbador es el nivel sumamente bajo de educación. Los agricultores sin empleados tienen un promedio de sólo 1,4 años de escolaridad, nivel que hará difícil para ellos poder leer el material educativo que pudiera ayudarles a mejorar los rendimientos de sus cultivos. Análogamente, los bajos niveles de educación entre los agricultores con poca tierra y los trabajadores asalariados limitarán la capacidad de estos grupos para hallar buenos puestos de trabajo fuera del sector agrícola.

---

[56]Banco Mundial, World Development Report, 1992, página 218. El informe de 1990 de las Naciones Unidas citado con anterioridad (página 54) da la misma cifra, mencionando a la UNESCO como fuente.

[57]El informe del Banco Mundial indica 82 por ciento de asistencia en 1965 y 78 por ciento de asistencia en 1989, uno de los pocos países en el mundo en el que ocurrió un tal descenso. Banco Mundial, *World Development Report, 1992*, página 274.

31

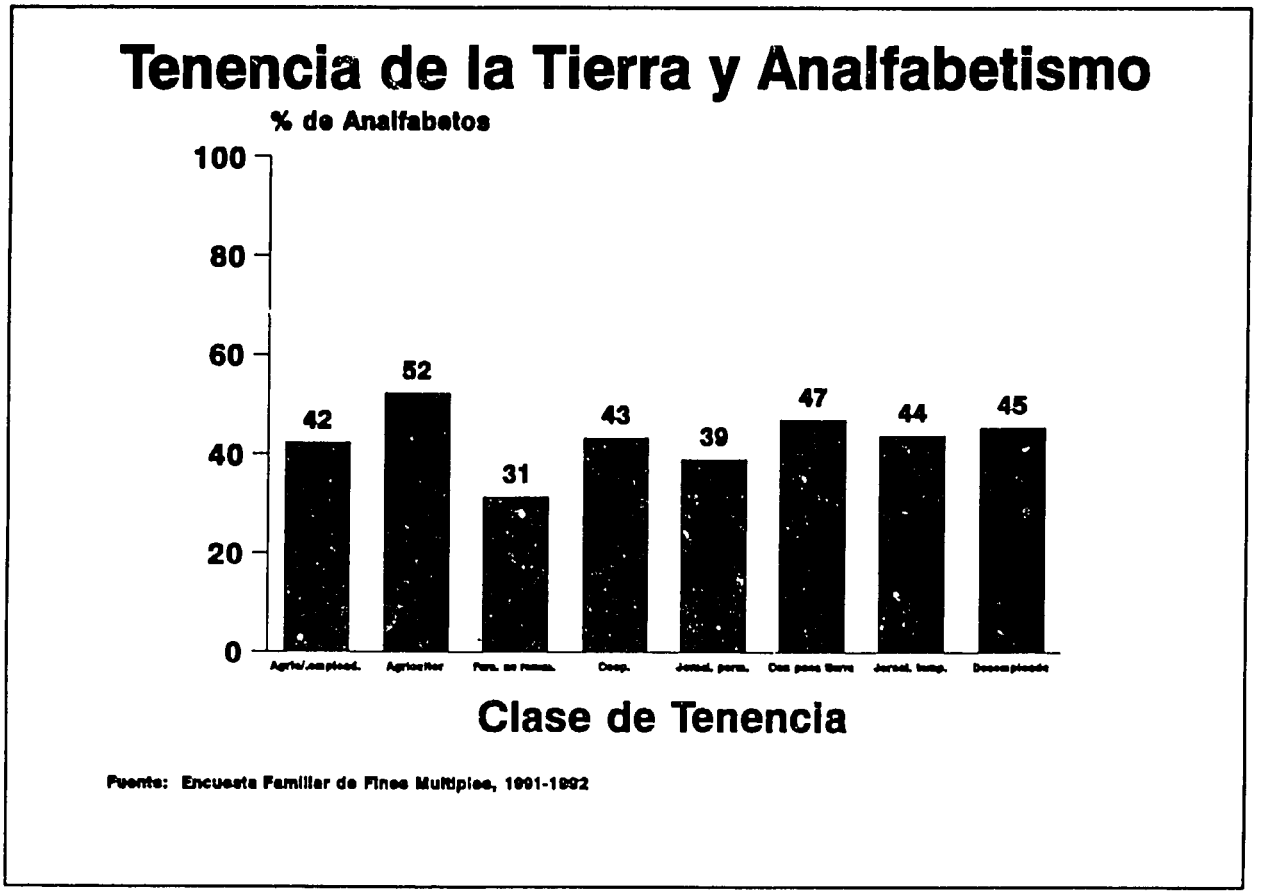

Tenencia de la Tierra y Analfabetismo
% de Analfabetos
100
80
60
40
20
0
42
52
31
43
39
47
44
45
Clase de Tenencia
Fuente: Encuesta Familiar de Fines Multiples, 1991-1992

Figura 1.11

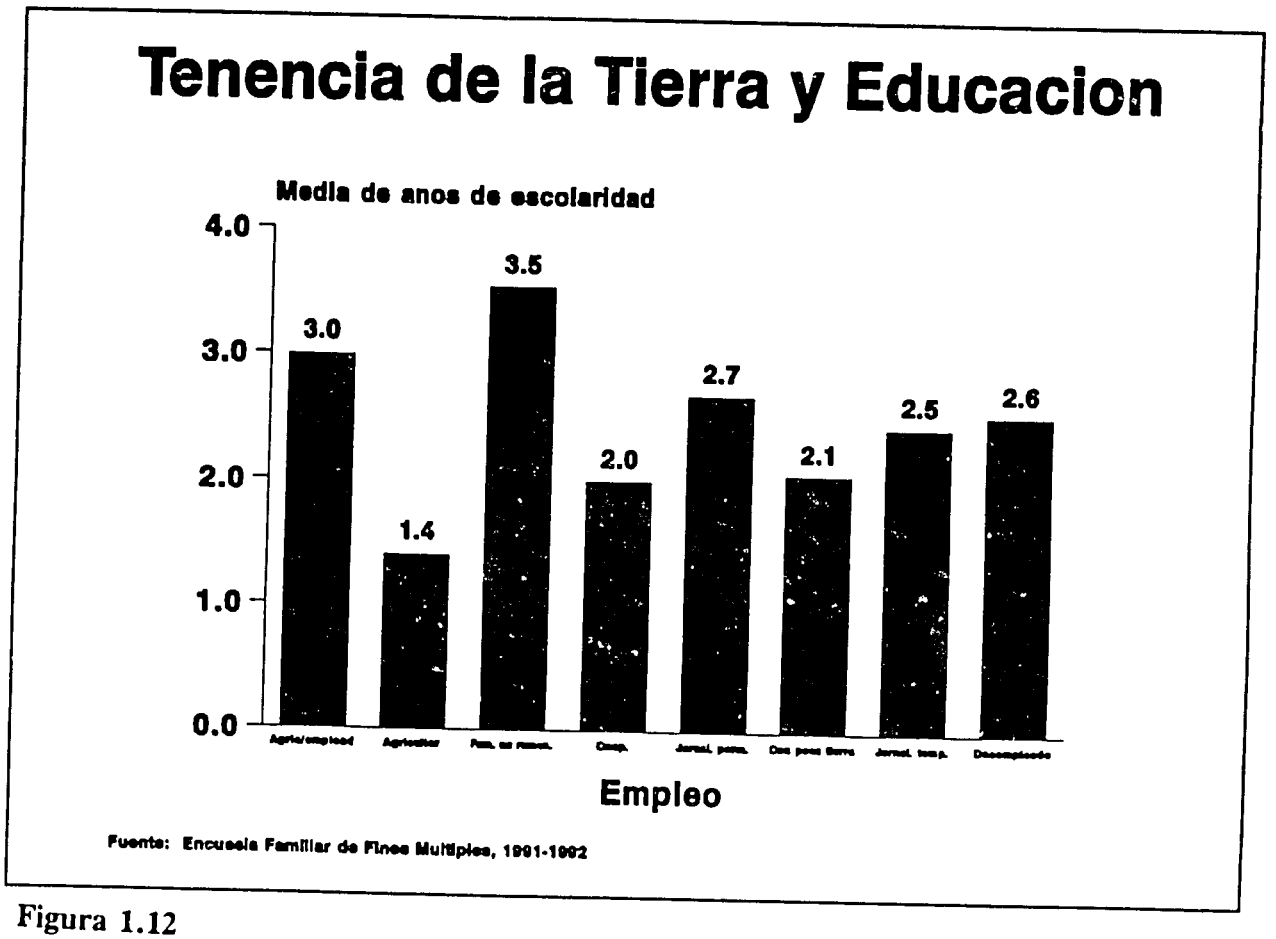


Figura 1.12

1.2.6 Ingreso

El cálculo del ingreso mediante encuestas siempre ha sido difícil y los datos utilizados en esta encuesta no superan completamente las diversas limitaciones que otros han afrontado. Uno de los problemas más graves encontrados es el de que las personas se muestran con frecuencia renuentes a comunicar su ingreso o al menos todo su ingreso. Entre las poblaciones agrícolas de los países en desarrollo, el problema se hace aún más difícil ya que muchos pequeños agricultores mantienen pocos registros, si los mantienen realmente, de sus ventas y gastos de producción. A menudo, sólo saben de una forma general cuál es realmente su ingreso. Es afortunado que la MPHS tuvo un cuidado especial en tratar de obtener tanta información como fuese posible, incluyendo el ingreso procedente de los cultivos (inclusive el consumo familiar) y los costos de producción (inclusive los costos de mano de obra pero excluyendo los costos de la tierra). La MPHS también incluyó el ingreso procedente de la silvicultura, la pesca, la ganadería y la cría aviar. Sin embargo, los datos sobre ingreso para los cultivos se recopilaron para todos los cultivos en su conjunto en vez de para cada cultivo. La encuesta descrita en el capítulo 2 del presente informe recopiló datos sobre siete cultivos principales sembrados en El Salvador y, por tanto, permite un examen detallado de los rendimientos de los cultivos, los costos de producción por cultivo, etc. En resumen, el ingreso de la finca se calculó como el total de todas las ventas más el total del consumo familiar de cultivos menos los gastos de producción. Este total se prorrateó luego sobre una base mensual.

41

El ingreso de la finca es pertinente sólo para quienes tienen tierras; los trabajadores sin tierras reciben ingreso salarial. De ahí que también se incluyeran en el cálculo: (1) los sueldos percibidos (sobre una base mensual) de las ocupaciones principal y secundaria y (2) los pagos *en especie* y las *bonificaciones* estimados sobre una base mensual. Cuando se agregan al ingreso de la finca, esto proporcionó un total que se denomina aquí "ingreso agrícola". La única fuente de ingreso de mano de obra que no se incluyó fue el ingreso percibido en *actividades eventuales*. De toda la muestra, 99,3 por ciento de los encuestados no declararon dicho ingreso.[58] Quienes lo hicieron, tuvieron un promedio de 73,6 colones por semana. Sin embargo, puesto que se supone que éste no es un ingreso percibido para cada semana del año, no hay forma de saber si representó sólo unas cuantas semanas o muchas semanas y puesto que la pregunta en la encuesta sólo se refirió a ingreso de trabajo eventual para la semana precedente a la entrevista, fue preferible excluir este ingreso para el 0,7 por ciento de la población que lo percibió en vez de inflar los ingresos de estas personas suponiendo que habían percibido la cantidad de esa semana durante cada semana del año.

También se conoce que quienes se hallan en el sector agrícola a menudo tienen un ingreso adicional importante. Fue posible incluir el ingreso de las pensiones, remesas, ayuda de miembros de la familia que viven en El Salvador, arrendamientos, ingreso de negocios y otras fuentes de ingreso. El total de estas fuentes de ingreso se convirtió en el cálculo para el ingreso no agrícola que, cuando se añade al ingreso agrícola descrito arriba, proporcionó una cifra total de ingreso. Creemos que esto proporciona un cuadro integral de todo el ingreso percibido por los encuestados por la MPHS, pero nuevamente subrayamos que las cifras de ingreso son sólo parcialmente fiables.

Una advertencia final. En este análisis del ingreso, tanto agrícola como total, no estoy tratando de estimar el ingreso procedente de los cultivos y la ganadería solamente. Esa labor se emprende en el capítulo 2 de este informe. En el presente capítulo se trata de proporcionar un cuadro general del ingreso percibido por un agricultor de sus distintas empresas.

Primero, se examina el ingreso total (agrícola y no agrícola). Es evidente, como puede verse en la Figura 1.13, que quienes tienen acceso a la tierra ganan mucho más que quienes no tienen acceso a la tierra. Es decir, los ingresos de las personas sin tierras, las personas con escasas tierras y los desempleados son sólo una fracción de los percibidos por los agricultores con tierras, especialmente los agricultores que emplean mano de obra. Los miembros de las cooperativas también tienen ingresos comparativamente elevados, percibiendo algo más que los agricultores que no emplearon mano de obra. Aportes grandes y regulares de crédito a las cooperativas les han permitido proporcionar empleo a los miembros de la cooperativa y sus familias, elevando así sus ingresos por encima del de los otros agricultores que no tienen acceso a empleo regular.

Los trabajadores temporeros asalariados, como era de esperar, ganan menos que los trabajadores asalariados permanentes, pero la diferencia no es grande. La situación de los trabajadores familiares no remunerados y los desempleados es especialmente perturbadora, con ingresos mensuales inferiores a $11 para los trabajadores familiares y menos de $21 para los desempleados. Dichos ingresos son sólo 11 y 22 por ciento, respectivamente, del ingreso nacional por persona (datos de 1990).

---

[58]Adviértese que MIPLAN hace una distinción entre "actividades eventuales" y los trabajadores asalariados que son temporeros. Los trabajadores asalariados temporeros son quienes obtienen regularmente trabajo pero el trabajo no es constante. La categoría de "actividades eventuales" representa a quienes ganan ingreso sólo de vez en cuando.

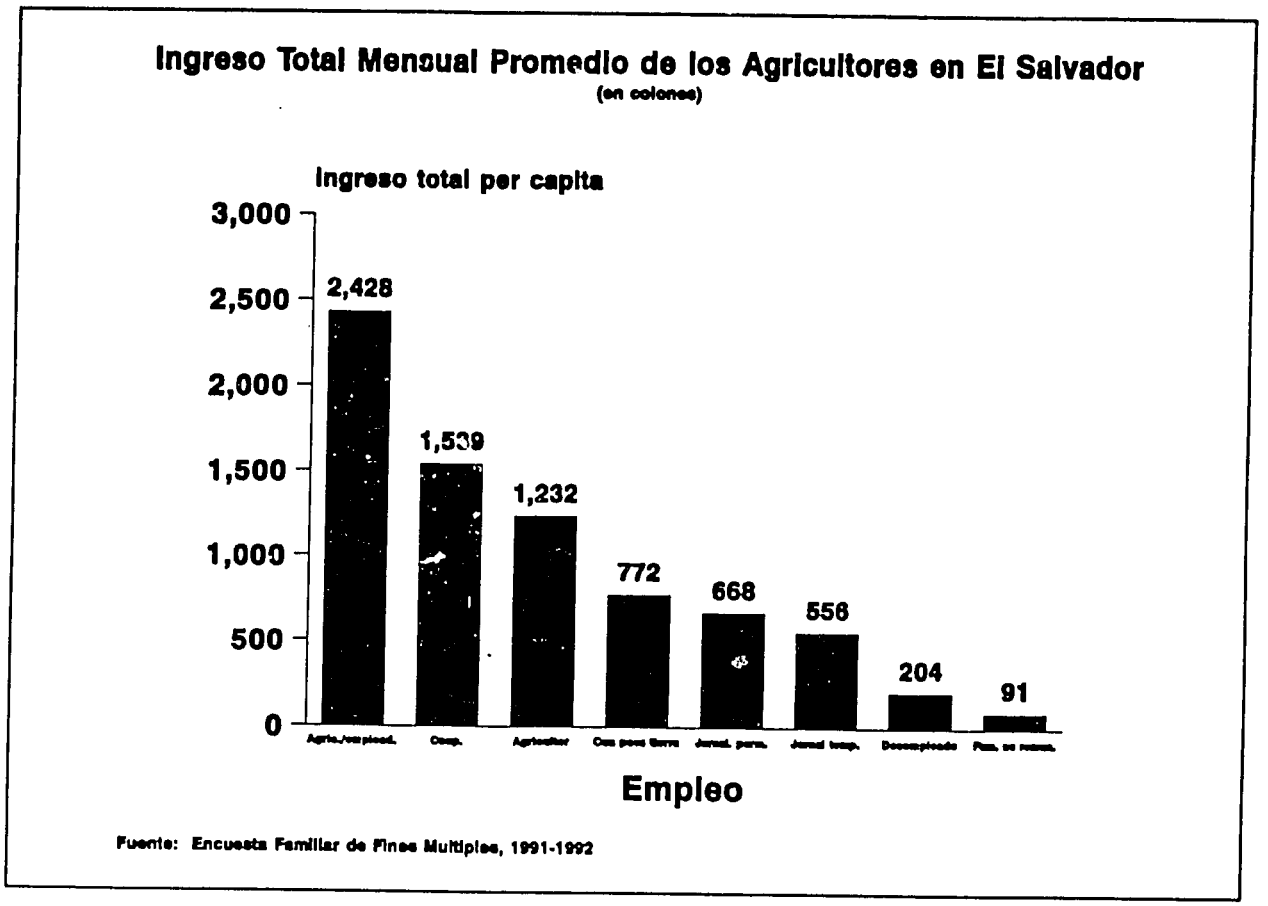


Figura 1.13

Estas cifras de ingresos necesitan ponerse en una perspectiva nacional más amplia. El plan nacional fue el de comparar los ingresos de los agricultores con la línea de pobreza, pero el estudio de 1989 de Sigma One acerca de la pobreza en El Salvador halló que el 99 por ciento de los agricultores estaban clasificados como personas que viven en "extrema pobreza" y que 40 por ciento de todas las personas en El Salvador vivían en extrema pobreza.[59] Una comparación más pertinente pudiera determinar: (1) cómo son los ingresos de los individuos en el sector agrícola en comparación con los ingresos de los individuos en otras ocupaciones en El Salvador y (2) cuáles son los ingresos por persona entre las distintas categorías de agricultores en el estudio. Recuérdese que la abrumadora mayoría de los encuestados, incluso entre los trabajadores familiares, estaban casados, y por tanto estos ingresos se habrían dividido entre todos los miembros de la familia (más, naturalmente, los ingresos percibidos de otros miembros de la familia).

[59]La medida de la pobreza de Sigma One se define como las familias que utilizan 70 por ciento más de su ingreso para comprar una cesta de alimentos nutricionalmente adecuada. Véase Curtis E. Youngblood, Cutberto Parillón D., Ralph L. Franklin y David L. Franklin, "An Assessment of the Need for Directed Food Assistance to Support A Proposed Structural Adjustment Program in El Salvador", Sigma One Corporation, agosto de 1989, informe preparado para la USAID, documento mecanografiado.

Primero, los ingresos totales de los agricultores se comparan con los ingresos de quienes están ocupados en otros sectores. Los datos de ingreso contenidos en la Figura 1.13 deberán tenerse presentes, recordando que los agricultores con poca tierra percibieron 772 colones por mes, los trabajadores temporeros asalariados 557 y los desempleados 204. Dado el gran número de personas que esto representa en la zonas rurales de El Salvador y dada la cantidad muy limitada de tierras que podrían distribuirse para proporcionar a cada uno de ellos terreno suficiente en el que ganarse un salario que les permita vivir, el empleo no agrícola se convierte en una opción viable. Si pudiera hallarse empleo para estos individuos en otros sectores, la pregunta se convierte en ¿qué ganarían?

Para responder a esta pregunta, se examinaron las cifras totales de ingreso (salarios y otros ingresos) procedentes de la MPHS nacional. En el sector industrial, para todo el país, los trabajadores asalariados con un trabajo seguro percibieron un promedio de 1.161 colones por mes. En las zonas urbanas esta cifra aumentó a 1.243 colones y en las zonas rurales descendió a 819 colones. Los ingresos mucho más elevados percibidos en las zonas urbanas se reducen en términos reales para el costo más elevado de la vivienda, pero sin embargo, es evidente que el empleo industrial, urbano o rural, proporcionaría a los campesinos con poca tierra, los trabajadores temporeros asalariados y, naturalmente, los desempleados ingresos notablemente más altos que el que ganan en la actualidad. Los ingresos en el sector de la construcción son aún más altos, con un promedio de 1.238 colones para todo el país. Sin embargo, es igualmente claro que quienes tienen tierras (o son miembros de una cooperativa) ganan tánto o más que lo que ganarían como trabajadores industriales y de la construcción. De ahí que los agricultores estén en mejores condiciones si continúan dedicándose a la agricultura *siempre y cuando tengan acceso a tierra suficiente*. La economía nacional también se beneficiaría debido a que el empleo rural frena la migración urbana y reduce los costos enormes de ampliar la infraestructura urbana para atender a los nuevos inmigrantes.

Ahora volvemos a la cuestión de los ingresos por persona. Para El Salvador en su conjunto, el promedio mensual nacional fue de 367 colones, que corresponde aproximadamente a $550 por año.[60] Los ingresos urbanos por persona fueron como promedio de 519 colones y los ingresos rurales por persona alcanzaron un promedio de 228. Para calcular los ingresos por persona en la población agrícola se utilizó la dimensión en 1991-92 de las familias rurales que alcanzó una cifra de 5,23 personas y el número de personas empleadas por familia que fue un promedio de 1,61.[61] Esto significa que cada trabajador empleado fue responsable de mantener a 3,25 persona. Al dividir los datos de ingreso indicados en la Figura 1.13 por esta cifra se obtienen los datos de ingresos por persona tal como se ilustra en la Figura 1.14. Nuevamente, es evidente que los agricultores con acceso a una parcela de tierra de

---

[60]Esta cifra es sólo la mitad, aproximadamente, de la producida utilizando estadísticas de cuentas nacionales, siguiendo la metodología del Banco Mundial. Las cifras de ingresos por persona dadas por el Banco Mundial incluyen muchas fuentes de ingresos que no están comprendidas en un estudio de la fuerza laboral (especialmente utilidades de corporaciones). La encuesta de la fuerza laboral proporciona un cuadro más realista del ingreso utilizable en manos de la fuerza laboral.

[61]Tratamos de familias rurales aquí más que de familias agrícolas puesto que en una determinada familia puede haber trabajadores en más de un sector. Los datos declarados en otros lugares de este capítulo se concentran en la fuerza laboral del sector agrícola que, en su mayor parte, es rural. Pero hemos demostrado que una porción de las familias del sector agrícola son urbanas y, por tanto, las cifras por persona que se muestran en esta sección variarán si la familia está situada en una zona urbana (donde la dimensión de la familia es menor).

1 mz o más pueden ganar más dinero que la media nacional mientras que los agricultores con poca tierra, sin tierras y desempleados no pueden ganarlo. Además, la Figura 1.14 también indica que los trabajadores permanentes asalariados ganan considerablemente menos que el promedio nacional de ingreso.

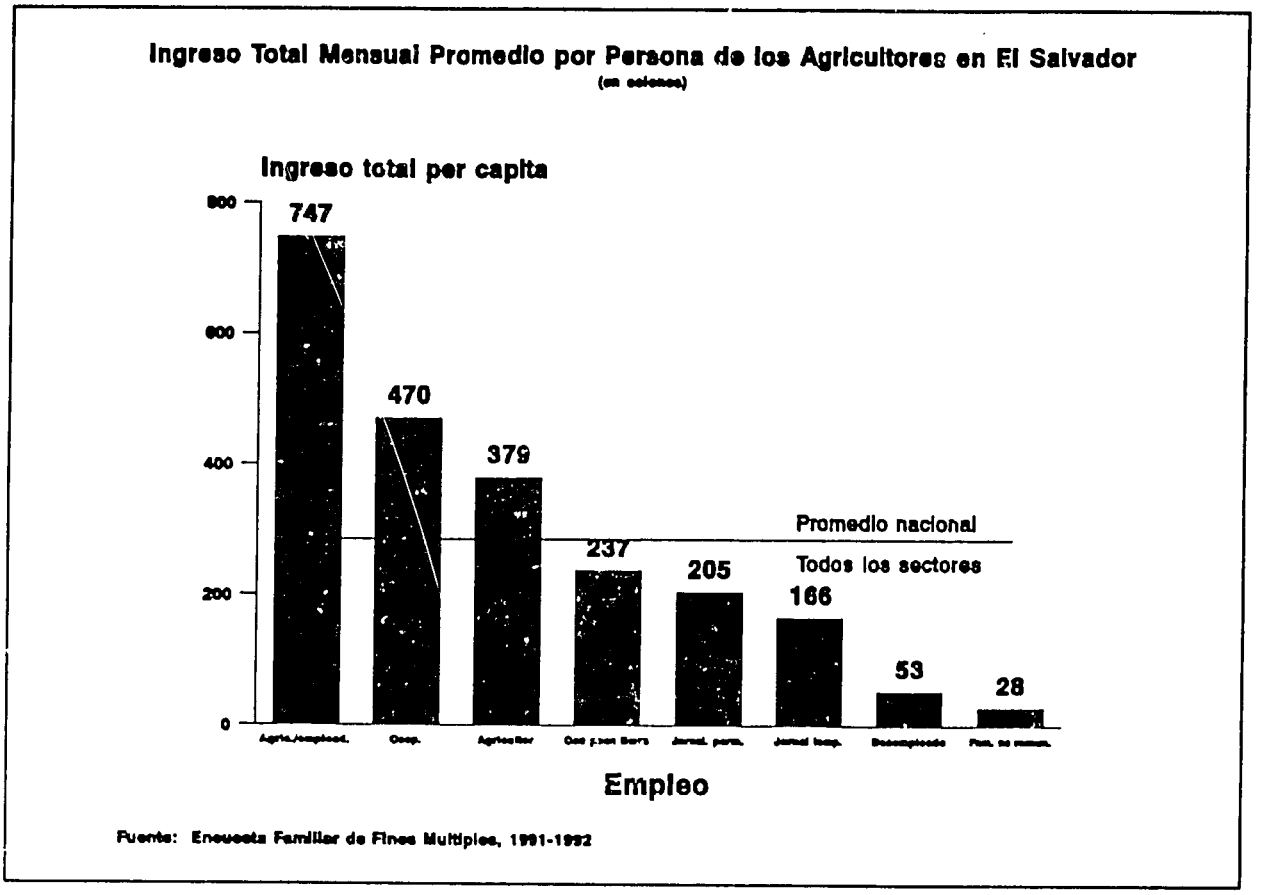


Figura 1.14

Evidentemente, el acceso a la tierra es muy importante para determinar los niveles de ingresos en el sector agrícola salvadoreño y cuanto mayor sea la cantidad de tierra que se posea, tanto mayor será el ingreso. La Figura 1.15 muestra la fuerte relación existente entre la cantidad de terreno trabajado y el ingreso agrícola.[62] Para todos los agricultores con acceso a la tierra, cuanta mayor sea la cantidad de terreno, tanto más elevado será el ingreso agrícola. Esto es válido entre los agricultores que tienen acceso de pleno dominio así como entre quienes son arrendatarios. Entre quienes tienen menos de 0,5 manzana de terreno, los arrendatarios realmente tienen ingresos agrícolas más elevados procedentes de sus tierras que los propietarios de pleno dominio (684,7 colones frente a 582,7 colones), lo cual es una función de la densidad más alta de cultivo entre quienes pagan arriendo por el uso del terreno frente a quienes poseen su propio terreno. Para los agricultores con 0,5 manzana o más de terreno, los arrendatarios ganan menos que los propietarios aunque la diferencia no es grande hasta que las fincas llegan a 10 manzanas o más. Por ejemplo, entre las fincas en la gama de 1-4 manzanas, los arrendatarios ganan 1.027 colones mensualmente frente a 1.321 colones mensualmente para los propietarios de pleno dominio. La diferencia persiste en las cohortes de dimensión de finca mayor pero hay insuficientes arrendatarios en las cohortes mayores (20 manzanas o más) para que las medias sean una cifra fiable.

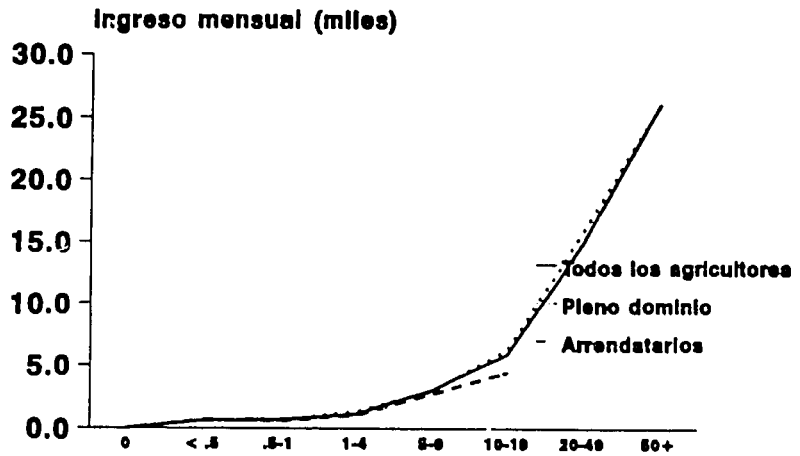
[62]Sin embargo, adviértase que el eje horizontal no es lineal y, como resultado, la curva es exagerada.

Es posible examinar estos ingresos agrícolas en términos de promedios nacionales de empleo fuera del sector agrícola. Los trabajadores asalariados permanentes en puestos industriales tuvieron un promedio de 1.161 colones en la encuesta de MIPLAN de 1991-92. Esto significa que los propietarios de fincas que tienen 1 manzana o más de terreno y ganan un promedio de 1.321 colones mensualmente están en mejores condiciones en sus fincas que si trabajaran en la industria.[63] Esto se basa en el ingreso de la finca solamente. Los ingresos de los agricultores de pleno dominio con 1 a 4 manzanas de terreno son, en promedio, de 1.626 colones por mes. Los arrendatarios, por el contrario, sólo perciben ingresos agrícolas superiores al de los trabajadores asalariados en el sector industrial cuando arriendan 5 manzanas o más de terreno (2.737 colones por mes).

Los ingresos relativamente bajos percibidos por los agricultores que no emplean obreros también pueden comprenderse ahora: La mayoría de ellos trabajan en parcelas muy pequeñas. De los agricultores que no emplean mano de obra en El Salvador, 53 por ciento trabajan menos de 1 manzana de terreno. Tomando el grupo que se ha definido como "agricultores", que ya excluye a quienes trabajan menos de 1 manzana de terreno, 97,5 por ciento trabaja sólo 1-4 manzanas.

Ingreso Agrícola Mensual y Area de Terreno Trabajado

en Miles de Colones



	0	< .5	.5-1	1-4	5-9	10-19	20-49	50+
Todos los agricultores	0.0	0.6	0.7	1.1	3.0	5.9	14.9	26.1
Pleno dominio	0.0	0.6	0.6	1.3	2.9	6.3	15.8	26.1
Arrendatarios	0.0	0.7	0.6	1.0	2.7	4.4		

Terreno trabajado (en manzanas)

Fuente: Encuesta Familiar de Fincas Multiples, 1991-1992

Figura 1.15

[63]N.B. Los datos de MIPLAN agrupan la dimensión de las fincas de 1 a 4 manzanas. De ahí que no ocurra que los agricultores que poseen al menos 1 manzana ganen más que los trabajadores industriales. Más bien, la única delcaración verdadera que puede hacerse con la serie de datos de MIPLAN es la de que quienes poseen entre 1 y 4 manzanas ganan más.

Además de la cantidad de terreno trabajado, la forma en la que se mantiene la tierra surte un efecto sobre el ingreso, pero la relación es menos directa. Se ha encontrado desde hace tiempo que la propiedad de pleno derecho de la tierra produce ingresos más elevados que formas indirectas de tenencia.[64] Es en parte debido a esta razón por la que la USAID, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han emprendido cada uno de ellos un programa de titulación de la tierra. En El Salvador, ha habido una sensibilidad especial al impacto del arriendo sobre los ingresos rurales y la estabilidad social. Ciertamente, fue esa preocupación lo que motivó la Etapa III de la reforma agraria de 1980, considerada entonces, al igual que ahora, como una actividad principalmente contra la insurrección. La Figura 1.16 muestra el impacto de la forma de tenencia de tierra sobre los ingresos totales de los agricultores. Esta figura sólo incluye datos sobre quienes trabajan la tierra y por tanto se excluyen los que no poseen tierras.

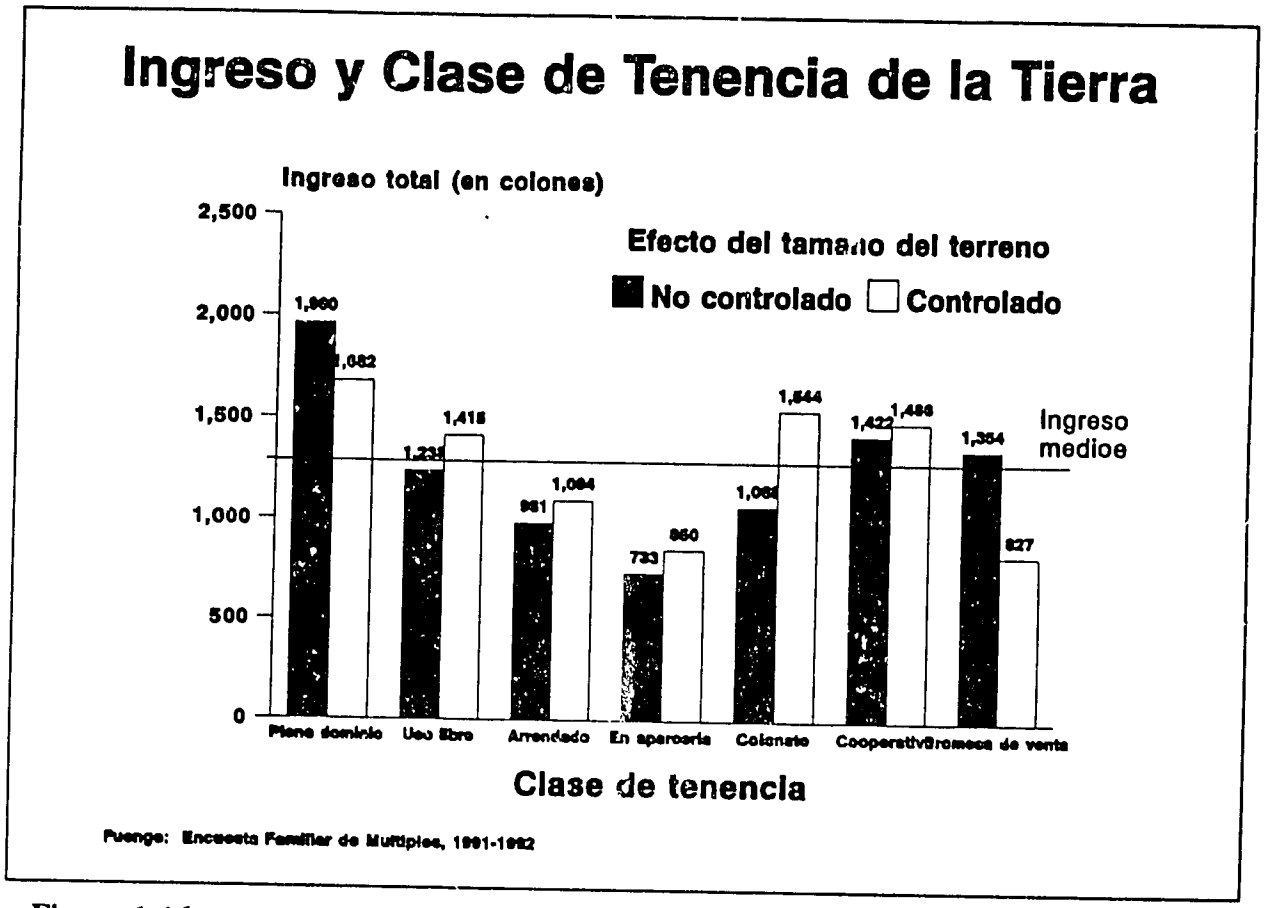


Figura 1.16

[64]Este cálculo es complicado por el hecho de que el costo de la tierra no se sustrae limpiamente de las cifras de ingresos. La encuesta restó los "costos de producción" y es posible que muchos arrendatarios e incluso algunos terratenientes calcularan estos costos como parte de sus costos de producción. En una encuesta de esta magnitud, sin embargo, cuando el ingreso agrícola fue sólo una parte de un cuestionario mucho mayor, el cuestionario no trata de incluir explícitamente los costos de la tierra (bien fueran reales o implícitos) en la encuesta.

47

El gráfico en la Figura 1.16 muestra dos series de barras. La barra de la izquierda para cada tipo de tenencia indica meramente el ingreso mensual total, mientras que la barra de la derecha en cada par denota el ingreso controlado por la dimensión del terreno trabajado.[65] Para todos los tipos de tenencia, el ingreso mensual promedio fue de 1.316 colones (aproximadamente $165). Todas las personas que tienen acceso a la tierra obtienen buenos resultados cuando se comparan con los que ocupan puestos de trabajo asalariado en el sector industrial (que obtuvieron un promedio de 1.161 colones por mes); sólo el ingreso de los arrendatarios, aparceros y colonos descendió por debajo del ingreso percibido en puestos de trabajo en el sector industrial asalariado. Tanto el tipo de tenencia como la cantidad de terreno trabajada surte un efecto significativo (<0,001) en el ingreso, pero el impacto varía con el tipo de tenencia. Para la tierra que no es poseída en régimen de pleno dominio, el control para tomar en cuenta el tamaño del terreno trabajado reduce los ingresos de este grupo de 1.961 a 1.682, que se aproxima mucho más a la media de todos quienes tienen tierra pero está aún muy por encima de la media general de 1.316 colones. De ahí que, incluso cuando se controla el impacto de la cantidad de tierra, los agricultores de pleno dominio salen mejor parados, como grupo, que los agricultores con cualquiera otra forma de tenencia de la tierra. Le siguen, como grupo, los agricultores que poseen tierra de uso libre. Cuando se incluye en la ecuación la cantidad de terreno que poseen, sus ingresos aumentan, aproximándose a los de los propietarios de pleno dominio. Supuestamente, muchos de esos agricultores son hijos de propietarios de pleno dominio que esperan heredar su tierra de uso libre de sus padres. Como resultado, en el curso del tiempo, muchos de estos agricultores de uso libre se convertirán en agricultores de pleno dominio y por esta razón no es sorprendente que sus ingresos se aproximen muy de cerca a los ingresos de los agricultores de pleno dominio una vez que se ajustan los datos para compensar la cantidad más reducida de terreno que trabajan.

Hay una salvedad muy importante en esta proyección de que los agricultores de uso libre tendrán con el tiempo ingresos que serán iguales a los ingresos de los agricultores de pleno dominio: no podemos estar seguros en absoluto que tendrán tanto terreno como sus padres. Puesto que, tal como se ha demostrado, la cantidad de terreno poseída surte un fuerte impacto sobre el ingreso, si no obtienen tanto terreno como el grupo de pleno dominio, sus ingresos serán más bajos. Ciertamente, las pruebas en las series de datos indican que en realidad no tendrán tanta tierra como la que tenían aquellos de quienes la heredaron. Sólo tenemos que examinar los datos no controlados para la categoría de uso libre (la barra izquierda en la Figura 1.16) para ver que sus ingresos están muy por debajo de los de sus familiares de pleno dominio, como resultado principalmente de la menor cantidad de terreno trabajado.

Cabe advertir también los ingresos relativamente elevados de quienes trabajan en el sector de las cooperativas. Sus ingresos siguen siendo elevados independientemente de si los resultados se controlan para tomar en cuenta la dimensión de la finca.

Quizás el resultado más importante sea el de que el grupo de tenencia de la tierra mayor (en términos del número de agricultores), los arrendatarios y los aparceros, tienen el ingreso más bajo de cualquier grupo importante (sólo el grupo controlado "de promesa de venta" es más bajo). Los ingresos de los arrendatarios descendieron por debajo de la media nacional para el sector industrial (1.161 colones por mes) pero son más elevados que los ingresos procedentes de los puestos industriales rurales (819 colones por mes). Cuando se controla el tamaño de la finca arrendada y en régimen de aparcería, los ingresos aumentan pero permanecen muy por debajo del promedio para todas las fincas. Esta conclusión

---

[65]El control se logra introduciendo la cantidad del terreno trabajado (en manzanas) como covariable en el análisis de ecuación de variancia.

43

indica que quienes promovieron la dictaminación de la Ley de la Tierra para el que la Trabaja, Etapa III, tenían sólidas razones para ello, al menos en términos de las repercusiones de la tenencia indirecta de la tierra en lo que respecta al ingreso.

Cabe repetir que los datos sobre ingresos que se presentan arriba corresponden al ingreso total, incluyendo el ingreso percibido fuera de la finca. Puesto que la presente sección de este informe se concentra en la relación entre la tenencia de la tierra y el ingreso, es apropiado reexaminar estos resultados, incluyendo sólo el ingreso percibido fuera de la finca. Estos datos se presentan en la Figura 1.17, a continuación, y muestran un cuadro bastante similar al que se ha visto ya. Los ingresos agrícolas alcanzan un promedio de sólo 1.151 colones por mes, en comparación con un promedio de 1.316 para el ingreso total.

Los patrones para el ingreso agrícola solamente son bastante similares a los correspondientes al ingreso total. Es decir, en cada caso en el que los ingresos se ajustan para tomar en cuenta la dimensión de la finca, el incremento o disminución se produce en la misma dirección y es aproximadamente de la misma magnitud. Nuevamente, se constató que los agricultores con un título de pleno dominio tienen los ingresos más elevados. Los arrendatarios salen peor parados, ganando (sin ajustarlo) un ingreso de 866 colones por mes. Los ingresos de los miembros de cooperativas, sin ingresos salariales, descienden en 18 por ciento, pasando de 1.486 a 1.217 colones (controlándose el ingreso para tomar en cuenta la dimensión de la finca), lo que indica que el ingreso basado en un salario ofrecido a través de distintos programas de crédito a las cooperativas es una fuente importante de ingreso para los miembros. La exclusión del ingreso no agrícola también reduce el ingreso de los propietarios de pleno dominio pero la magnitud de la reducción es algo menor (14%).

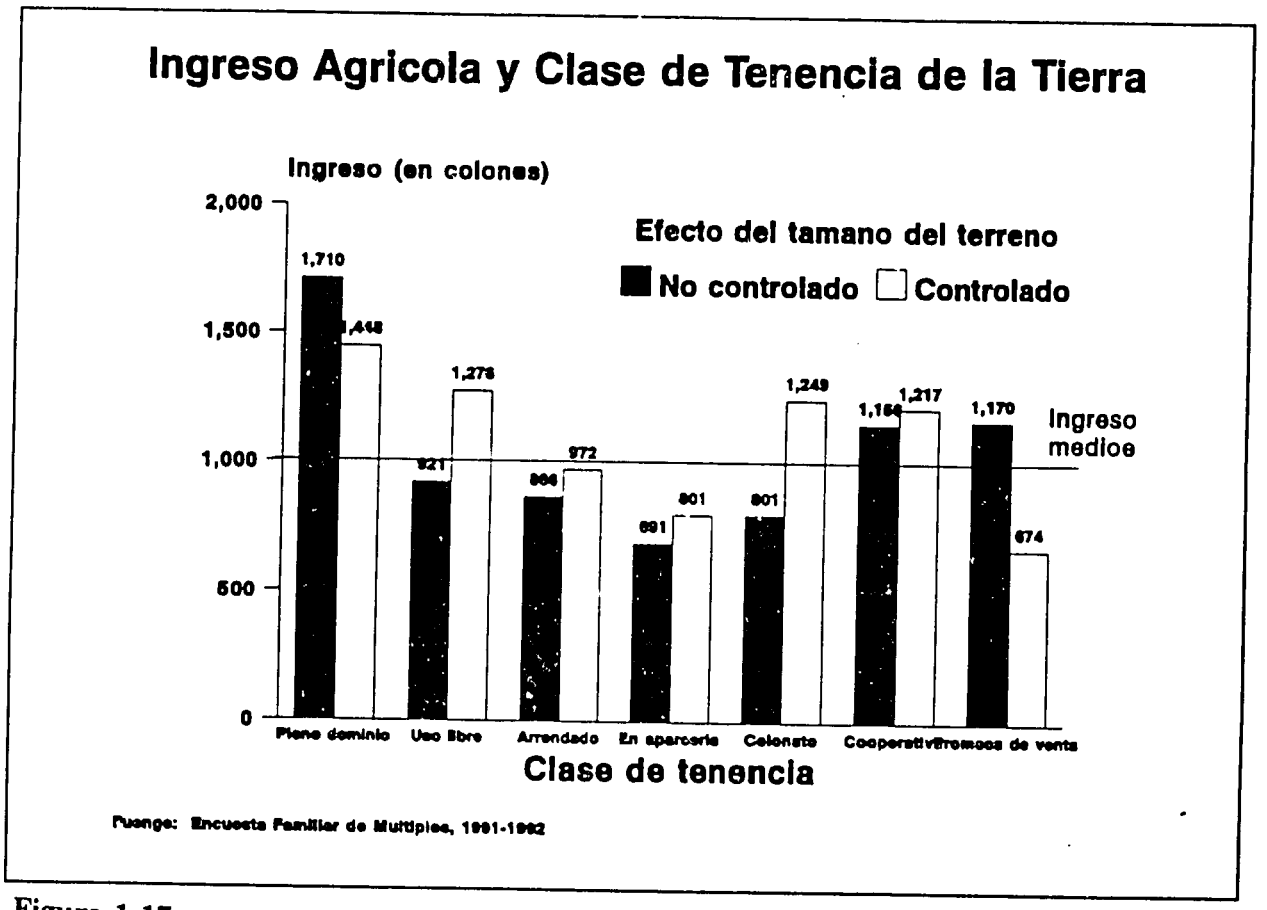


Figura 1.17

1.2.7 El impacto de la tenencia indirecta sobre el ingreso

En El Salvador, al igual que en otros países, la tenencia indirecta en forma de arrendamiento está vinculada directamente con ingresos más bajos. Tal como se indica arriba, los arrendatarios, como promedio, perciben mucho menos ingresos que el terrateniente promedio, diferencia que desciende algo, pero sin desaparecer, cuando la cantidad de la tierra trabajada se introduce como factor en la ecuación. Hay cuatro razones principales por las que los arrendatarios ganan menos con la misma cantidad de terreno que sus colegas de pleno dominio. Primero, en muchos casos el terreno que se les arrienda es de calidad inferior; ciertamente, a menudo la razón por la que el propietario arrienda el terreno en primer lugar es porque encuentra antieconómico explotarlo. La segunda razón es la de que la tenencia no segura restringe al agricultor de invertir en el terreno y, por tanto, en mejorar la infraestructura, y la siembra de cultivos permanentes es menos frecuente entre los arrendatarios que entre quienes tienen un título seguro a la tierra. Tercero, los arrendatarios son mucho menos susceptibles de poder obtener crédito para sus tierras debido a que los prestamistas exigen a menudo un título del terreno como garantía para el préstamo. Finalmente, los arrendatarios tienden a ser más abusivos del terreno que trabajan, sabiendo que no es suyo como legado de largo plazo. De ahí que rara vez utilicen medidas de conservación del suelo y la erosión rápidamente produce pérdida del mantillo.

¿Cuán válidos son estos factores para explicar la diferencia en el ingreso entre los arrendatarios y los propietarios de pleno dominio en El Salvador? No hay forma dentro de esta serie de datos de someter a prueba la calidad de la tierra que se trabaja. Además, lamentablemente, el cuestionario no incluyó preguntas sobre prácticas de conservación. Sin embargo, podemos examinar el crédito y la siembra de cultivos permanentes. A menudo se argumenta que el crédito es un factor crítico. En el Cuadro 1.8 se efectúa una comparación entre el crédito solicitado y el crédito recibido, por una parte, y la forma de tenencia de tierra, por la otra. Los arrendatarios tienen una probabilidad algo mayor de haber solicitado y recibido crédito que los propietarios de pleno dominio. Los propietarios pueden preferir evitar poner en riesgo sus tierras debido a que las fincas se utilizan a menudo como garantía para los préstamos. Los arrendatarios, por el contrario, utilizan las cosechas como garantía y de ahí que tengan menos riesgos y mayor incentivo para endeudarse. Sin embargo, esta conclusión no explica las diferencias entre los ingresos de los propietarios de pleno dominio y los arrendatarios. También es importante advertir que el uso del crédito fue relativamente raro y, por lo general, menos de 20 por ciento de las fincas solicitaron crédito. Casi todos quienes declararon recibir crédito, sin embargo, no lo recibieron.

Sin embargo, los datos corroboran la hipótesis de que los cultivos permanentes los plantan menos quienes tienen una tenencia insegura de la tierra que quienes tienen una tenencia segura. Los propietarios de pleno dominio tienen el doble de probabilidad que los arrendatarios de sembrar cultivos permanentes. Estas diferencias pudieran explicar parte de la variación en el ingreso. Cabe advertir un punto aún más importante: *como máximo, incluso entre los propietarios de pleno dominio, menos del 15 por ciento de los agricultores de El Salvador siembran cultivos permanentes.*

Cuadro 1.8 Tenencia de la Tierra y Crédito

	Clase de Tenencia						
	Pleno dominio	Uso libre	Arrendamiento	Promesa de venta	Colonato	Cooperativa	Aparcería
Solicitó crédito							
Sí.....	24.2% 16,636	17.8% 4,189	29.1% 27,899	51.8% 3,396	22.7% 463	45.7% 4,593	28.9% 3,052
No.....	75.8% 51,973	82.2% 19,288	70.9% 68,106	48.2% 3,159	77.3% 1,576	54.3% 5,447	71.1% 7,512
TOTAL.....	100.0% 68,609	100.0% 23,477	100.0% 96,005	100.0% 6,555	100.0% 2,039	100.0% 10,040	100.0% 10,564

Cuadro 1.9 Tenencia de la Tierra y Siembra de Cultivos Permanentes

	Clase de Tenencia													
	Pleno dominio		Uso libre		Arrendamiento		Promesa de venta		Colonato		Cooperativa		Aparcería	
Plantó un cultivo														
Sí.....	13.4%	9,182	2.1%	492	1.7%	1,662	8.5%	559	.0%	0	.8%	84	1.4%	150
No.....	86.6%	59,427	97.9%	22,985	98.3%	94,343	91.5%	5,996	100.0%	2,039	99.2%	9,956	98.6%	10,414
TOTAL.....	100.0%	68,609	100.0%	23,477	100.0%	96,005	100.0%	6,555	100.0%	2,039	100.0%	10,040	100.0%	10,564
No														
TOTAL														

* Incluye únicamente el primer cultivo plantado. Un número reducido de encuestados sembraron dos o más cultivos.

1.3 Recomendaciones normativas

De acuerdo con las mejores estimaciones, en 1971, 65 por ciento de las familias rurales de El Salvador carecían de tierras o tenían poca tierra, definidas como quienes poseían menos de 0,7 hectáreas de terreno. Los datos analizados en el presente capítulo indican que, a pesar de la reforma agraria no socialista más extensa de América Latina, que incorporó 280.000 hectáreas de terreno (una quinta parte del área total del país) y 10 por ciento de la población nacional, en la víspera de la conclusión de la guerra civil, 54 por ciento de la fuerza laboral agrícola (más de 330.000 adultos) permanecían sin tierras, con poca tierra o desempleados.

Los Acuerdos de Paz que terminaron con la guerra pueden, a lo más, si se cumplen totalmente, resolver directamente con el tiempo el problema del campesinado sin tierra para unos 75.000 adultos, dejando así a 255.000 adultos, o 40 por ciento de la fuerza laboral agrícola, sin tierras, con poca tierra o desempleados. En cifras absolutas, esto representa aproximadamente el mismo número de salvadoreños que no tenían tierras o que tenían poca tierra antes de estallar la guerra civil.

Entre quienes tienen tierras en El Salvador, la mitad aproximadamente son arrendatarios, un número mucho más elevado que el estimado por los consultores de la USAID en estudios anteriores. Existen pruebas claras de que en el curso del tiempo ha habido un constante incremento de la tierra arrendada (aproximadamente de una tercera parte a la mitad de todas las propiedades) y esto ha ocurrido a pesar de la famosa Etapa III de la reforma agraria (la Ley de Tierra para el que la Trabaja), modelada y diseñada por quienes implantaron una reforma similar en Vietnam. Los terratenientes tienen pocos incentivos para vender a precios que los arrendatarios pudieran pagar. Más bien, los precios cada vez más elevados del terreno, en función a una densidad de la población cada vez más alta junto con el ingreso a prueba de inflación generado de los arrendamientos de tierras, proporciona muy poco incentivo para que los propietarios vendan. Esta conclusión es perturbadora ya que los arrendatarios tienen menos tierra que los propietarios de fincas y sus ingresos agrícolas son más bajos, aproximadamente la mitad de los ingresos de los propietarios de fincas, incluso cuando se controla el tamaño de la finca. Los ingresos de los arrendatarios caen por debajo de los ingresos recibidos en puestos de trabajo del sector industrial mientras que los pequeños terratenientes ganan aproximadamente los mismo que sus colegas industriales. Además, los propietarios acusan el doble de probabilidad de sembrar cultivos permanentes y es más probable que utilicen importantes medidas de conservación en sus propiedades.

Estas sombrías conclusiones necesitan colocarse en un contexto más general de cuatro factores clave que restringen la capacidad de El Salvador para hacer frente a los retos normativos que esto significa.

En primer lugar, El Salvador es un país sumamente pequeño y densamente poblado. Con una dimensión total de 21.000 km^2, es el país más pequeño de la América Latina continental y es más pequeño incluso que los países insulares del Caribe de Cuba, República Dominicana y Haití. Con una población de más de 5 millones, su densidad es de aproximadamente 240 personas por km^2, que excede a la de Haití (225/km^2). Si El Salvador fuese a tratar de proporcionar a la población sin tierras, con poca tierra y los desempleados la misma cantidad de terreno que se está dando a los beneficiarios de los Acuerdos de Paz, a saber, 3,5 hectáreas a cada uno, requeriría 1,2 millones de hectáreas de terreno o 56 por ciento del área total del país. En pocas palabras, El Salvador tiene demasiadas personas y muy poca tierra para poder abordar con eficacia el problema del campesinado sin tierra.

Segundo, la poca tierra es exacerbada aún más por la grave degradación ambiental que ha sufrido en años recientes gran parte de El Salvador. Este país tiene la menor proporción de su terreno cubierta de selva de cualquier país de América Latina continental. Sus ríos están contaminados y sus suelos están sujetos a una erosión extrema. Irónicamente, sin embargo, las hostilidades de la guerra civil impidieron que muchos agricultores cultivasen sus campos y, como resultado, algunas áreas se han dejado baldías, permitiendo así el crecimiento de vegetación secundaria y la reducción de la erosión del suelo. Además, el uso de plaguicidas ha disminuido como resultado de la caída en los precios del algodón que ha eliminado prácticamente la siembra de ese cultivo en las zonas bajas costeras. Sin embargo, al terminar la guerra, puede preverse que dentro de unos cuantos años la actividad agrícola vuelva a sus niveles normales y se acelere de nuevo la degradación ambiental.

Tercero, El Salvador se ha comprometido a una serie de políticas neoliberales que favorecen aranceles más bajos, la integración económica regional y la competencia en el mercado mundial. Se ha hecho un progreso importante en el área agrícola que promete estimular la corriente de artículos agrícolas dentro de América Central (o al menos entre Guatemala, El Salvador y Honduras). Como resultado de ello, han aumentado las presiones competitivas sobre los agricultores en El Salvador. Además, los aranceles más bajos sobre los artículos manufacturados probablemente reduzcan la demanda dentro de El Salvador para algunos de sus bienes menos competitivos mientras que probablemente aumente el empleo de producción compartida en *maquiladoras*. Este cambio en el empleo industrial probablemente resulte en un incremento general en la cantidad de puestos de trabajo pero en sueldos más reducidos. Como resultado, el empleo industrial se está convirtiendo en una alternativa cada vez menos atractiva frente a la agricultura.

Cuarto, las restricciones del capital se han hecho en fecha reciente mucho más graves en términos de la ayuda económica a plazo medio y largo. Con el fin de la Guerra Fría, ha habido una reducción espectacular en la importancia geopolítica que tiene América Central para Estados Unidos. Esto, junto con las graves presiones presupuestarias que afronta el gobierno de Estados Unidos, que han promovido una reducción de los gastos en la ayuda exterior, y restricciones análogas en Japón, hacen que sea difícil imaginar que los niveles de asistencia exterior disponible para El Salvador en la década de 1980 se vayan a repetir en la segunda mitad de la década de 1990.

¿Cuáles son, pues, las opciones normativas?

En términos de la población sin tierras, con poca tierra y desempleada, vemos poca oportunidad para estos individuos en lo que respecta a la agricultura tradicional, de pequeños terratenientes. Simplemente hay demasiadas personas y no hay tierra suficiente. Por tanto, hay dos opciones, una rural y otra urbana.

En las zonas rurales de El Salvador, la alternativa más atractiva a la explotación en pequeñas propiedades es la del empleo en la agroindustria. Naturalmente, la cuestión es qué cultivos y para qué mercados. No tenemos una respuesta inmediata a esta pregunta, que transciende del alcance de nuestro trabajo sobre tenencia de la tierra. Lo que sabemos es que es necesario explorar dichas opciones. Una segunda opción en el campo es el desarrollo de fábricas rurales, incluidas las industrias de montaje. Afortunadamente, gran parte de El Salvador tiene acceso inmediato por buenas carreteras, por lo que el transporte no constituye un problema grave. Sin embargo, muchos puentes fueron destruidos por la guerra, principalmente los tramos principales este-oeste que cruzan el Río Lempa. Los puentes Bailey temporales que ahora se están utilizando son tramos de una sola vía que con el tiempo tendrán que sustituirse con puentes convencionales si el tráfico industrial aumenta apreciablemente. Aparentemente,

el gobierno de Japón tiene interés en prestar dinero para reconstruir estos puentes. La red eléctrica también fue dañada durante la guerra pero muchas de las columnas del tendido eléctrico han sido sustituidas y se ha restablecido el servicio. El servicio eléctrico está sujeto a frecuentes interrupciones pero, a medida que se repara el daño producido por la guerra, dichas interrupciones serán menos frecuentes. En cualquier caso, casi todas las áreas de concentraciones importantes de población tienen servicio eléctrico, por lo que las fábricas rurales son factibles en la mayoría de todas las zonas rurales.

Las fábricas urbanas ofrecen una segunda opción a la población sin tierras, con poca tierra y desempleada. Por el momento, la mayoría de esas fábricas están concentradas en la zona superpoblada de San Salvador. Mucho menos onerosa sobre la infraestructura urbana sería la expansión de las fábricas en las ciudades y localidades al este y al oeste de San Salvador. Pero nuevamente, tenemos el problema del producto y el mercado. No estamos en situación de hacer recomendaciones sobre esta cuestión.

Entre las personas con tierras, dividimos nuestras recomendaciones por tipo de tenencia, pero primero nos ocupamos del problema de la seguridad de la tenencia. El sistema de registro de tierras por comarca censal, según la conclusión a la que ha llegado nuestro estudio, es tan deficiente que sería imposible reformarlo. Se han hecho esfuerzos en dicha dirección en el pasado pero éstos han fracasado. En particular, los esfuerzos por sustituir el "folio personal" por el "folio real" (inscripción del propietario frente a inscripción de la propiedad) no han tenido un éxito importante y, en cualquier caso, se han limitado exclusivamente al registro en San Salvador, dejando a gran parte de la propiedad rural excluida del sistema más moderno.

Sin embargo, en el lado positivo, El Salvador ha visto el establecimiento del *Registro Social de Inmuebles* sumamente eficaz y exitoso, que hasta la fecha se ha limitado principalmente a registrar las propiedades urbanas en proyectos de vivienda. La tecnología computarizada sumamente avanzada desarrollada para este proyecto podría ampliarse para incorporar a todo El Salvador y sustituir lentamente el registro anticuado existente. A fin de que esto ocurra, la Oficina Nacional del Catastro requeriría un importante aporte de dinero para poder completar el catastro nacional que se inició con fondos de la USAID en la década de 1970 y mejorar las secciones de ese catastro que se completaron antes de estallar la guerra. Sería necesario obtener fondos para garantizar compatibilidad entre el sistema computarizado del catastro y el registro. Sin embargo, los problemas técnicos han sido estudiados por las entidades salvadoreñas afectadas y son bien comprendidos.

Si se ampliase el nuevo registro de inmuebles, entonces los problemas de inseguridad de la tenencia de la tierra se reducirían al mínimo. Además, el nuevo sistema parece ser totalmente capaz de proporcionar un sistema general de información sobre uso de la tierra que ayude a satisfacer las necesidades cada vez mayores de ingresos municipales. Los gobiernos municipales han aumentado enormemente su capacidad y funciones con las reformas aprobadas en 1986 y las reformas fiscales de 1992. Tomaron sobre sí la responsabilidad de numerosos proyectos locales de rehabilitación de infraestructura en el contexto del Programa de Municipios en Acción (MEA). El requisito legal de que todos estos proyectos sean presentados por ciudadanos en *cabildos abiertos* ha hecho de estas actividades una acción mucho más participativa que cualesquiera otros esfuerzos locales previos de infraestructura. Los fondos para el MEA se están reduciendo a medida que se reducen los fondos ESF a El Salvador. Un catastro revitalizado podría ayudar al gobierno municipal a sustituir los fondos externos por un impuesto sobre el valor de la tierra.

De la población con tierras, los arrendatarios necesitan la mayor atención. El gobierno de El Salvador y los donantes internacionales han de reconocer que el arrendamiento seguirá siendo una parte

55

importante, y quizás creciente, de la tenencia de tierra en las zonas rurales por un futuro indefinido. Se encontraron pocas pruebas de que los órganos normativos estuviesen pensando acerca de crear políticas apropiadas para este grupo. Ciertamente, hubo una tendencia a ignorar a los arrendatarios como representativos de algún modo de una forma no totalmente legítima de tenencia de la tierra. El hacerlo sólo puede dañar a las posibilidades para el desarrollo agrícola en El Salvador. Las leyes sobre arrendamiento de la tierra que están vigentes no proporcionan garantías de seguridad suficiente a los arrendatarios ni a los propietarios y, en cualquier caso, son tan engorrosas que son imposibles de hacer cumplir. Se ha propuesto una nueva legislación para arrendamiento en el nuevo *Código Agrario*, pero al redactarse el presente informe el código está todavía lejos de ser concluido y debatido formalmente por la rama legislativa. Y lo que es más preocupante, el proyecto de ley establece el requisito no pragmático de que todos los contratos de arrendamiento se registren en el Registro de la Propiedad Social, cuando en la actualidad sólo hay una oficina del registro, situada en San Salvador. Incluso cuando se establezcan oficinas regionales, el costo de transacción de registrar los contratos de arrendamiento puede superar a su valor monetario.

Revisten una preocupación especial, en vista de que la mitad de quienes tienen acceso a la tierra son arrendatarios, las repercusiones ambientales de un arrendamiento extenso. La USAID, al igual que otros donantes, con su hincapié recién ampliado en el medio ambiente, ha de buscar formas de crear incentivos para que la propiedad de arrendamiento se utilice de forma ambientalmente viable. En la actualidad no existen tales incentivos.

Una recomendación que podemos hacer aplicable a los agricultores en todas las categorías de tenencia de la tierra es la de que se necesita hacer mucho más para invertir en capital humano. Los niveles de educación eran bajos entre todas las categorías de agricultores; incluso entre los agricultores que emplean a trabajadores, 42 por ciento eran analfabetos, y entre los pequeños agricultores que no empleaban a trabajadores, 52 por ciento eran analfabetos. Los años promedio de escolaridad en la población agrícola de El Salvador son tres, aproximadamente; entre los agricultores con poca tierra, esta cifra desciende a 2 años. Va a ser difícil trasladar a estos agricultores a un marco fabril. En su mayor parte, los agricultores analfabetos no podrán emplearse en fábricas. Ciertamente, dadas las crecientes exigencias técnicas de la agroindustria, habrá poco papel que pueda desempeñar la población analfabeta. Confrontado con esta realidad, El Salvador tiene poca opción salvo emprender una importante campaña de alfabetización de adultos para situar mejor a su fuerza laboral frente a los retos que le depara el futuro. Sin dicho programa, habrá muy pocas opciones para el 43 por ciento analfabeto de la población agrícola.

La tenencia de la tierra sigue siendo un componente altamente problemático de la economía salvadoreña. La tierra es finita y, en su mayor parte, un recurso en degradación en este diminuto país, mientras que la población sigue aumentando a razón de 1 por ciento por año, aproximadamente. Al terminar la guerra y reducirse las presiones a la emigración, el crecimiento de la población puede acelerarse. Ciertamente, es bastante común hallar una "explosión de natalidad" al concluir una larga guerra. La migración urbana continuará y quizás incluso se acelere en años venideros, pero dicha migración no reducirá gran parte de la presión sobre la tierra de forma notable.

A la luz de estas realidades, el estudio constituye sólo un primer intento provisional por comprender la magnitud y la complejidad del problema. Este estudio es limitado por su perspectiva instantánea al problema, dictada por la disponibilidad de un sólo año de datos sobre los que basar el análisis. Pero en la fecha de redactar el presente informe, se está disponiendo de los datos de la encuesta de MIPLAN para 1992-93 y se recomienda su análisis de la forma más enfática. En condiciones ideales, se podría establecer una actividad en consorcio en la que participen MIPLAN y el Ministerio de

Agricultura así como algunas entidades privadas externas tales como FUSADES, CENETEC y algunas de las universidades salvadoreñas que están interesadas en la materia. Tan pronto como se realice el censo agrícola y se disponga de los datos de esa fuente, podrá obtenerse un cuadro más completo. Sin embargo, en la actualidad, prácticamente no hay un tal análisis en vías de realización ni contemplado. Los estudios de que se dispone en El Salvador son meras reformulaciones de viejas series de datos, especialmente el informe McReynolds de 1987-88 citado con frecuencia en este capítulo. Pocos países pequeños y pobres tienen los magníficos recursos de la unidad de encuestas de MIPLAN pero es desalentador ver cuán poco uso están haciendo los salvadoreños (y ciertamente los donantes internacionales) de ese recurso. La USAID ha apoyado desde hace tiempo la unidad de MIPLAN, pero no ha utilizado los datos que produce. Sólo al disponer de datos exactos y actuales podemos esperar formular una política bien fundamentada.

51

2. LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN EL SALVADOR, 1993: COMPARACION ENTRE LOS TERRATENIENTES, LOS ARRENDATARIOS, LOS MIEMBROS DE COOPERATIVAS, LOS "FINATEROS" Y LOS "TENEDORES"

El presente capítulo trata de llenar el vacío en nuestro conocimiento acerca de los agricultores en El Salvador mediante la utilización de una encuesta de fines especiales realizada para este estudio, llamada Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993. La encuesta incluye cinco grupos objetivo definidos: (1) los beneficiarios de la Etapa I de la reforma agraria de 1980 (cooperativas del ISTA); (2) los beneficiarios de la Etapa III de la reforma agraria (Finateros); (3) los beneficiarios potenciales del programa agrario de los Acuerdos de Paz (tenedores); (4) los agricultores que poseen sus propias tierras; y (5) los agricultores que arriendan sus tierras. Los dos últimos grupos, los agricultores y los arrendatarios, representan una muestra nacional que es ampliamente representativa de todos los agricultores en El Salvador. Esta encuesta se sacó de 50 municipios distribuidos por todo el país y se entrevistó a un total de 1.161 personas.

Una importante conclusión derivada del análisis de los datos de la encuesta es la de que corrobora muchos de los resultados ya obtenidos en la encuesta de MIPLAN que se declararon en el Capítulo 1. Los más importantes entre estos son los de que ambas encuestas coinciden en la conclusión de que la mitad de todas las fincas en El Salvador son arrendadas. La Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 proporciona información más exacta sobre la dimensión de las fincas: las fincas tienen en general un promedio de 2 manzanas; los propietarios tienen como promedio fincas de 3,0 manzanas y los arrendatarios tienen fincas de 1,6 manzanas.

En el Capítulo 1 se ha establecido ya que tanto los propietarios como los arrendatarios pueden ganar dinero suficiente de sus parcelas para obtener ingresos que compiten con los ingresos de puestos de trabajo en el sector industrial, pero que se requiere más tierra arrendada para hacerlo. Los propietarios que tienen al menos 1 manzana de terreno ganan suficiente ingreso total para ser competitivos con los puestos de trabajo en el sector industrial, mientras que los arrendatarios necesitan tener 4 manzanas o más de terreno para cumplir esa norma. Así pues, el propietario de finca promedio en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 está en una situación económica relativamente buena, mientras que el arrendatario promedio tiene menos de la cantidad promedio de tierra requerida para obtener un ingreso igual al de un puesto de trabajo en el sector industrial. Estos promedios, sin embargo, pueden ser equívocos debido al pequeño número de fincas grandes en las encuestas. Cuando las fincas se agrupan en cohortes de acuerdo con la dimensión, hallamos que 64,2 por ciento de los propietarios de finca tienen al menos 1 manzana de terreno, mientras que sólo 31,8 por ciento de los arrendatarios tienen una manzana o más de terreno y 94,3 por ciento tienen menos de 4 manzanas. Esto significa que, aunque el arrendamiento de por sí no es una barrera que se interponga a ingresos nacionalmente competitivos, la cantidad de terreno al que tienen acceso la mayoría de los arrendatarios es demasiado reducida para ganar dichos ingresos.

La mayoría de los terratenientes tienen documentos que demuestran su propiedad mientras que los arrendatarios normalmente trabajan exclusivamente en virtud de acuerdos verbales con los propietarios. Entre los miembros de las cooperativas que han optado por la propiedad individual de sus tierras, pocos tienen título del terreno. Una tercera parte de los propietarios compraron sus tierras, el resto las obtuvieron por herencia o donación. Sólo una pequeña parte de los propietarios estaban proyectando vender sus tierras. Los propietarios de las fincas tienen sus propias tierras por un promedio de 13,2 años. Los arrendatarios tienen las tierras por un promedio de 5,5 años, indicación de que ésta es una forma de tenencia de la tierra relativamente estable. Los agricultores pagaron un promedio de más de 16.000 colones por sus fincas, lo que representa un promedio de 5.000 colones por manzana. Los

arrendatarios pagaron un promedio de 279 colones por manzana por cosecha. Por cada salvadoreño que arrienda tierras a otros hay aproximadamente 23 que son arrendatarios.

La mayoría de las fincas en El Salvador se explotan muy intensamente y sólo 6 por ciento de toda la muestra deja tierras sin cultivar. Los arrendatarios y tenedores explotan las tierras más intensamente que los propietarios. Sólo 20 por ciento de los propietarios y 5,5 por ciento de los arrendatarios dejan sin cultivar alguna parte de sus tierras. Una tercera parte de los Finateros declaran dejar un promedio de 14 por ciento de sus tierras sin cultivar, en comparación con los propietarios que dejaron 9 por ciento de las tierras sin cultivar, los tenedores que dejaron 3 por ciento y los arrendatarios que dejaron 2 por ciento.[1] Cuanto mayor es la finca, tanto mayor es la proporción que se deja sin cultivar. Una minoría clara de agricultores dejó sus tierras baldías a fin de que recuperasen su fertilidad, la mayoría las dejaron baldías por falta de insumos, por falta de crédito o por otras razones.

La mayoría de los agricultores en El Salvador, tanto los arrendatarios como los propietarios, consideran que la tierra de bosques está desapareciendo y que la calidad de las tierras agrícolas está disminuyendo. Una mayoría abrumadora de todos los agricultores estarían dispuestos a participar en un programa destinado a mejorar el medio ambiente.

Sólo una cuarta parte, aproximadamente, de los agricultores dijo que estaban satisfechos con su situación económica, pero no hubo diferencias importantes entre las cinco categorías de encuestados. En términos de alienación política, la población de tenedores es la más alienada. Sólo una diminuta minoría de agricultores pensó que los juicios justos eran comunes en El Salvador, lo que indica que si se dictamina con el tiempo un nuevo código agrario, los nuevos tribunales agrarios tendrán que trabajar especialmente duro por superar la desconfianza de los campesinos. Debido a que más de una tercera parte de los encuestados había perdido un miembro de la familia durante la guerra civil, no es sorprendente que existan altos niveles de alienación política en el campo. Tres cuartas partes de los tenedores habían perdido un miembro de la familia durante el conflicto, una razón por la que estos individuos están más alienados que el campesino promedio.

Sólo 11 por ciento de todos los agricultores eran mujeres y una proporción menor de miembros de las cooperativas del ISTA eran mujeres, lo que indica un sesgo de selección para la afiliación a las cooperativas. Los agricultores entrevistados constituían un grupo maduro, entre 40 y 50 años. Los niveles de educación eran bastantes bajos: 44 por ciento no tenían educación formal y 75 por ciento tenían 3 o menos años de escolaridad. Es necesario hacer mucho más para aumentar la educación en las zonas rurales de El Salvador, especialmente si se espera que los salvadoreños de dichas zonas puedan desempeñar puestos de trabajo calificados en el sector industrial o de servicios. La mayoría de los agricultores son muy pobres y no poseen bienes de capital comunes en las zonas urbanas (por ejemplo, aparatos de televisión). Los tenedores son sumamente pobres, incluso en este grupo de agricultores: 90 por ciento viven en viviendas con pisos de tierra y 89 por ciento no tienen agua corriente.

Una segunda parte de este capítulo explora la rentabilidad de la actividad agrícola en El Salvador, en particular en función del tipo de tenencia de la tierra. Luego, examina una serie de cuestiones acerca

---

[1]Estas cifras se basan en la respuesta de los agricultores y, por tanto, no son una medida de la intensidad general del uso de la tierra en El Salvador, que tomaría en cuenta también las tierras no ocupadas.

del equipamiento agrícola, la infraestructura y las prácticas que a menudo son influenciadas hipotéticamente por los patrones de tenencia de la tierra.

El análisis muestra que la rentabilidad agrícola es sumamente baja. Las estimaciones indican que, en un mes promedio, el agricultor promedio recibirá menos dinero de la agricultura que el que ganará un trabajador temporero asalariado. El tamaño de las fincas puede llegar a 3,2 manzanas para que el ingreso neto de las actividades agrícolas solamente pueda generar un ingreso mensual igual al de un trabajador rural asalariado. Los agricultores propietarios de sus propios terrenos requieren menos tierra; los agricultores que arriendan sus tierras requieren más. Estas condiciones inhibirían un rápido crecimiento en la agricultura y el desarrollo de la demanda de los consumidores en las zonas rurales. Sin embargo, se encuentra una rentabilidad algo mayor en cultivos que se plantan infrecuentemente en el campo salvadoreño, en particular el arroz y las legumbres. Tomando en cuenta estas conclusiones, las futuras medidas normativas deberán abordar la falta de rentabilidad, buscando mejoras tecnológicas a la agricultura de los pequeños agricultores y tratando de hallar formas de mejorar las oportunidades fuera de las fincas en las zonas rurales.

La propiedad de equipo agrícola y bienes de capital, y el uso de técnicas tecnológica y ecológicamente avanzadas ocurren generalmente con mayor frecuencia entre quienes poseen sus propias tierras. Tanto los arrendatarios como los tenedores tienden a acusar una menor frecuencia de utilización de estas medidas.

El informe llega a la conclusión de que la forma de tenencia de la tierra, si bien es una característica distintiva en ciertas áreas de desempeño agrícola, no es la variable determinante del éxito o fracaso de la agricultura. Más bien, la dimensión de la finca y el patrón de cultivo y la disponibilidad de crédito parecen ser los factores decisivos. Esta conclusión es importante en el diseño de políticas agrícolas futuras ya que significa que la introducción de cambios en la tenencia de la tierra no deberá tener la prioridad que han tenido en el pasado.

Las repercusiones normativas inmediatas de las conclusiones contenidas en esta sección del informe son la urgente necesidad de mejorar las utilidades previstas en la agricultura a través de medidas tales como una mayor evolución tecnológica y la reducción del riesgo mediante la diversificación y la necesidad de mejorar el entorno contractual del arrendamiento de la tierra para promover una producción de valor más elevado mediante cultivos innovadores y promoción de la conservación del suelo. Este capítulo deja claro el hecho de que el arrendamiento es una forma generalizada e institucionalizada de tenencia de la tierra. La planificación agrícola y ecológica ha de tomar en cuenta la prevalencia de la tenencia del arrendamiento en El Salvador si desea ser eficaz.

2.1 La encuesta sobre tenencia de la tierra de 1993

En el Capítulo 1 de este informe se estimó la dimensión de la población sin tierras, con poca tierra y desempleada y se describieron sus características. También se examinó la dimensión y naturaleza de la población terrateniente. Ahora sabemos lo suficiente acerca de estas poblaciones para iniciar un análisis más completo de subseries importantes de esa población. A pesar de los muchos puntos fuertes de la base de datos de la Encuesta Familiar de Fines Múltiples (MPHS) utilizados en el Capítulo 1, hubo cierto número de limitaciones importantes. Primero, el problema de la carga de la deuda no pudo investigarse con la MPHS debido a que la encuesta no contenía datos sobre la deuda. Segundo, la cantidad de terreno mantenida por cada encuestado se dio como una gama (por ejemplo, 5-9 manzanas) más que como una cantidad específica. Como resultado, no es posible hacer una estimación exacta de

las características agrícolas clave, tales como el rendimiento de los cultivos, con estas estimaciones brutas sobre el tamaño de la tierra. Tercero, la encuesta no contuvo códigos que habrían permitido la identificación de algunas de las poblaciones especializadas de interés para la investigación actual, especialmente los Finateros y los tenedores. Cuarto, la metodología de muestreo de MIPLAN subestimó el número de miembros de cooperativas.[2] Quinto, la encuesta no contuvo información sobre actitudes de los encuestados, tales como la satisfacción con la vida y su apoyo al sistema político. Sexto, la MPHS obtuvo datos sobre ingresos agrícolas para todos los cultivos combinados y así, pues, no permitió el cálculo de los rendimientos y utilidades para cada cultivo en particular. Séptimo, la información sobre créditos se limitó a unos cuantos rubros básicos y no permitió un examen detallado del empleo del crédito entre los agricultores. Octavo, proporcionó información muy limitada sobre insumos de la finca. Como resultado de estas y otras limitaciones, se decidió encargar una encuesta especial para llenar los vacíos en la encuesta MPHS utilizada en el Capítulo 1.

El presente capítulo examina la población terrateniente de El Salvador minuciosamente. Comienza describiendo el tamaño de la muestra y, luego, describe las principales características sobre tenencia, socioeconómicas y demográficas de la población. Finalmente, da cuenta sobre los datos de la producción agrícola. El Capítulo 3 examina al sector de las cooperativas, incorporando datos de la muestra analizada en este capítulo, así como mucha información adicional. El Capítulo 4 examina el mercado de la tierra, nuevamente utilizando la serie de datos descritos en este capítulo. El informe separado sobre crédito elaborado por Mark Wenner y el informe sobre carga de la deuda elaborado por Carlos Benito también utilizan estas series de datos. Los lectores de estos capítulos e informes quizás deseen referirse a este capítulo de nuevo para colocar esos resultados en su texto correspondiente.

2.2 Diseño de la muestra

El diseño de esta encuesta fue complejo debido a los intereses polifacéticos del proyecto. A un nivel, el equipo del estudio estuvo interesado en los datos de una sección representativa de los agricultores en El Salvador. En otro nivel, hubo un interés en subgrupos específicos de la población de agricultores, cada uno de los cuales requirió su propio marco de muestra. Específicamente, hubo interés en una muestra de las cooperativas agrícolas del ISTA (Etapa I de la reforma agraria de 1980), una muestra de los beneficiarios del programa de FINATA (Etapa III de la reforma agraria de 1980) y una muestra del grupo mayor de beneficiarios de los Acuerdos de Paz de 1992, los tenedores.[3] Para cada una de estas poblaciones, el estudio se concentró en un cuestionario común diseñado para permitir a los investigadores obtener información sobre el agricultor y sus empresas agrícolas. Además, sin embargo, para obtener información sobre las cooperativas del ISTA como unidad, se elaboró un cuestionario separado y se administró a los gerentes de cada cooperativa.

---

[2]Tal como se explicó en el Capítulo 1, debido a que los miembros de las cooperativas viven en zonas geográficas muy circunscritas y debido a que comprenden una porción tan pequeña de la población agrícola, las muestras nacionales de probabilidad probablemente resulten en una subestimación.

[3]Los otros beneficiarios directos de los Acuerdos de Paz son los ex combatientes del FMLN (7.500) y las fuerzas armadas (15.000). Si bien habría sido interesante obtener datos sobre estos grupos, en el momento de realizarse la encuesta sólo una pequeña parte de ellos había pasado a ocupar ya sus parcelas asignadas y pocos habían comenzado realmente a cultivarlas. En el futuro, deberían estudiarse estos individuos.

A la luz de estos intereses distintos y diversos de los investigadores, la encuesta se diseñó con cinco campos de estudio autocontenidos. Los llamamos "campos" en vez de "estratos" porque cada campo está concebido como unidad independiente tomada de poblaciones específicas en vez de un estrato separado tomado de una sola población. En el presente capítulo, damos cuenta solamente sobre el cuestionario a nivel de agricultor. El Capítulo 3 da cuenta del cuestionario utilizado para obtener los datos a nivel de cooperativas. Cada uno de los cinco campos del estudio se resume en el Cuadro 2.1 a continuación y, luego, se describe más detalladamente en la sección siguiente.

Cuadro 2.1 Diseño de la muestra: los cinco campos del estudio

Campo del estudio	Tamaño de la muestra planific.	N° de entrevistas a agric.	N° de entrevistas a nivel de cooperativa
# 1: Cooperativas "abandonadas"del ISTA	13 jefes	0	13
# 2: Cooperativas del ISTA	200 + 20 jefes	221	20
# 3: Beneficiarios de FINATA	100	81	
# 4: Tenedores	100	109	
# 5: Sección representativa nacional	750	770	
TOTAL	1.183	1.161	33

2.2.1 Campo # 1: Cooperativas del ISTA "Abandonadas"

Estos asentamientos fueron identificados por el ISTA como abandonados o como carentes de espacio para beneficiarios adicionales. El FMLN ha aprobado estos lugares como sitios aceptables para ubicar a sus ex combatientes así como a algunos de los tenedores, la población desplazada simpatizante con el FMLN. Sólo los líderes de la cooperativa fueron entrevistados debido a que el número de miembros era muy bajo o estaba en proceso de ser ampliado espectacularmente como resultado de los Acuerdos de Paz. El cuestionario utilizado figura en el Apéndice A de este capítulo. La muestra propiamente dicha incluyó entrevistas con líderes de todos los trece asentamientos abandonados.

2.2.2 Campo # 2: 20 Cooperativas del ISTA

El ISTA tiene más de 350 asentamientos en el país, la mayoría de los cuales datan de la reforma agraria de 1980. La Ley 747 de 1991 ("La Ley Jumbo") permitió a los miembros del asentamiento seleccionar entre distintas formas de organización o permanecer tal como estaban. Una forma es la cooperativa de producción, la forma en la que la mayoría de las fincas se organizaron en 1980. La segunda es la de propiedades individuales (es decir, la subdivisión de la cooperativa en fincas individuales). La tercera es una forma combinada (cooperativas e individuos). La cuarta forma es un arreglo de aparcería ("participación real"). Unos 60 asentamientos han hecho ya una selección de su modalidad. La muestra se tomó de esta lista.

62

El diseño requería entrevistas con los gerentes y los dirigentes de todas las veinte cooperativas del ISTA utilizando el mismo cuestionario aplicado a los asentamientos abandonados. El segundo cuestionario había de administrarse a diez miembros de cada cooperativa seleccionados al azar (selección sistemática) de las listas de miembros de cooperativas. El cuestionario figura en el Apéndice B de este capítulo. Se celebraron entrevistas en todas las veinte cooperativas seleccionadas. Sin embargo, muchos de los miembros de cooperativas no conocían a cuál de las cuatro categorías correspondía su finca. Para los fines de este capítulo, todos los cuatro subtipos del campo de cooperativas se han agrupado para formar un sólo estrato en la muestra. Se realizó un total de 201 entrevistas.

2.2.3 Campo # 3: Beneficiarios de FINATA

La Etapa III de la reforma agraria de 1980 (el programa de "Tierra para el que la trabaja") ofreció vender a los antiguos arrendatarios la tierra que habían estado trabajando (hasta un límite de 7 hectáreas). FINATA mantuvo las hipotecas de estas propiedades, algunas de las cuales se han amortizado totalmente y también generó una lista computarizada de todos los beneficiarios del programa, citando su nombre, ubicación cantonal, cantidad del préstamo y suma amortizada. Se seleccionaron cien "Finateros" de las listas proporcionados por FUSADES. La lista contenía 33.393 nombres, organizados por municipio y por cantón, pero no proporcionó la ubicación de la finca y, por tanto, no habría sido posible ubicar a los individuos uno por uno. A fin de reducir los costos, estos 100 se seleccionaron en zonas cerca de las entrevistas en otros campos, para mayor comodidad. Además, se permitieron grupos de hasta cinco nombres por finca (algunas fincas tienen sólo un beneficiario, algunas tienen hasta 30-40 beneficiarios). El cuestionario fue el mismo utilizado para los agricultores en otros estratos.

El equipo de la encuesta fue incapaz de utilizar las listas de FINATA para ubicar a los encuestados individuales. Aunque El Salvador es un país pequeño y las direcciones que especifican el cantón de residencia del Finatero parecerían ser suficientemente específicas para ubicar a estos individuos, no fue así. El nombre del poblado en el que el Finatero vivía habría sido mucho más útil, pero las listas computarizadas no contenían esa información. Como resultado, los entrevistadores preguntaron a los habitantes de los poblados donde estaban situados los Finateros y los buscaron en sus lugares de residencia o en sus fincas. Con el tiempo se ubicó de esta forma a un total de 81 Finateros.

2.2.4 Campo # 4: Tenedores de los Acuerdos de Paz

Debido a la guerra, muchos propietarios de fincas abandonaron sus fincas. Algunas de estas fincas han sido ocupadas por campesinos, muchos de los cuales se supone que son simpatizantes del FMLN. En virtud de los acuerdos, 25.000 de estos tenedores han de recibir títulos de sus fincas.

La determinación de la ubicación de la población de tenedores es problemática. El FMLN estaba elaborando listas de tenedores en el momento de realizarse esta encuesta pero las listas iniciales contenían numerosas duplicaciones y otras anomalías. Dada la dificultad de ubicar a los tenedores en estas listas, la labor de campo se concentró en localizar a los tenedores en los municipios identificados como zonas conflictivas.

El Ministerio de Planificación no cartografió un total de 40 municipios, la mayoría de ellos en la frontera norte, debido al conflicto y, por tanto, no cayeron dentro de los datos de la MPHS utilizados en el Capítulo 1 de este informe. El equipo de encuesta seleccionó 7 de estos 40 a fin de efectuar una muestra de 100 fincas. En la práctica, fue posible ubicar sólo a 27 tenedores en estos siete municipios

y, como resultado, el equipo de la encuesta utilizó las entrevistas de la población local para determinar el paradero de la población objetivo. Se realizó un total de 109 entrevistas entre los tenedores.

2.2.5 Campo # 5: Muestra nacional representativa de los agricultores

Para obtener un cuadro de los agricultores no pertenecientes a los grupos especializados indicados arriba, se decidió realizar una muestra nacional de los agricultores terratenientes en El Salvador. Las limitaciones de recursos circunscribieron el tamaño de la muestra a 750. El diseño original pedía dividir la muestra en los tres patrones principales de cultivos agrícolas del país (café, tierra anteriormente dedicada al algodón y cereales básicos), pero se decidió posteriormente, por consejo de la empresa contratada, que dicha subdivisión clara no era práctica debido a que había una combinación considerable de cultivos en todas las regiones del país. Como resultado, se decidió utilizar una muestra representativa nacional sacando la muestra de una lista (estratificada en cuanto a dimensión) de todos los municipios del país (menos los municipios en la zona metropolitana de San Salvador). Se seleccionó un total de 50 municipios. No se permitió más de 30 entrevistas por municipio para asegurar una dispersión máxima y, dentro de cada municipio, las entrevistas se separaron al menos en dos cantones definidos. En la práctica, el contratista superó este requisito, dividiendo las entrevistas en cuatro cantones por municipio. Se permitieron agrupaciones de hasta cinco entrevistas por agrupación o conglomerado.

La ubicación de los encuestados tenía que haberse basado en los mapas disponibles del Ministerio de Planificación. MIPLAN utilizó mapas del censo de 1971, actualizados para el período de 1987-1991, e indicó que cada unidad de vivienda había estado en existencia en el período de la actualización.[4] Además, los nombres de algunas familias se escriben en los mapas para ayudar a los entrevistadores en el campo. Por desgracia, el subcontratista contratado para la realización de la labor de campo para el estudio fue incapaz de obtener estos mapas y, en vez de ello, preparó sus propios recuentos de población dentro de segmentos de cada cantón seleccionado. Se concluyó un total de 770 entrevistas en la sección representativa nacional.

El Apéndice C contiene una descripción completa del diseño de la muestra tal como lo proporcionó el subcontratista. Al final de dicho apéndice, se da una lista de la ubicación de las entrevistas realizadas para cada estrato.

2.2.6 El arrendamiento como estrato separado en el análisis

La intención inicial fue analizar en este capítulo cuatro campos separados, cada uno correspondiente a uno de los cuatro campos del estudio enumerados arriba al que se aplicó el cuestionario general. De ahí que el plan tuviese que comparar: (1) los miembros de cooperativas del ISTA; (2) los beneficiarios de FINATA; (3) los tenedores y (4) una sección representativa nacional de agricultores. Pero después de analizar los resultados del análisis de la MPHS que se describen en el Capítulo 1 de este informe y de advertir que aproximadamente la mitad de quienes tenían acceso a la tierra la ocupaban indirectamente como arrendatarios o como aparceros, se decidió subdividir la sección representativa nacional en aquéllos que tenían acceso directo frente aquéllos que tenían acceso indirecto a la tierra.

---

[4]Hay alguna confusión a este respecto ya que el censo de 1971 (página XIII) indica que dicha cartografía no se preparó para el censo. Si no, entonces no está claro cómo se realizó realmente el censo de 1971. Véase Ministerio de Economía, Dirección General de Estadística y Censos, *Tercer Censo Nacional Agropecuario, 1971*. San Salvador, octubre de 1974, Vol. I.

Como resultado, se ha decidido añadir un quinto estrato — los arrendatarios — a este análisis. La categoría de arrendatarios incluye tanto al arrendatario como a los aparceros.

En ausencia de un censo agrícola nacional reciente, los datos de la MPHS fueron los únicos datos nacionales disponibles para los investigadores al estimar la dimensión de la población arrendataria. Puesto que el componente de la sección representativa nacional de la muestra que se analiza en este capítulo es ampliamente representativo del sector agrícola en El Salvador, tiene interés para determinar si el arrendamiento es igualmente común en esta muestra.

Para determinar la prevalencia del arrendamiento y la aparcería en la presente serie de datos, es necesario concentrarse exclusivamente en el campo de la sección representativa nacional, ya que las dimensiones de otros campos (cooperativas, Finateros y tenedores) se determinaron tomando como base criterios distintos de su dimensión proporcional en la población nacional. Específicamente, cualquiera que sea la proporción de agricultores que son Finateros, miembros de cooperativas del ISTA o tenedores, el equipo de investigación deseaba obtener una muestra de cada uno de estos grupos suficientemente grande para poder efectuar algunas generalizaciones acerca de ellos. Hemos obtenido ya información de la MPHS en el sentido de que los miembros de las cooperativas, que viven como lo hacen en zonas geográficas estrechamente definidas, fueron susceptibles de estar subrepresentados en la muestra nacional de probabilidad. Si bien la dimensión de la población de Finateros se conoce supuestamente con cierto grado de exactitud, la población de tenedores se ha definido sobre la base de la lógica de la negociación de los Acuerdos de Paz más que sobre la base de una estimación empírica.

La sección representativa nacional produjo la distribución de las fincas contenida en el Cuadro 2.2. Tal como puede verse, la mitad de la muestra de la sección representativa resultó estar constituida por arrendatarios, proporción prácticamente idéntica a la de la MPHS declarada en el Capítulo I. Esto aumenta nuestra confianza de que los arrendatarios comprenden en realidad la mitad, aproximadamente, de las unidades agrícolas en El Salvador.

Cuadro 2.2 Tenencia directa frente a indirecta: muestra de sección representativa nacional solamente

Estratos	Porcentaje	Número
Agricultores	50,1	386
Arrendatarios	49,9	384
TOTAL	100,0	770

Podemos utilizar la serie de datos de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 para examinar la fuente de la tierra que se está arrendando a otros. Tal como se indica en la Figura 2.1 a continuación, sólo 17 de 386 terratenientes arrendaban a otros la tierra (tomando en cuenta sólo la parcela mayor y recordando que muy pocos encuestados poseen más de una parcela). La cifra indica el gran contraste existente entre la proporción de la muestra representativa nacional que arrendaban tierras frente a quienes las arrendaban a otros; por cada agricultor que arrienda tierra a otros hay 23 agricultores que la arrendaban ellos del terrateniente.

El ingreso procedente de la tierra arrendada varía mucho. Un agricultor recibía sólo 75 colones por año mientras que otro recibía 7.000 colones. El ingreso más frecuente mencionado fue de 300 colones y la mitad de quienes arrendaban tierras a otros recibían de 300 a 500 colones/cosecha del arrendamiento.

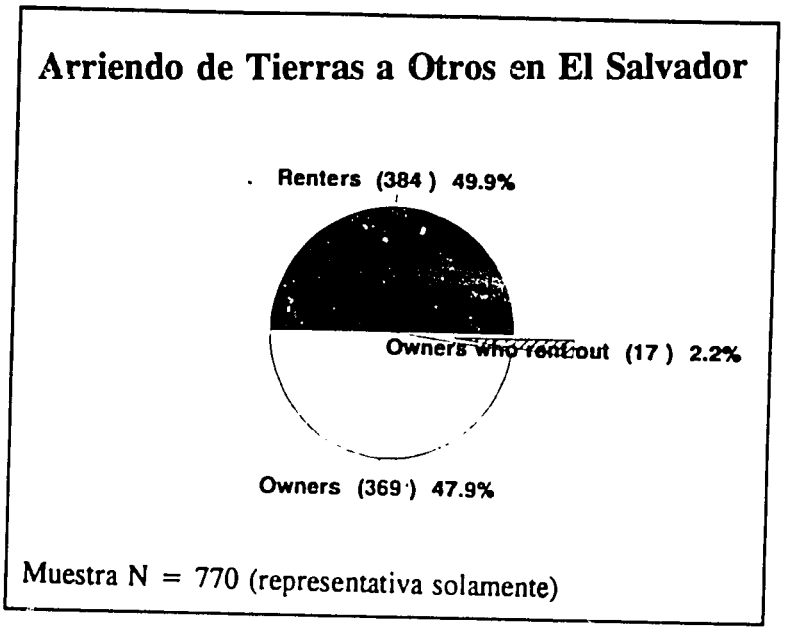


Figura 2.1 **Arriendo de Tierras a Otros en El Salvador**

66

2.3 LAS CARACTERISTICAS DE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE LA MUESTRA

2.3.1 Cantidad de tierra poseída

Muchos estudios de la tenencia de la tierra en El Salvador indican que muchos terratenientes trabajan más de una parcela de terreno. Preguntamos a los agricultores cuántas parcelas de terreno poseían y determinamos que 91,4 por ciento tenían sólo una parcela y 8,4 por ciento tenían dos o más parcelas. Registramos los datos sobre la dimensión de la finca para las dos parcelas más grandes solamente. Sólo dos agricultores en la encuesta tenían tres parcelas y sólo uno tenía cuatro. Ningún agricultor declaró tener más de cuatro parcelas. Así pues, la limitación a las dos parcelas más grandes sólo excluyó tres parcelas en toda la muestra de 1.161 agricultores.

La dimensión modal de la finca a través de todos los cinco campos analizados aquí es de 1 manzana (0,7 hectáreas) y la media es de 2 manzanas. La Figura 2.2 presenta la dimensión media de la finca para cada campo. Los propietarios de fincas tienen notablemente más terreno que los que se hallan comprendidos en otras categorías; los Finateros ocupan el segundo lugar entre quienes tienen mayor área de terreno total.

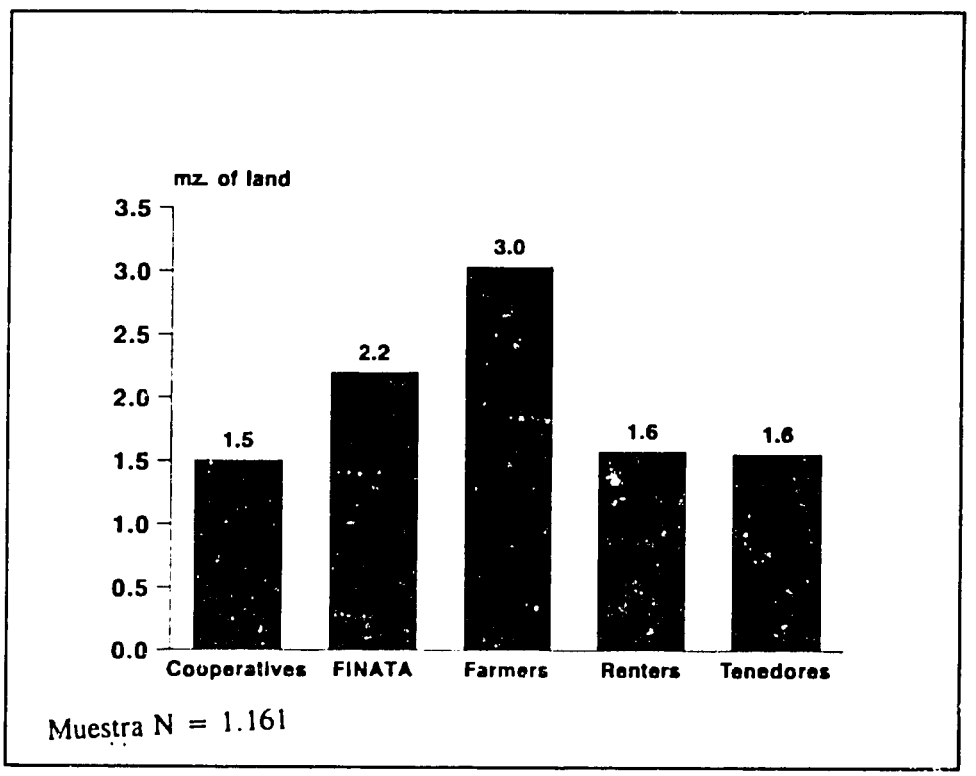


Figura 2.2 Promedio del Total de Tierras Poseídas

67

Otra forma común de considerar la tenencia de la tierra es la de crear cohortes de dimensión y mostrar qué proporción de la muestra total cae dentro de cada cohorte. Para permitir la comparación con los datos de la MPHS, utilizamos las mismas cohortes de dimensión que la MPHS. El recuadro A en el Cuadro 2.3 contiene los resultados de la encuesta sobre tenencia de la tierra de 1993 recopilados para este proyecto y el recuadro B contiene los resultados para la MPHS de 1991-92.

Para ambas encuestas, la dimensión más común de la finca osciló entre 1 y 4,99 manzanas. Ciertamente, para cada categoría de tipo de tenencia de la tierra excepto el colonato (en la MPHS), ésta fue la categoría modal. Tal como se advirtió en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993, que contiene información no agrupada sobre dimensión de la finca, la dimensión media de la finca fue de 2 manzanas mientras que el punto medio asumido de la categoría de 1 a 4,99 manzanas sería de 3 manzanas.

La MPHS tiene una proporción considerablemente mayor de la muestra en la categoría de 0,5 a 0,99 manzana en comparación con la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993. Sin embargo, es difícil interpretar el significado de esta conclusión ya que los datos no agrupados de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 indican que 26,4 por ciento de toda la muestra tenía una dimensión total de finca de exactamente 1 manzana. Por tanto, el punto decisivo de menos de 1 manzana frente a 1 manzana puede haber resultado en que algunas fincas en uno u otro estudio se hayan clasificado mal en una categoría u otra (es decir, 0,5-0,99 ó 1-4,99). El factor importante es el de que ambos estudios encontraron que un número abrumador de fincas oscilaba en dimensión de algo menos de 1 manzana a ligeramente menos de 5 manzanas.

En lo que respecta a las fincas grandes, la MPHS advirtió que 0,8 por ciento de las fincas de "pleno dominio" tenían 50 manzanas o más, mientras que la finca mayor en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 tenía 48 manzanas. Si la misma proporción de fincas grandes en la MPHS se hubiese hallado en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993, podríamos haber esperado que esta última hubiese localizado tres de estas fincas. Sin embargo, con números tan pequeños como este, un "error" de 0,8 por ciento está muy dentro de los límites de confianza de la muestra y, por tanto, no refleja un problema con las muestras.

En cuanto a la tierra arrendada, ninguna muestra detectó propiedades mayores de 50 manzanas. La MPHS sí encontró un porcentaje fraccional de fincas en la clase de 20 a 49 manzanas mientras que la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 halló 0,5 por ciento con esta dimensión. Nuevamente, las cifras están bien dentro de los intervalos de confianza de las dos encuestas.

Dada la uniformidad extraordinaria entre la muestra grande de la MPHS y la muestra pequeña de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993, hay poca razón para dudar, por ejemplo, que las fincas arrendadas (y en régimen de aparcería) comprenden aproximadamente la mitad de todas las fincas en El Salvador.

Se determinó en el Capítulo 1 que tanto los propietarios como los arrendatarios pueden obtener suficientes ingresos de sus parcelas para tener ingresos comparables a los recibidos en puestos de trabajo en el sector industrial, pero que se requiere más tierra arrendada para ello. Es decir, los terratenientes que tienen al menos 1 manzana de tierra perciben un ingreso total comparable al de los puestos de trabajo en el sector industrial, mientras que los arrendatarios necesitan tener 4 o más manzanas de terreno para cumplir esa norma. Así pues, el propietario de finca promedio en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 está en condiciones económicas relativamente buenas mientras que los arrendatarios caen

por debajo de la tierra promedio requerida para percibir ingresos iguales a los de un puesto de trabajo industrial. Estos promedios pueden ser equívocos, sin embargo, debido al pequeño número de fincas grandes que hay en las encuestas. Agrupando a las fincas en cohortes de dimensión, hallamos que 64,2 por ciento de los propietarios de finca tienen al menos 1 manzana de terreno, sólo 31,8 por ciento de los arrendatarios tienen 1 manzana o más de tierra y 94,3 por ciento de los arrendatarios tienen menos de 4 manzanas. Esto significa que, aun cuando el arrendamiento de por sí no es una barrera para recibir ingresos nacionalmente competitivos, la cantidad de terreno al que tienen acceso la mayoría de los arrendatarios es demasiado reducida para producir dichos ingresos.

2.3.2 Seguridad de la Tenencia

Los títulos de la tierra ofrecen a los agricultores seguridad de tenencia. Dicha seguridad tiene un importante valor psicológico, dando tranquilidad mental a los propietarios de que no se les quitará su propiedad pero, lo que es más importante, permitiéndoles utilizar la tierra como garantía para préstamos. Aunque los préstamos pueden obtenerse de fuentes informales cuando no existen títulos de la tierra, la mayor parte del crédito formal está condicionado a la posesión de un título válido a la tierra. En el Capítulo 5 se tratan las cuestiones jurídicas del título de la tierra en El Salvador.

En el presente capítulo examinamos la prevalencia de los títulos. El Cuadro 2.4 presenta la distribución de distintas formas de documentos entre los cinco campos del estudio para la primera parcela (la mayor). Entre los arrendatarios, 92 por ciento declaran no tener documento para la parcela. La ley de arrendamiento actualmente vigente (Decreto No. 157 del 27 de marzo de 1979) exige (Artículo 10) que todos los acuerdos de arrendamiento se formalicen teniendo bien sea una *escritura pública o un contrato privado notarizado. La única excepción es la de los arrendamiendos de hasta 5 hectáreas y los que pueden utilizar documentos especiales preparados por la Sección de Arrendamiento de Tierras Agrícolas del Ministerio de Agricultura.*

En marcado contraste con los arrendatarios figuran los ex arrendatarios, los Finateros. Sólo 6 por ciento de estos agricultores declaran no tener documentación para su propiedad y todos salvo 10 por ciento de la muestra tienen un documento legal formal; el 10 por ciento sólo poseen "recibos" provisionales. Parece ser que FINATA ha tenido éxito en proporcionar títulos de la tierra a sus beneficiarios.

De los 109 tenedores entrevistados, sólo uno tenía un documento (en este caso, un título de propiedad).

Era muy poco probable que los agricultores en las cooperativas tuviesen documentación para sus tierras. Menos del 10 por ciento tenían un título y 87 por ciento no tenían documentos. Hay que tener presente que la tierra a la que se refiere la encuesta no es tierra de la propia cooperativa sino sólo la parcela individual trabajada por el miembro. Debido a que la mayoría de estas parcelas forman parte de la tierra cooperativa, que tendría ya un título a nombre de la cooperativa, no es sorprendente que los agricultores no tengan documentos. Supuestamente en los casos en los que los miembros de la cooperativa han optado por la propiedad individual, la prevalencia de títulos debería ser mayor. Al examinar la subserie de miembros de cooperativas que han optado por la propiedad individual, se descubre que 84 por ciento no tienen títulos, proporción ligeramente menor que la del sector de cooperativas en su conjunto. Este resultado indica que será necesario hacer algún arreglo con respecto a las cooperativas que han optado por la propiedad individual para que puedan obtenerse títulos.

Cuadro 2.3 Distribución de la Tierra por Clase de Tenencia

Panel A: Encuesta de Tenencia de la Tierra de 1993

	Campos de Estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
< .5	21	42	4.9	4	27	105	24	92	10	11
.5-.99	3.5	7	8.6	7	8.8	34	7.8	30	2.8	3
1-4.99	75	150	81	66	50	192	65	249	85	93
5-9.99	.5	1	3.7	3	5.4	21	1.3	5	.0	0
10-19.99	.5	1	1.2	1	6.5	25	1.6	6	1.8	2
20-49	.0	0	.0	0	2.3	9	.5	2	.0	0
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**

Panel B: Encuesta Familiar de Fines Múltiples, 1991-1992

	Clase de Tenencia de la Tierra													
	Pleno dominio		Uso libre		Arrendada		Promesa de venta		Colonato		Cooperativa		Aparcería	
0	.1	40	.0	0	.1	88	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0
< .5	9.8	6,741	23.1	5,541	13.9	13,485	2.0	137	17.2	374	6.3	677	13.1	1,424
.5-.99	25.5	17,636	34.5	8,276	31.3	30,411	16.4	1,119	1,132	1,132	43.7	4,731	33.7	3,653
1-4.99	54.6	37,713	40.6	9,721	53.0	51,445	72.9	4,963	671	671	48.6	5,263	52.2	5,655
5-9.99	5.5	3,790	1.2	290	1.3	1,310	7.0	475	0	0	1.4	154	.9	100
10-19	2.2	1,526	.2	50	.3	288	.6	42	0	0	.0	0	.0	0
20-49	1.6	1,106	.4	84	.0	20	1.0	71	0	0	.0	0	.0	0
50+	.8	570	.0	0	.0	0	.0	0	0	0	.0	0	.0	0
TOTAL	**100.0**	**69,122**	**100.0**	**23,962**	**100.0**	**97,047**	**100.0**	**6,807**	**100.0**	**2,177**	**100.0**	**10,825**	**100.0**	**10,832**

Cuadro 2.4 Documentación de la Tierra que Tienen Quienes la Trabajan: Parcela Más Grande Solamente

	Campo de Estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
Clase de documento	1.7	3	13	10	1.6	6	.3	1	.0	0
Contrato de compra-venta	.0	0	13	10	50	192	.3	1	.9	1
Escritura	.6	1	7.5	6	12	46	.3	1	.0	0
Escritura notariada	9.4	17	38	30	.8	3	.3	1	.0	0
Título	1.7	3	10	8	.8	3	6.8	26	.0	0
Recibos	.0	0	1.3	1	.0	0	.0	0	.0	0
Promesa de venta	.0	0	13	10	.0	0	.0	0	.0	0
Acta de FINATA	.0	0	.0	0	.0	0	.3	1	.0	0
Contrato de venta	87	156	6.3	5	35	136	92	353	99	108
Ninguno										
TOTAL	**100**	**180**	**100**	**80**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**

2.3.3 ¿Cómo se obtuvo la tierra?

Los miembros de las cooperativas obtuvieron sus tierras del ISTA, los Finateros de FINATA y los arrendatarios de otros agricultores de pequeña y mediana dimensión. En esta sección examinamos la forma en la que los propietarios de las fincas adquirieron sus tierras. En la Figura 2.3 a continuación, se indica que los agricultores adquieren las tierras en El Salvador a través de compra, donaciones y herencia en proporciones casi iguales. Esto significa que el mercado de tierras representa aproximadamente una tercera parte de todas las ventas de tierras en el país.[5]

Cuando se les preguntó si proyectaban vender sus tierras, sólo doce agricultores respondieron afirmativamente. En el Capítulo 4 de este informe se presenta un análisis mayor del mercado de tierras. Baste advertir aquí que la falta de interés en vender sus tierras probablemente ayuda a explicar la alta prevalencia del arrendamiento de tierras entre los agricultores de El Salvador.

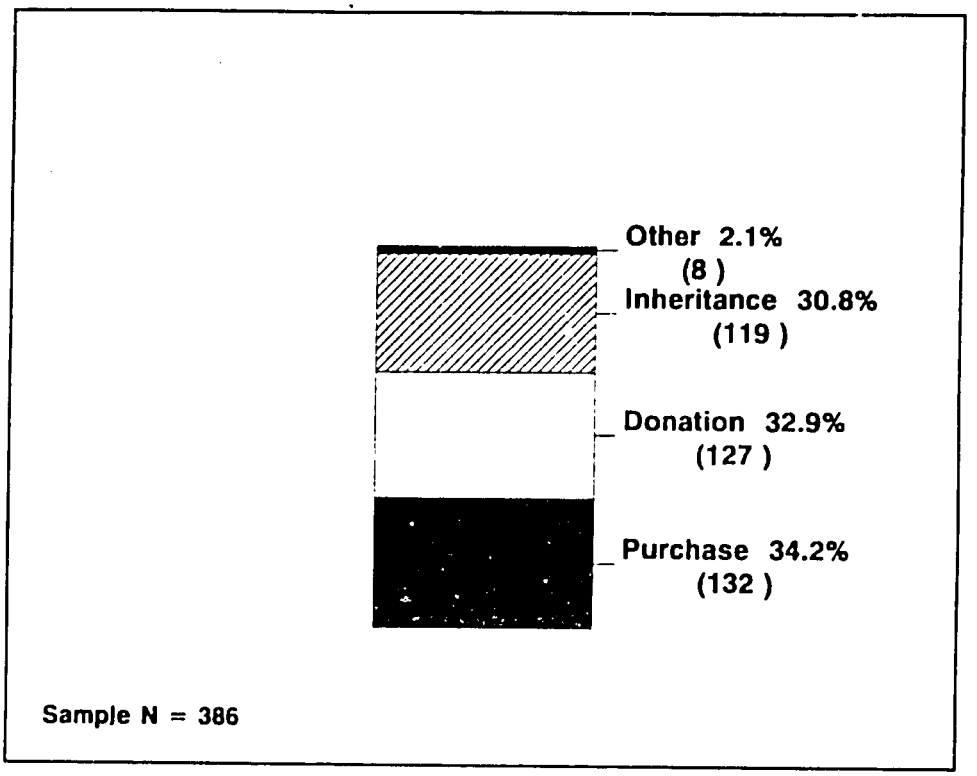


Figura 2.3 Forma de Adquisición de la Tierra

[5]Las donaciones se refieren a transferencias de terreno, de ordinario de un miembro de la familia a otro.

2.3.4 Duración de la posesión

El establecimiento de una empresa agrícola eficaz lleva muchos años. Ha de desbrozarse el terreno, ha de instalarse la infraestructura, han de realizarse ensayos de los cultivos, han de establecerse vínculos con el mercado, etc. Tal como se indica en la Figura 2.4 a continuación, hay una gran variación en el tiempo de posesión entre las cinco categorías de agricultores que se analizan en este estudio. Los tenedores tienen como promedio unos 3 años en sus tierras, y los propietarios tienen un promedio de 13 años. Quizás el resultado más importante de este análisis de la duración de la tenencia de la propiedad sea el de que los arrendatarios tienen como promedio 5,5 años en sus tierras, lo que indica que es una forma de tenencia relativamente estable, aunque evidentemente menos estable que la propiedad. Los promedios son engañosos, no obstante, ya que 46 por ciento de los arrendatarios tenían acceso a sus tierras por 2 años o menos y 60 por ciento tenían acceso a ellas por 3 años o menos.

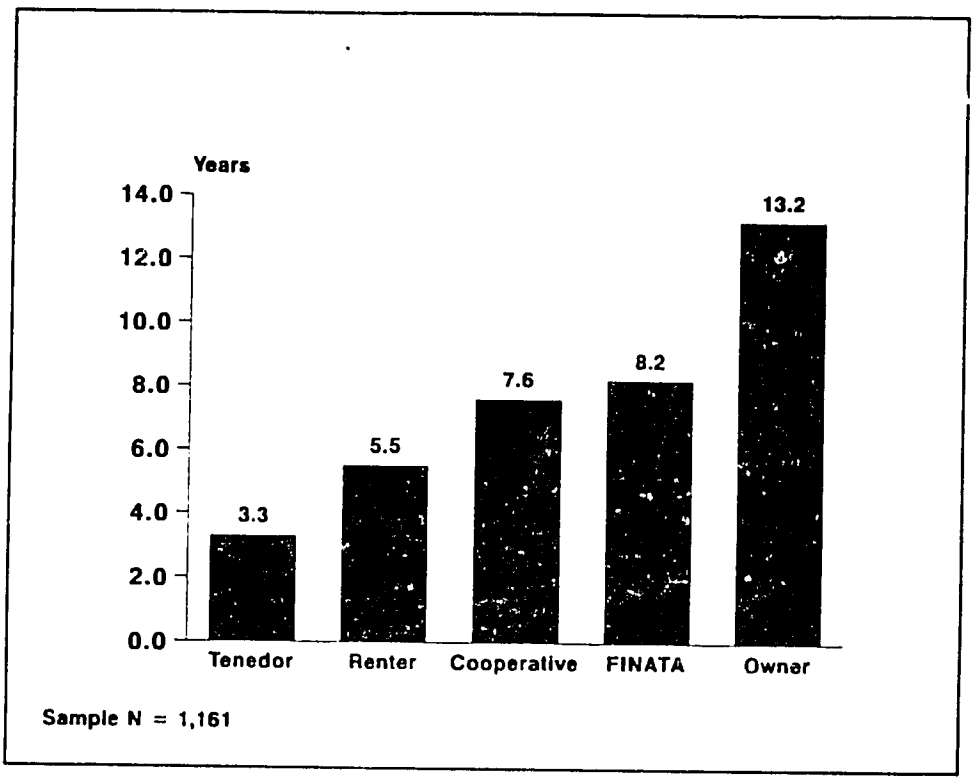


Figura 2.4 Duración Promedio de Posesión de la Parcela

2.3.5 Pago del terreno

Los precios pagados por las fincas en El Salvador variaron mucho según el tipo de tenencia de la tierra. Los terratenientes pagaron la mayor cantidad, el doble que los Finateros, quienes a su vez pagaron más que los miembros de las cooperativas (véase el Cuadro 2.5). Los arrendatarios pagaron como promedio por cosecha sólo 2 por ciento del precio de compra pagado por los propietarios.

Cuadro 2.5 Precio pagado por la compra-arrendamiento del terreno

	Estratos							
	Coop.		FINATA		Propietario		Arrendatario	
	(N Válid.)	Media	(N Válid.)	Media	(N Válid.)	Media	(N Válid.)	Media
¿Qué precio se pagó por parcela?	(18)	6.472	(73)	8.901	(135)	16.312	(384)	374

No obstante, las cifras precedentes son engañosas porque no toman en cuenta el precio por manzana de tierra. Tal como se indica en el Cuadro 2.6, el costo por manzana desciende a un promedio de 5.000 colones, aproximadamente, para los propietarios y los Finateros, pero es más bajo para los miembros de las cooperativas (alrededor de 3.000 colones por manzana). Los arrendatarios tienen un promedio de sólo 279 colones por manzana o aproximadamente 5 por ciento del precio de compra. Estas cifras son promedios e incluyen fincas compradas hace muchos años así como las compradas recientemente. Puesto que hemos visto ya que los propietarios y los Finateros han tenido sus tierras, como promedio, por más tiempo que los miembros de las cooperativas, el precio más bajo pagado por los miembros de las cooperativas indica que, en términos desinflados, su precio de compra fue aún más bajo que los otros dos tipos de tenencia.

Cuadro 2.6 Precio pagado por manzana para la compra—arrendamiento de tierras

	Campo del estudio							
	Coop.		FINATA		Propietario		Arrendatario	
	(N Válid.)	Media	(N Válid.)	Media	(N Válid.)	Media	(N Válid.)	Media
Precio/mz	(18)	3.195	(73)	5.051	(135)	5.432	(372)	279

2.4 INTENSIDAD DE CULTIVO

Hay mucha literatura académica sobre la tenencia de la tierra y la intensidad de cultivo. Algunos investigadores han demostrado que las parcelas más pequeñas se cultivan más intensamente que las parcelas más grandes. Otros han argumentado que la tierra arrendada se cultiva excesivamente. En El Salvador los arrendatarios y tenedores, las dos categorías con la tenencia menos segura, son también los que tienen más probabilidad de dejar sin cultivar una parte de sus tierras (véase el Cuadro 2.7). En el otro extremo figuran los Finateros, una tercera parte de los cuales dejan al menos algunas partes de sus tierras sin cultivar.

Cuadro 2.7 Tierras sin cultivar

	Campo del estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
¿Tierra sin cultivar?	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Sí	13	24	33	26	20	77	5,5	21	7,3	8
No	87	156	68	54	80	309	95	363	93	101
TOTAL	100	180	100	80	100	386	100	384	100	109

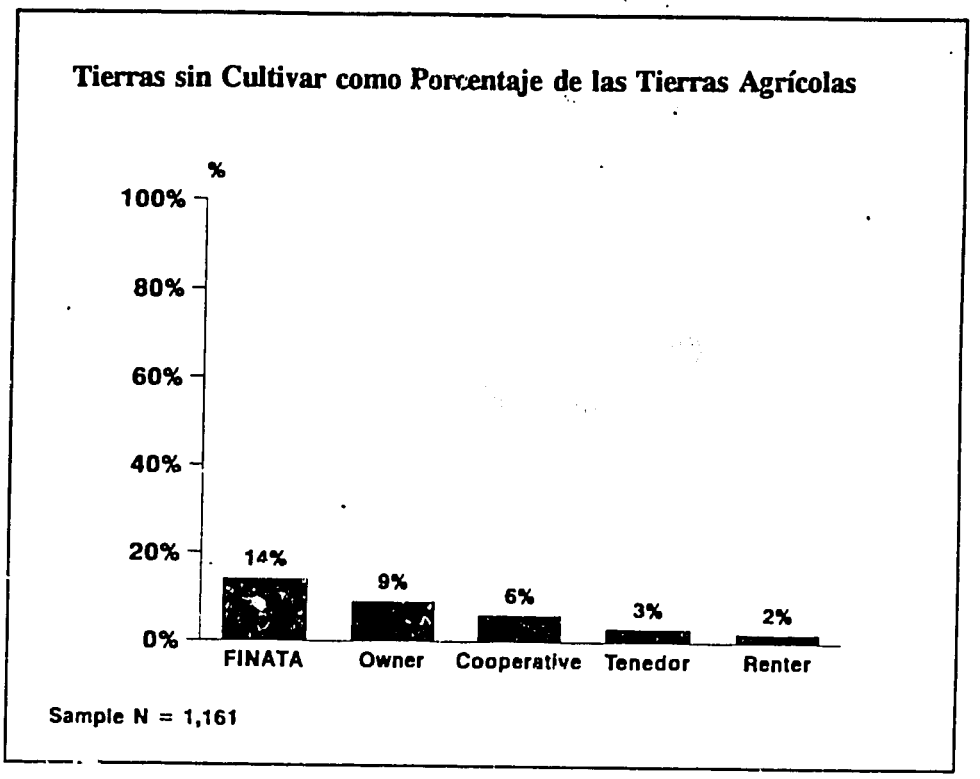
La proporción promedio de tierras dejadas sin cultivar para toda la muestra fue de 6 por ciento. Para cada categoría de agricultor analizado en este capítulo, la proporción de tierras que se dejan baldías coincide exactamente con los datos presentados en el Cuadro 2.7 arriba. Es decir, cuanto mayor es el porcentaje de agricultores en una categoría dada que dejaron en barbecho algunas tierras, tanto mayor es la proporción de la finca que se deja sin cultivar. No sólo fue más probable que los Finateros dejasen sin cultivar algunas tierras sino que la proporción de las tierras sin cultivar fue la más llevada (14%). Los propietarios dejaron 9 por ciento de sus tierras en barbecho y los miembros de las cooperativas, 6 por ciento. Los tenedores y arrendatarios utilizaron casi todas sus tierras (dejaron en barbecho 3% y 2%, respectivamente). La diferencia entre estos porcentajes es estadísticamente significativa (<0,001) y la línea divisoria ocurre entre los arrendatarios y los tenedores, por un lado, y los Finateros, los propietarios y los miembros de las cooperativas, por el otro.[6]

Existe una clara relación entre la dimensión de la finca y la cantidad de terreno sin cultivar; cuanto más terreno se poseía, tanto más terreno se dejó sin cultivar. La correlación (*r* simple) entre la dimensión de la finca y la cantidad que se deja sin cultivar es de 0,31 (significancia <0,001). También hay una relación entre la tenencia de la tierra, la cantidad de tierra que se tiene y la proporción de tierras que se deja sin cultivar. Los propietarios y los Finateros tienen más tierra que los arrendatarios y los tenedores y, por tanto, no sorprende, dada la correlación entre la cantidad de la tierra poseída y la proporción que se deja sin cultivar, el que los propietarios y los Finateros tengan una proporción más alta de tierra sin cultivar. Pero la relación no siempre es válida exactamente. Por ejemplo, los Finateros tienen menos terreno que los propietarios (un promedio de 2,2 manzanas frente a 3 manzanas), pero los Finateros tienen una proporción considerablemente más elevada de su tierra sin cultivar. Análogamente, los miembros de las cooperativas, los arrendatarios y los tenedores tienen todos aproximadamente la misma cantidad de tierras (1,5 manzana), pero los miembros de las cooperativas dejan un porcentaje dos veces más grande de tierras sin cultivar.

[6]Los resultados son significativos utilizando un diseño ANOVA con la prueba post hoc de Duncan para las diferencias entre los grupos.

15

Figura 2.5



Los agricultores dieron una amplia diversidad de razones para no cultivar todas sus tierras (véase el Cuadro 2.8). Es difícil generalizar a partir de estas respuestas ya que la dimensión de la muestra de quienes dejaron tierras sin cultivar representa sólo una pequeña proporción de toda la muestra. Entre los propietarios y los arrendatarios, la razón más común dada para dejar la tierra en barbecho fue la de permitirle recuperarse. Entre los miembros de las cooperativas, la falta de crédito fue el factor más comúnmente mencionado. Entre los Finateros, y en menor grado entre los miembros de cooperativas, la explicación más frecuente fue la de que la agricultura no produce lo suficiente para justificar el esfuerzo requerido para producir una cosecha. Las razones restantes estuvieron distribuidas entre una amplia variedad de factores de los que es difícil sacar una conclusión general.

Cuadro 2.8 Razones por las que se deja sin cultivar la tierra

¿Por qué dejó parte de las tierras sin cultivar?	Campo del estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Falta de mano de obra	0,0	0	3,8	1	0,0	0	5,0	1	0,0	0
Falta de crédito	38	9	12	3	7,8	6	0,0	0	13	1
Falta de semillas	0,0	0	3,8	1	1,3	1	0,0	0	0,0	0
Falta de abono	4,2	1	3,8	1	1,3	1	10	2	25	2
Falta de tiempo	0,0	0	0,0	0	2,6	2	5,0	1	25	2
Temor a la violencia	0,0	0	0,0	0	1,3	1	0,0	0	0,0	0
Dejé descansar los campos	8,3	2	19	5	36	28	30	6	13	1
La agr. no es rentable	25	6	35	9	12	9	10	2	0,0	0
Las arrendé	4,2	1	0,0	0	7,8	6	10	2	0,0	0
Mala calidad del suelo	4,2	1	3,8	1	3,9	3	20	4	25	2
Enfermedad	8,3	2	0,0	0	1,3	1	0,0	0	0,0	0
Pastos	4,2	1	7,7	2	19	15	10	2	0,0	0
Para construir casa	0,0	0	3,8	1	1,3	1	0,0	0	0,0	0
Otro	4,2	1	7,7	2	2,6	2	0,0	0	0,0	0
No sé	0,0	0	0,0	0	1,3	1	5,0	1	0,0	0
TOTAL	100	24	100	26	100	77	100	100	100	8

2.5 ACTITUDES HACIA EL MEDIO AMBIENTE

En todos los países en desarrollo, hay una creciente preocupación sobre el impacto de las prácticas agrícolas en el medio ambiente. En El Salvador, el uso intenso de plaguicidas en la década de 1960 y en la de 1970 en las tierras bajas dedicadas al cultivo del algodón sirvió para elevar la conciencia ambiental en el país. Hoy, el gobierno de El Salvador así como muchos donantes internacionales, se están concentrando en el medio ambiente como preocupación. ¿Cuál es el nivel de preocupación ambiental entre las cinco categorías de agricultores salvadoreños entrevistados para este estudio?

Hay una clara división de preocupación entre el aire y el agua por una parte, y las tierras de bosques y agrícolas por la otra. La calidad del aire tiende a ser un problema urbano y una preocupación urbana y, por tanto, sólo un 10 por ciento de los encuestados en cada una de las categorías consideraba que la calidad del aire se estaba deteriorando. Sin embargo, la calidad del agua es una preocupación tanto urbana como rural. Una tercera parte aproximadamente de los propietarios, miembros de las cooperativas, Finateros y arrendatarios consideraban que la calidad del agua se estaba deteriorando (véase el Cuadro 2.9). Aproximadamente dos terceras partes de los tenedores parecían especialmente preocupados acerca de la calidad de las aguas, lo que puede reflejar problemas específicos para las zonas incluidas en la muestra.

Ligeramente más de la mitad de los agricultores consideraban que los bosques se estaban deteriorando, pero ningún grupo tuvo en este área preocupaciones notablemente mayores que cualquier otro grupo. El mismo patrón surgió en lo que respecta a la calidad de las tierras agrícolas; la mitad aproximadamente de los agricultores en cada categoría consideraban que las tierras agrícolas estaban empeorando.

Se desprende claramente de este análisis que aproximadamente la mitad de los agricultores tienen preocupaciones acerca de la calidad de su ambiente inmediato (las tierras de bosques y agrícolas), pero ninguna categoría determinada de agricultores parece más preocupada que otra. Quienes sugieren que los arrendatarios, por ejemplo, abusan más del suelo que los propietarios pueden tener razón pero el nivel de preocupación ambiental entre los arrendatarios no difiere del de los propietarios.

Es alentador advertir que más de cuatro quintas partes de todos los agricultores estaban dispuestos a participar en un programa ambiental. Entre los tenedores, 91 por ciento estaban dispuestos a hacerlo. Podemos suponer que los programas concebidos para enseñar prácticas de conservación serán bien recibidos entre los agricultores salvadoreños.

2.6 PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD, SATISFACCION CON LA VIDA Y APOYO POLITICO-ALIENACION

2.6.1 Problemas de la comunidad

Deseábamos determinar las principales preocupaciones comunales de los agricultores. Hallamos que hay una gran variedad, tal como se indica en el Cuadro 2.10. El agua potable fue el problema de la comunidad mencionado con una frecuencia considerable entre los propietarios, arrendatarios y tenedores. Los problemas restantes de la comunidad estuvieron distribuidos bastante ampliamente a través de toda la lista.

19

Cuadro 2.9 Actitudes Hacia el Medio Ambiente

	Campo de Estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
El aire que respiramos										
Bueno	63	127	51	41	61	237	60	231	68	74
Igual	24	49	27	22	26	101	31	118	23	25
Peor	11	23	21	17	12	45	8.6	33	9.2	10
No sé	1.0	2	1.2	1	.8	3	.5	2	.0	0
TOTAL	**100**	**201**	**200**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Bueno	47	94	54	44	52	200	45	173	22	24
Igual	17	35	14	11	19	75	22	85	11	12
Peor	34	69	30	24	28	110	33	125	67	73
No sé	1.5	3	2.5	2	.3	1	.3	1	.0	0
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
El agua										
Buena	18	36	15	12	23	90	16	61	26	28
Igual	23	46	22	18	25	96	36	137	29	32
Peor	58	117	60	49	51	198	48	186	45	49
No sé	1.0	2	2.5	2	.5	2	.0	0	.0	0
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Los bosques										
Buenos	28	56	23	19	32	123	26	99	43	47
Iguales	19	38	22	18	26	99	22	85	14	15
Peores	53	107	53	43	42	164	52	200	43	47
No sé	.0	0	1.2	1	.0	0	.0	0	.0	0
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Las tierras cultivadas										
Buenas	88	177	86	70	87	335	84	324	91	99
Iguales	6.5	13	6.2	5	8.0	31	8.1	31	2.8	3
Peores	5.5	11	7.4	6	5.2	20	7.6	29	6.4	7
No sé										
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
¿Participaría usted en un programa ambiental?										
Sí	88	177	86	70	87	335	84	324	91	99
No	6.5	13	6.2	5	8.0	31	8.1	31	2.8	3
Sin respuesta	5.5	11	7.4	6	5.2	20	7.6	29	6.4	7
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**

Cuadro 2.10 Principal Problema Percibido de la Comunidad

	Campo de Estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
Problema más grave de la comunidad										
Costo de vida	9.0	18	9.9	8	9.3	36	8.6	33	7.3	8
Desempleo	8.5	17	8.6	7	7.0	27	6.3	24	3.7	4
Sueldos bajos	9.5	19	6.2	5	2.3	9	1.6	6	.9	1
Malas cosechas	1.0	2	1.2	1	2.1	8	1.0	4	2.8	3
Escasez de tierras	3.0	6	2.5	2	7.8	30	15	59	2.8	3
Educación	2.0	4	1.2	1	.8	3	.3	1	1.8	2
Vivienda	4.5	9	1.2	1	1.3	5	.5	2	8.3	9
Desnutrición	3.5	7	.0	0	1.8	7	1.3	5	6.4	7
Agua potable	17.0	35	8.6	7	21	82	27	103	31	34
Organización	.5	1	2.5	2	.3	1	.3	1	3.7	4
Guerra	.0	0	.0	0	.0	0	.3	1	.0	0
Criminalidad	1.0	2	3.7	3	1.3	5	.8	3	.0	0
Contaminación	.0	0	.0	0	.5	2	.0	0	.9	1
Transporte	7.5	15	14	11	11	43	9.6	37	14	15
Enfermedades de los cultivos	6.5	13	8.6	7	9.6	37	8.6	33	.0	0
Falta de asistencia técnica	.5	1	.0	0	1.0	4	.8	3	.0	0
Falta de insumos	9.0	18	25	20	14	53	14	55	6.4	7
Electricidad	4.0	8	2.5	2	2.6	10	1.0	4	.0	0
Crédito	4.0	8	1.2	1	.0	0	.5	2	.9	1
Inundaciones	4.5	9	1.2	1	.0	0	.0	0	4.6	5
Costo de los insumos	1.0	2	1.2	1	1.3	5	.5	2	.0	0
Conflicto de tierras	1.0	2	.0	0	.0	0	.0	0	.9	1
Teléfonos	.0	0	.0	0	.3	1	.0	0	.0	0
Letrinas	.0	0	.0	0	.3	1	.8	3	.9	1
Maquinaria agrícola	.0	0	.0	0	.0	0	.0	0	1.8	2
No sé	2.5	5	1.2	1	4.4	17	.8	3	.9	1
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109

2.6.2 Satisfacción con la vida

El mero hecho de que un agricultor sea capaz de identificar los problemas de la comunidad no significa que está descontento con su vida. Preguntamos a los agricultores si estaban satisfechos con su situación económica en general y si estaban satisfechos con su vivienda. El Cuadro 2.11 muestra los resultados. Para la muestra en general, sólo 27 por ciento dijo que estaban algo satisfechos o muy satisfechos con su situación económica. En contraste, casi la mitad estaban satisfechos con su vivienda. Entre las categorías analizadas en ese estudio, los miembros de las cooperativas y los pequeños agricultores fueron los más susceptibles de estar satisfechos con su situación económica, mientras que los beneficiarios de FINATA eran los menos satisfechos. Estas diferencias son estadísticamente significativas.

En términos de vivienda, destaca la población de tenedores; aproximadamente tres cuartas partes están descontentos con su vivienda en comparación con aproximadamente la mitad de los agricultores restantes. Este resultado no sorprende dado el hecho de que los tenedores han empleado menos tiempo en sus propiedades que los pertenecientes a otros grupos de agricultores.

Cuadro 2.11 Satisfacción con la vida

	Campo del estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Satisfacción con la situac. económica										
Muy insatisfecho	24	49	23	19	25	97	29	110	47	51
Algo insatisfecho	29	58	38	31	29	111	30	117	27	29
Indiferente	16	33	19	15	17	67	16	62	3,7	4
Un poco satisfecho	21	43	17	14	21	81	19	74	19	21
Muy satisfecho	9,0	18	2,5	2	7,8	30	5,5	21	3,7	4
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Satisfacción con la vivienda										
Muy insatisfecho	12	24	7,4	6	11	42	10	39	44	48
Algo insatisfecho	20	41	37	30	20	76	25	97	25	27
Indiferente	15	31	9,9	8	17	65	13	51	5,5	6
Un poco satisfecho	31	62	31	25	27	105	32	121	14	15
Muy satisfecho	21	43	15	12	25	98	20	76	12	13
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109

2.6.3 Apoyo político-alienación

El Salvador ha salido en fecha reciente de una guerra civil prolongada. Muchos observadores han visto la cuestión agraria como la causa fundamental de la guerra. Nuestro estudio trató de examinar brevemente la cuestión de la alienación política para determinar si había diferencias entre los grupos objeto del estudio. En el Cuadro 2.12 figuran los resultados de una versión abreviada de la "escala de apoyo político-alienación" que ha sido utilizada en Europa, Estados Unidos y en cada país de Centroamérica (excepto Belice). Un informe reciente sobre el uso de esta escala en una muestra urbana en El Salvador figura en el estudio realizado por Seligson y Córdova.[7]

Casi todos los encuestados estaban orgullosos de ser salvadoreños, pero este fue un rubro muy general que utilizó sentimientos de nacionalismo. Los rubros restantes muestran niveles más elevados de alienación política. De toda la muestra, 41 por ciento consideraba que uno siempre debería apoyar el sistema de gobierno salvadoreño, mientras que 11 por ciento pensaba que esto casi nunca debería hacerse. Es interesante advertir que los miembros de las cooperativas y los Finateros eran los menos susceptibles de expresar una respuesta negativa a esta pregunta. En el otro extremo, cuatro veces tantos tenedores no piensan que deba apoyarse el sistema.

Sólo una cuarta parte de los agricultores consideran que los derechos humanos son respetados casi siempre en El Salvador y 18 por ciento dijeron que casi nunca son respetados. Nuevamente, la población de tenedores destaca mostrando un apoyo considerablemente menor para el sistema. Algo más de una cuarta parte de los agricultores tienen mucha confianza en el ejército salvadoreño, mientras que una proporción ligeramente más baja no tienen confianza en él. De la población de tenedores, 69 por ciento afirma que casi nunca confían en el ejército. La distribución de las respuestas en cuanto a confianza en la rama legislativa da resultados paralelos a los de la confianza en el ejército para la muestra en su conjunto y para el grupo de tenedores, aunque la respuesta negativa para estos últimos no es tan extrema (42%).

Cuando se les pregunta acerca de su confianza en las instituciones del gobierno en El Salvador, hay una respuesta negativa mayor que la respuesta positiva. Nuevamente, destaca como grupo aparte la población de tenedores de los cuales más de la mitad expresan alienación política.

Los agricultores salvadoreños se muestran más escépticos acerca del sistema de tribunales que de cualquiera otra institución política incluida en la encuesta. Sólo 7 por ciento declaró que podía obtenerse un juicio justo casi siempre, en comparación con 37 por ciento que dijeron que consideraban que ese enjuiciamiento casi nunca ocurría. La población de tenedores es más negativa acerca de los tribunales que las otras categorías de agricultores, pero la diferencia no es tan extrema como en las otras preguntas debido al nivel más bajo de confianza en los tribunales que tiene la muestra en general.

---

[7]Mitchell A. Seligson y Ricardo Córdova Macías, *Perspectivas para una democracia estable en El Salvador*. San Salvador: Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA), 1992.

Table 2.12 Political Support-Alienation

	Campo de Estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Orgullo de ser salvadorena										
Casi siempre.....	95	190	89	72	95	366	92	355	94	103
A veces.....	5.0	10	9.9	8	4.9	19	6.0	23	2.8	3
Casi nunca.....	.5	1	.0	0	.3	1	1.3	5	1.8	2
No se.....	.0	0	1.2	1	.0	0	.3	1	.9	1
TOTAL.....	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
¿Apoyaría usted el sistema?										
Casi siempre.....	42	84	38	31	37	144	34	132	27	29
A veces.....	41	82	38	31	41	160	42	162	33	36
Casi nunca.....	7.0	14	4.9	4	10	39	10	39	29	32
No se.....	10	21	19	15	11	43	13	51	11	12
TOTAL.....	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Se respetan los derechos humanos										
Casi siempre.....	26	53	23	19	25	96	25	97	18	20
A veces.....	54	108	54	44	53	205	53	203	51	56
Casi nunca.....	14	28	14	11	17	66	16	61	27	29
No se.....	6.0	12	8.6	7	4.9	19	6.0	23	3.7	4
TOTAL.....	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Confianza en el ejército										
Casi siempre.....	38	76	28	23	29	111	28	107	3.7	4
A veces.....	41	82	54	44	45	174	49	187	23	25
Casi nunca.....	15	30	11	9	19	75	17	64	69	75
No se.....	6.5	13	6.2	5	6.7	26	6.8	26	4.6	5
TOTAL.....	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Confianza en la rama legislativa										
Casi siempre.....	24	49	19	15	21	81	19	73	13	14
A veces.....	41	82	37	30	31	121	32	123	26	28
Casi nunca.....	10	20	12	10	16	60	13	51	42	46
No se.....	25	50	32	26	32	124	36	137	19	21
TOTAL.....	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Confianza en las instituciones del gobierno										
Casi siempre.....	15	30	17	14	21	80	20	78	6.4	7
A veces.....	58	117	52	42	49	191	49	188	31	34
Casi nunca.....	17	35	23	19	19	73	21	80	57	62
No se.....	9.5	19	7.4	6	11	42	9.9	38	5.5	6
TOTAL.....	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Los tribunales dictaminan sentencias justas										
Casi siempre.....	6.0	12	6.2	5	6.2	24	4.4	17	3.7	4
A veces.....	48	96	43	35	46	178	49	189	32	35
Casi nunca.....	32	65	33	27	29	112	24	93	50	54

Hay muchas explicaciones posibles para el nivel de alienación que se encuentra entre los agricultores. Un factor importante probablemente sea el grado en el que la población de agricultores sufrió como resultado de la guerra civil. La encuesta constató que 39 por ciento de la muestra declaró perder un miembro de su familia durante la guerra, 31 por ciento tenía uno o más miembros de la familia que buscaron refugio durante la guerra y 14 por ciento tuvieron un miembro de la familia (incluyéndose a sí mismos) que se vio obligado a abandonar el país durante la guerra. La correlación de estas consecuencias de la guerra con las medidas de apoyo político-alienación resultó en un patrón claro de correlaciones significativas; quienes habían sufrido durante la guerra eran más susceptibles de estar políticamente alienados. El Cuadro 2.13, a continuación, muestra que las consecuencias fueron más agudas para los tenedores; tres cuartas partes de estos perdieron a un miembro de su familia durante la guerra y tres cuartas partes buscaron refugio durante la guerra. Los miembros de las cooperativas parecen haber sufrido menos durante la guerra pero esto puede deberse a que se afiliaron a las cooperativas después de haberse reducido la violencia inicial dirigida contra las cooperativas.

Cuadro 2.13 Consecuencias de la guerra para los agricultores de El Salvador

	Campo del estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Perdí un miembro de la familia en la guerra										
Sí	27	55	40	32	34	131	39	148	75	82
No	73	146	60	49	66	255	61	234	23	25
No sé	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,5	2	1,8	2
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
Tuve que buscar refugio durante la guerra										
Sí	22	44	31	25	21	82	35	133	74	81
No	78	157	68	55	79	304	65	250	24	26
No sé	0,0	0	1,2	1	0,0	0	0,3	1	1,8	2
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109
La guerra causó migración a otro país										
Sí	10	21	12	10	16	61	12	45	26	28
No	89	179	88	71	84	323	87	335	72	79
No sé	0,5	1	0,0	0	0,5	2	1,0	4	1,8	2
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109

2.7 CARACTERISTICAS SOCIOECONOMICAS Y DEMOGRAFICAS DE LOS AGRICULTORES

¿Quiénes son los agricultores salvadoreños entrevistados para este estudio? ¿Cuáles son sus características demográficas? ¿Cuál es su situación económica? Esta sección proporciona un análisis de estos datos básicos.

La mayoría de los agricultores en El Salvador son hombres (véase el Cuadro 2.14) y la muestra de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 produjo un desglose análogo. En nuestra muestra, 11 por ciento eran mujeres. Sólo el grupo de cooperativas tuvo una proporción considerablemente más baja de mujeres, lo que puede ser una función del proceso de selección del ISTA, en el que a las mujeres no se les da igual consideración que a los hombres. Esta pudiera ser una cuestión importante que aborde el ISTA. La encuesta de MIPLAN analizada en el Capítulo 1 también halló que 5 por ciento de los miembros de las cooperativas eran mujeres.[8]

Cuadro 2.14 Género

Sexo del entrevistado	Campo del estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Hombre	95	190	90	73	86	332	89	342	89	97
Mujer	5,5	11	9,9	8	14	54	11	42	11	12
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109

Los agricultores, como grupo, son bastantes maduros (véase el Cuadro 2.15). Sólo 20 por ciento de la muestra tiene 30 años y menos de edad y sólo 41 por ciento tiene 40 y menos años de edad. Los propietarios y los Finateros son notablemente más viejos (<0,001) que otros grupos, pero incluso los tenedores, con el menor número de años de ocupación en sus tierras, tienen un promedio de 43 años de edad. Conviene indicar que la edad promedio de los agricultores con empleados en el estudio de MIPLAN fue de 49 y la de los agricultores sin empleados de 47, otro caso en el que coinciden la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 y los estudios de MIPLAN.

[8]Sin embargo, la encuesta de MIPLAN declara una proporción más baja en general de mujeres entre quienes tienen acceso a la tierra. Por ejemplo, halla que 7 por ciento de los agricultores y 4 por ciento de los arrendatarios son mujeres. No está claro por qué se halla esta proporción más baja entre los componentes de la encuesta de MIPLAN.

Cuadro 2.15 Edad media de los agricultores

Edad	Campo del estudio				
	Cooperativa	FINATA	Propietario	Arrendatario	Tenedor
(N Válid.)	(201)	(81)	(386)	(384)	(109)
Media	41,8	47,9	48,8	44,5	43,1

La mayoría de los agricultores en el estudio tenían una formación deficiente. Cuarenta y cuatro por ciento no tenían educación formal y 75 por ciento tenían tres o menos años de escolaridad. El Cuadro 2.16 muestra la formación media para cada grupo de agricultores en el estudio. Los tenedores y arrendatarios tienen menos formación que los otros grupos pero las diferencias no son estadísticamente significativas. La MPHS halló que el número promedio de años de escolaridad del grupo de agricultores/empleadores fue de 2,5 años, para los agricultores sin empleados este fue de 1,4 años.

Cuadro 2.16 Años medios de formación de los agricultores

Educación	Campo del estudio				
	Cooperativa	FINATA	Propietario	Arrendatario	Tenedor
(N Válid.)	(201)	(81)	(386)	(384)	(109)
Media	2,4	2,6	2,2	2,0	1,7

Aun cuando mediremos el ingreso de los agricultores de forma más exacta en la segunda sección de este informe, es también importante medir la riqueza, un producto de la acumulación de ingresos a largo plazo. Para esto, nos limitamos a considerar los electrodomésticos en las viviendas de los agricultores y la condición de su vivienda. Si bien estos indicadores no miden toda la riqueza, sí incorporan la mayoría de los artículos que la mayoría de los agricultores poseerán probablemente en forma de bienes de capital distintos de los insumos utilizados en la propia finca (tractores, etc.), que se examinan en la sección sobre insumos agrícolas que figura a continuación en este informe. Comprendemos que la riqueza también incluye las cuentas bancarias, los valores y otros ahorros similares, pero no incluimos estos elementos en nuestro estudio porque muy pocos agricultores salvadoreños estarían dispuestos a revelar dichos ahorros.

En el Cuadro 2.17 a continuación figura una lista de los electrodomésticos y el porcentaje de los agricultores en cada categoría que los poseen. Destaca la población de tenedores, la más pobre de los cinco grupos de agricultores. Para cada uno de los electrodomésticos, excepto los teléfonos y las máquinas de lavar, hay una diferencia estadísticamente significativa (ANOVA F $<0,001$, con la prueba post doc de Duncan) entre los tenedores y los cuatro otros grupos. Con la excepción de los aparatos de radio, los cuales poseen la mitad de los tenedores, sólo un pequeño porcentaje de los tenedores poseen

algunos de los electrodomésticos incluidos en el estudio. Los aparatos de radio los poseen unas tres cuartas partes de los demás agricultores del estudio. Los cuatro grupos restantes no se distinguen fácilmente entre sí, con la excepción de los terratenientes, que tienen ligeramente más aparatos de televisión y refrigeradores.

Las condiciones de vivienda también varían entre los cinco grupos (véase el Cuadro 2.18). Nuevamente, se halló que el grupo de tenedores era mucho más pobre que los otros cuatro grupos, siendo en cada caso las diferencias estadísticamente significativas (ANOVA <0,001, prueba post hoc de Duncan). Por ejemplo, 90 por ciento de los tenedores viven en vivienda con piso de tierra, en comparación con sólo 58 por ciento de los propietarios de fincas. Cabe advertir que los arrendatarios tienen una proporción más elevada de pisos de tierra en sus viviendas (71%) que cualquier otro grupo (excepto los tenedores), pero la diferencia no es significativa. El contraste en lo que respecta a las otras variables es aún más espectacular. Los tenedores no tienen alumbrado eléctrico en el 94 por ciento de los casos en comparación con 50 por ciento o menos de los otros grupos. Ochenta y nueve por ciento de los tenedores no tienen agua corriente y 78 por ciento no tienen plomería de ninguna clase, mientras que 64 por ciento de los propietarios no tienen agua corriente y 20 por ciento no tienen plomería de ninguna clase. Nuevamente, los arrendatarios resultaron ser algo más pobres que los grupos restantes en relación con estas dos variables. Finalmente, los tenedores suelen tener mayor probabilidad de vivir en viviendas construidas con *bajareque*, mientras que todos los demás grupos de agricultores suelen vivir en viviendas de adobe.

Una indicación final de la pobreza y la riqueza es la proporción de agricultores que viven en viviendas con una sola habitación. En dichas viviendas, los padres y los hijos comparten la misma habitación como dormitorio (así como cocina). El Cuadro 2.19, a continuación, muestra el hecho de que los tenedores nuevamente se diferencian de los otros grupos (significado <0,001), con más de dos terceras partes viviendo en casas de una sola habitación. El único resultado sorprendente en este cuadro fue el de que 45 por ciento de los miembros de cooperativa vivían en vivienda de una sola habitación.

Table 2.17 Ownership of Appliances

	Domain of Study									
	Cooperative		FINATA		Owner		Renter		Tenedor	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
TV en blanco y negro										
Sí	33	66	25	20	34	133	26	98	3.7	4
No	67	135	75	61	66	253	74	286	96	105
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
TV a colores										
Sí	2.5	5	9.9	8	15	59	7.6	29	.0	0
No	98	196	90	73	85	327	92	355	100	109
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Refrigerador										
Sí	7.5	15	7.4	6	17	65	7.3	28	.0	0
No	93	186	93	75	83	321	93	356	100	109
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Teléfono										
Sí	.5	1	.0	0	1.0	4	.5	2	.9	1
No	100	200	100	81	99	382	99	382	99	108
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Radio										
Sí	73	147	73	59	79	304	72	276	51	56
No	27	54	27	22	21	82	28	108	49	53
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Bicicleta										
Sí	26	52	16	13	14	53	7.6	29	3.7	4
No	74	149	84	68	86	333	92	355	96	105
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Lavadora										
Sí	.5	1	.0	0	.3	1	.0	0	.9	1
No	100	200	100	81	100	385	100	384	99	108
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**

Cuadro 2.18 Condiciones de Vivienda de los Agricultores Encuestados

	Campo de Estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
Piso de la casa										
De tierra	63	126	69	56	58	225	71	272	90	98
De madera/cemento	37	75	31	25	42	161	29	112	10	11
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Luz electrica										
No	51	103	51	41	38	148	48	184	94	102
Sí	49	98	49	40	62	238	52	200	6.4	7
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Agua por tuberia										
No	73	147	52	42	64	246	70	267	89	97
Sí	27	54	48	39	36	140	30	117	11	12
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Fontaneria										
Ninguna	30	61	14	11	20	77	34	131	78	85
Latrina	69	138	85	69	76	292	65	250	22	24
Fontaneria	1.0	2	1.2	1	4.4	17	.8	3	.0	0
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**
Material de construccion de la casa										
Cartón	1.0	2	.0	0	.3	1	1.3	5	3.7	4
Zarzos y revestimiento	19	39	19	15	18	71	24	92	64	70
Madera no terminada	5.5	11	2.5	2	6.7	26	3.1	12	8.3	9
Adobe	40	80	57	46	48	184	54	206	15	16
Madera terminada	1.5	3	.0	0	.8	3	1.8	7	.9	1
Concreto o bloque o ladrillo	33	66	22	18	26	101	16	62	8.3	9
TOTAL	**100**	**201**	**100**	**81**	**100**	**386**	**100**	**384**	**100**	**109**

Cuadro 2.19 Proporción de agricultores con vivienda de una sola habitación

	Campo del estudio									
	Cooperativa		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedor	
N° de habitaciones	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Una habitación	45	91	33	27	26	101	38	146	68	74
Dos o más habit.	55	110	67	54	74	285	62	238	32	35
TOTAL	100	201	100	81	100	386	100	384	100	109

2.8 PRODUCCION AGRICOLA E INGRESOS

Esta sección versa sobre las cuestiones de la rentabilidad agrícola a los niveles de precios de 1991 y 1992. Indica que los ingresos netos de la agricultura tienden a ser bajos para todos los tipos de clasificación de tenencia y que, con los tamaños de la finca y los regímenes de cultivo que predominan en la muestra, el ingreso neto previsto de la actividad agrícola está por debajo del ingreso nacional promedio. La sección pasa a demostrar que la propiedad de los bienes de capital y el empleo de prácticas agrícolas específicas no se ven generalmente afectados por la clasificación de tenencia de la tierra, excepto en el caso importante de la conservación del suelo.

El maíz es el cultivo predominante practicado, según los agricultores de la Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1992, con más de 94 por ciento que declaran alguna cantidad de tierra sembrada de maíz. El sorgo (30,7%) y el frijol (27,3%), que se cultivan comúnmente en asociación con el maíz, constituyen en frecuencia el segundo y tercer cultivos encontrados en la muestra. Once por ciento de los agricultores entrevistados también producen algunos cultivos de legumbres o de frutas, principalmente ajonjolí. Sólo 5,7 por ciento de la muestra cultiva arroz, ligeramente más del 2,9 por ciento que cultiva café.

Estos porcentajes se mantienen generalmente con cada una de las clasificaciones de tenencia de la tierra, con excepción del café, en cuyo caso 82 por ciento de los agricultores que declaran cultivar café poseen sus propias parcelas. Esto no es sorprendente porque el café es un cultivo permanente y es mucho más probable que se plante en parcelas propiedad de los agricultores que en parcelas arrendadas.

Los rendimientos de los cultivos se obtuvieron para todo el año agrícola de 1992 (Cuadro 2.20), que puede incluir hasta tres cosechas para el maíz, aunque es más común una sola cosecha. Estas cifras de rendimientos no son por tanto directamente comparables con la mayoría de las fuentes de datos sobre la producción agrícola salvadoreña, para la que se declaran los rendimientos sobre una base por cosecha. Sin embargo, los rendimientos pueden utilizarse para efectuar comparaciones entre distintas clasificaciones de tenencia. La categoría de tenedor obtiene resultados notablemente inferiores a los de otras categorías de tenencia de la tierra en los rendimientos del maíz, conclusión que ayuda a explicar las condiciones económicas mucho más deficientes que se encuentran entre los componentes de este grupo en la parte 1 de este capítulo. La comparación estadística de los valores medios del grupo muestra que los

90

rendimientos del maíz del grupo de tenedores son notablemente más bajos que los de todos los demás grupos al nivel de confianza de 0,05. En el caso de los frijoles, los rendimientos de los propietarios muestran una ventaja estadísticamente significativa sobre el grupo de arrendatarios de las tierras. En lo que respecta al arroz, la relación se invierte, siendo los rendimientos promedio de los arrendatarios notablemente más elevados que los de los propietarios a un nivel de confianza de 0,05. Sin embargo, este último resultado parece estadísticamente sospechoso con una desviación estándar muy elevada, una pequeña N y un promedio físico completamente desalineado con las prácticas de producción.

Cuadro 2.20 Rendimientos de cultivos básicos por clasificación de la muestra (quintales por manzana)

	Campo del estudio				
	Coop.	FINATA	Propietario	Arrendatario	Tenedores
MAIZ					
Media	49,6	40,1	44,6	44,5	27,0
Desviación estándar	36,94	28,56	42,83	36,17	27,66
N	176	80	356	377	109
FRIJOL					
Media	13,8	10,5	26,3	13,6	4,5
Desviación estándar	12,15	11,52	63,19	17,98	6,69
N	39	31	126	116	5
ARROZ					
Media	80,5	69,0	51,0	209,4	100,2
Desviación estándar	35,95	52,66	45,26	357,52	269,29
N	18	7	18	13	10
SORGO					
Media	28,0	26,0	23,3	25,1	20,7
Desviación estándar	44,48	20,59	18,83	34,07	55,20
N	59	26	99	146	26

La estimación del ingreso neto de la actividad agrícola es metodológicamente difícil, en especial en las encuestas de respuestas de los agricultores. El Cuadro 2.21 presenta los ingresos netos promedio por manzana procedentes de las actividades agrícolas partiendo de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993. La cifra de ingresos por manzana más elevada (nivel de 0,05) sorprendente y estadísticamente significativa obtenida para las propiedades de FINATA no es explicada por el ingreso por manzana más

elevado percibido por cualquier cultivo en particular ni por un mayor nivel de diversificación. Estas observaciones pueden llevar a la conclusión de que el sector de FINATA está, de alguna forma, sembrando una combinación de cultivos con menos pérdidas que otras clasificaciones de tenencia de la tierra. No obstante, la desviación estándar elevada para el ingreso neto de FINATA indica que observaciones anómalas están influyendo fuertemente en la media, y el resultado puede considerarse como sospechoso. Sin embargo, los otros resultados parecen bastantes verosímiles y representan sombríamente la baja rentabilidad de la agricultura en general en El Salvador.

Cuadro 2.21 Ingreso neto de la producción agrícola (todos los cultivos) por clasificación de la muestra

	Campo del estudio				
Ingreso agrícola neto/mz	Coop.	FINATA	Propietario	Arrendatario	Tenedores
Media	207,4	1.912,3	332,2	357,0	64,2
Desviación estándar	258,29	15.175,80	2.209,45	1.943,15	193,99
N	179	81	378	379	109

Para presentar el cuadro más fiable del ingreso agrícola neto en general, efectuando control para tomar en cuenta la dimensión de la finca, se juzgó que la encuesta de MIPLAN era más completa que la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1992 principalmente debido al mayor tamaño de su muestra. El ingreso agrícola neto procedente de todos los cultivos durante la cosecha principal de 1991 se registra como valor de mercado imputado al consumo familiar por el agricultor. La cifra fue aún más imprecisa debido a que se permitió al encuestado definir los costos de operación. Algunos encuestados pueden haber incluido el arrendamiento del terreno y otros costos que no fueron incluidos por otros. No obstante, la definición general de ingreso neto dada por la encuesta, es "venta + consumo - costo de producción". En cualquier caso, los datos de MIPLAN tienden a mostrar cifras de ingreso agrícola que son notablemente más altas que las que puso de manifiesto la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1992. No obstante, debido a que se utilizaron métodos diferentes para generar las dos series de cifras, éstas no son directamente comparables y, por tanto, es imposible indicar la razón para la discrepancia. Las cifras de ingresos declaradas en los datos de MIPLAN son más elevadas que las procedentes de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1992 y se utilizarán con la salvedad de que estos otros datos sugieren que pueden errar por declaración excesiva del ingreso neto.

Efectuando control para tomar en cuenta la dimensión de la finca, las estimaciones ordinarias de mínimos cuadrados del ingreso agrícola neto en función del área cultivada ponen de relieve dos

resultados centrales (Cuadros II.23).[9] En primer lugar, la rentabilidad pronosticada para la dimensión de la parcela cultivada promedio de 2,64 manzanas fue de 2.562 colones por cosecha, o un equivalente mensual (suponiendo dos cosechas por año) de 427 colones, lo que significa que el ingreso agrícola del propietario de la finca promedio solamente lo coloca a unos 100 colones por mes por debajo de los niveles del ingreso medio mensual del trabajador asalariado temporero en la agricultura (véase la Figura 1.13 en el Capítulo 1).

El Cuadro 2.22 ilustra los ingresos mensuales pronosticados de la actividad agrícola para los límites superiores de los estratos de dimensión de finca para los cuales se presentaron datos generales sobre ingresos en el Capítulo 1. Considerada de forma ligeramente diferente, la ecuación de regresión pronostica que el ingreso mensual de la agricultura es igual al ingreso de un trabajador permanente empleado en la agricultura con una dimensión de la parcela de 5,2 manzanas, aproximadamente.

Cuadro 2.22 Ingreso agrícola mensual pronosticado por dimensión de la parcela

Límite superior de las dimensiones:	Ingreso agríc. mensual pronosticado:
0,5 mz	20 colones
1,0	136
4,0	811
9,0	1.877,5
19	2.367
49	8,908

Una segunda estimación, con variables ficticias para la clasificación de la tenencia de la tierra, pone de relieve una observación estadísticamente significativa y económicamente importante en el sentido de que los arrendatarios, como promedio, suelen tener una rentabilidad ligeramente más baja que los otros tipos de tenencia, con un ingreso estimado de 460 colones por mes. Se pronosticaría que los propietarios de una parcela de la misma dimensión perciben 544 colones por mes de acuerdo con esta especificación.

[9]Se utilizaron en la regresión términos tanto lineales como cuadráticos. Esta especificación se empleó tomando como base la configuración de la curva de ingreso total como función de la tenencia de tierra que se presenta en el Capítulo 1 y en la hipótesis de que existe un intervalo de crecientes rendimientos monetarios para la dimensión de la finca debido a la no neutralidad de escala en el acceso al crédito, la asistencia técnica y la comercialización. La significancia de los coeficientes y la *r* al cuadrado relativamente robusta indican que la especificación es adecuada, en especial si consideramos que no se efectuó control alguno para tomar en cuenta la calidad de la tierra.

Cuadro 2.23 Ingreso agrícola neto como función del área plantada

Variable dependiente: ingreso agrícola mensual neto					
R al cuadrado	0,34513				
Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
AREA2	-1,503273	0,056249	-0,646466	-26,725	0,0000
AREA	232,751577	5,485086	1,026431	42,434	0,0000
(Constante)	-95,560942	20,659874		-4,625	0,0000

donde:
AREA = Manzanas de tierra cultivable en la finca 'i'
AREA2 = área al cuadrado

Ingreso agrícola mensual neto como función del área cultivada y clasificación de la tenencia.

Variable dependiente: ingreso agrícola mensual neto					
R al cuadrado	0,34513				
Variable	B	SE B	Beta	T	Sig T
COOP	-64,885446	92,450788	-0,009769	-0,702	0,4828
AREA2	-1,397511	,063407	0,544595	-22,040	0,0000
ARRENDATARIO	-83,051251	37,928721	-0,030623	-2,190	0,0286
AREA	230,000391	5,941202	0,959468	38,713	0,0000
(Constante)	-53,820734	30,384377		-1,771	0,0766

donde:
COOP = variable ficticia de la tenencia en una cooperativa
ARRENDATARIO = variable ficticia de la tenencia de arrendamiento

Sin embargo, los datos de MIPLAN no proporcionan información sobre la rentabilidad de cultivos específicos. La Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 indica, de forma no sorprendente, que el arroz, el café y una variedad de cultivos de legumbres y frutas generan rendimientos que están bien por encima de las que pueden lograrse con un sistema típico de cultivo de maíz. En los casos en los que el maíz generó un promedio de 1.238 colones por manzana de ingreso neto, el arroz tuvo como promedio un ingreso de 8.004, los frijoles 2.355 y los cultivos de frutas y legumbres 5.344. Se encontró un coeficiente de correlación simple de 0,147 entre el número de cultivos diferentes sembrados y la rentabilidad por manzana de la finca. Uno de los retos evidentes de la agricultura salvadoreña parecería ser el de cómo promover un uso más amplio de estos cultivos más rentables pero más difíciles y, a menudo, más arriesgados.

Si bien el ingreso procedente de la producción agrícola parece ser algo inferior a los promedios para todo el país para los tamaños de las fincas que predominan en la muestra, este ingreso aumenta en cierto grado debido a la mano de obra asalariada proporcionada fuera de la finca. El ingreso medio anual de la medida de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 procedente de los salarios fuera de la finca aparece en el Cuadro 2.24.

94

Cuadro 2.24 Ingreso recibido por actividades fuera de la parcela por clasificación de la muestra

Ingreso proveniente de actividades fuera de la agricultura	Campo del estudio						
	Colectivo	Individual	Mixto	FINATA	Propiet.	Arrend.	Tenedores
Media	2.638,7	3.555,4	4.423,4	1.776,7	2.560,4	2.300,7	2.015,6
Desv. estánd.	1747,9	3.159,6	1.642,9	2.109,8	2.693,4	2.498,1	2.016,1
(N)	11	103	22	32	123	158	42

A menudo, se supone que formas más seguras de tenencia de la tierra conllevan una mayor propensión a la acumulación de capital e inversión. El Estudio sobre Tenencia de la Tierra de 1993 midió varias categorías de riqueza y capital entre diferentes clasificaciones de tenencia de la tierra. Los resultados muestran una diferencia significativamente importante (nivel de 0,05) en la frecuencia de propiedad de ganado vacuno entre los propietarios privados y todas las demás clases de tenencia de la tierra, excepto las cooperativas, acusando los propietarios la frecuencia mayor. También se halló que el ganado dedicado a la producción de leche tenía una frecuencia significativamente mayor, dentro de la clase de propietarios, que para cualquier otra clasificación. El Cuadro 2.25 presenta datos sobre la propiedad de ganado vacuno de acuerdo con la clasificación de tenencia de la tierra y el Cuadro 2.26 presenta datos similares relativos a la frecuencia de una variedad de mejoras infraestructurales y bienes de capital. El porcentaje ligeramente más elevado de propietarios de ganado entre los propietarios de fincas es el previsto. Cabe advertir, sin embargo, que es imposible distinguir de los datos representativos el hecho de si los propietarios de tierras son quienes a priori están mejor dotados de recursos o si la tenencia más segura ha facilitado su acumulación de riqueza.

Cuadro 2.25 Frecuencia de la propiedad de ganado de engorde y ganado para producción de leche por clasificación de la tenencia

	Campo del estudio									
	Coop.		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedores	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Cría vacas de carne										
No	92,8	167	96,3	78	88,9	343	96,1	369	95,4	104
Sí	7,2	13	3,7	3	11,1	43	3,9	15	4,6	5
Cría vacas lecheras										
No	95,6	172	96,3	78	86,5	334	94,0	361	98,2	107
Sí	4,4	8	3,7	3	13,5	52	6,0	23	1,8	2

La frecuencia con la que se declararon bienes infraestructurales y de capital revela varias diferencias estadísticamente significativas entre las clasificaciones de tenencia de la tierra (Cuadro 2.26). El grupo de propietarios acusó tendencias más elevadas a vallar sus tierras y a poseer camiones en comparación con las otras categorías. Los propietarios y los Finateros solían poseer instalaciones de almacenamiento de cereales y animales de tiro con mayor frecuencia que las otras categorías.

A pesar de las diferencias estadísticas advertidas en la frecuencia de la propiedad de estos bienes, el cuadro general indica bajos niveles de mejoras e inversión en las fincas pequeñas. Aunque los propietarios privados y los Finateros parecen estar ligeramente mejor capitalizados en algunas áreas tales como las vallas, los camiones y los animales de tiro, en general estas frecuencias indican que los agricultores en El Salvador trabajan con niveles muy bajos de tecnología y de infraestructura.

La frecuencia con la que se utilizan prácticas agrícolas tecnológicamente avanzadas es otra área en la que se ofrecen como hipótesis, a veces, las diferencias entre las clasificaciones de tenencia de la tierra. La Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 (Cuadro 2.27) pone de manifiesto que hay diferencias estadísticas entre las clasificaciones de tenencia. Los propietarios de FINATA, los miembros de cooperativas y los propietarios privados tienen todos un uso más frecuente de semillas híbridas y semillas tratadas que los arrendatarios o tenedores. Todas las clases de tenencia de la tierra tienen una incidencia de uso de fertilizantes, insecticidas y plaguicidas más elevada que los tenedores.

Otra área importante en la que parece haber alguna diferencia entre los grupos es la de las prácticas de conservación del suelo (Cuadro 2.28). Tal como era de esperar, los propietarios privados parecen utilizar medidas tales como barreras de protección contra el viento, fertilizantes naturales y la práctica de dejar tierras en barbecho con mayor frecuencia que los miembros de las cooperativas, los arrendatarios o los tenedores. Las frecuencias medias de estas tres variables mostraron diferencias estadísticamente significativas entre los propietarios y los arrendatarios y los grupos de tenedores. En lo que respecta a la variable de tierra en barbecho, tanto el grupo de FINATA como el grupo de propietarios privados tenían una frecuencia notablemente más alta que la de los arrendatarios y tenedores. Cabe advertir que la única medida para la que se encontró una diferencia estadísticamente significativa entre los propietarios y las cooperativas fue el uso de estiércol. En general, las diferencias clave parecen ocurrir entre la propiedad de pleno dominio y el arrendamiento u ocupación, no entre la propiedad de pleno dominio y la tenencia cooperativa.

Dada la amenaza ecológica para la base de recursos salvadoreños que presenta la agricultura intensiva y la presión demográfica, esas diferencias, aunque algo pequeñas cuantitativamente, pueden tener consecuencias importantes. Estos resultados indican que es importante que las políticas hagan un hincapié especial en las medidas de conservación del suelo para las tierras que se mantienen indirectamente.

96

Cuadro 2.26 Bienes de capital por clasificación de la muestra

	Campo del estudio									
	Coop.		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedores	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Cercados										
No	46,1	83	37,0	30	22,3	86	35,4	136	48,6	53
Sí	53,9	97	63,0	51	77,7	300	64,6	248	51,4	56
Depósito o almacén										
No	47,8	86	33,3	27	42,7	165	46,6	179	71,6	78
Sí	52,2	94	66,7	54	57,3	221	53,4	205	28,4	31
Riego										
No	95,0	171	96,3	78	96,6	373	98,2	377	100,0	109
Sí	5,0	9	3,7	3	3,4	13	1,8	7	,0	0
Pulverizador										
No	59,4	107	37,0	30	42,5	164	44,8	172	55,0	60
Sí	40,6	73	63,0	51	57,5	222	55,2	212	45,0	49
Pulverizador de riego										
No	93,9	169	91,4	74	91,2	352	91,4	351	96,3	105
Sí	6,1	11	8,6	7	8,8	34	8,6	33	3,7	4
Tractor										
No	98,9	178	98,8	80	98,7	381	98,7	379	100,0	109
Sí	1,1	2	1,2	1	1,3	5	1,3	5	,0	0
Camioneta										
No	99,4	179	100,0	81	95,3	368	98,4	378	100,0	109
Sí	0,6	1	0,0	0	4,7	18	1,6	6	0,0	0
Animales de tiro										
No	87,8	158	71,6	58	74,9	289	87,2	335	94,5	103
Sí	12,2	22	28,4	23	25,1	97	12,8	49	5,5	6

91

Cuadro 2.27 Prácticas agrícolas por clasificación de la muestra

	Campo del estudio									
	Coop.		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedores	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Semillas mejoradas										
No	27,2	49	24,7	20	37,0	143	45,6	175	37,6	41
Sí	72,8	131	75,3	61	63,0	243	54,4	209	62,4	68
Semillas tratadas										
No	33,9	61	46,9	38	32,6	126	26,3	101	44,0	48
Sí	66,1	119	53,1	43	67,4	260	73,7	283	56,0	61
Abono										
No	2,2	4	3,7	3	1,6	6	1,8	7	8,3	9
Sí	97,8	176	96,3	78	98,4	380	98,2	377	91,7	100
Insecticida										
No	10,0	18	19,8	16	16,1	62	16,1	62	24,8	27
Sí	90,0	162	80,2	65	83,9	324	83,9	322	75,2	82
Fungicidas										
No	68,9	124	71,6	58	66,6	257	73,2	281	84,4	92
Sí	31,1	56	28,4	23	33,4	129	26,8	103	15,6	17
Herbicidas										
No	28,9	52	17,3	14	25,6	99	28,4	109	35,8	39
Sí	71,1	128	82,7	67	74,4	287	71,6	275	64,2	70

Cuadro 2.28 Prácticas de conservación el suelo por clasificación de la muestra

	Campo del estudio									
	Coop.		FINATA		Propietario		Arrendatario		Tenedores	
	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)	%	(N)
Rompevientos										
No	72,2	130	50,6	41	56,2	217	64,6	248	86,2	94
Sí	27,8	50	49,4	40	43,8	169	35,4	136	13,8	15
Cultivos bajos										
No	36,7	66	25,9	21	27,2	105	24,7	95	37,6	41
Sí	63,3	114	74,1	60	72,8	281	75,3	289	62,4	68
Pajote (abono natural)										
No	90,0	162	80,2	65	70,7	273	88,0	338	94,5	103
Sí	10,0	18	19,8	16	29,3	113	12,0	46	5,5	6
Tierras en barbecho										
No	88,9	160	67,9	55	75,6	292	88,3	339	87,2	95
Sí	11,1	20	32,1	26	24,4	94	11,7	45	12,8	14

2.9 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES NORMATIVAS

Las comparaciones entre los tipos de tenencia para una amplia gama de variables económicas y sociales tienen por finalidad evaluar el impacto de las intervenciones del gobierno en el mercado de la tierra (específicamente los programas del ISTA y de FINATA) frente a patrones de tenencia de la tierra que han permanecido fuera de dicha intervención y una forma de ocupación que debe mucho a la perturbación de la guerra civil (los tenedores). La conclusión más general es la de que la forma de tenencia no puede considerarse como una variable decisiva en términos de los indicadores sociales o económicos. Esta constituye una conclusión importante, que informa a los órganos normativos acerca de qué no hacer más que sobre qué camino específico seguir, indicando fundamentalmente que la aplicación de una inversión pública extensa a la reforma de la tenencia de la tierra puede brindar beneficios enormes desde la perspectiva de estabilidad sociopolítica, pero ha contribuido poco al nivel agregado en términos de elevar los niveles de vida o la producción agrícola por encima de los niveles encontrados en las tierras privadas o arrendadas. Por otra parte, la total falta de atención por el gobierno, como la que se observa en el caso de los tenedores, parecería ir acompañada de niveles de vida e inversiones extremadamente bajos en la agricultura.

¿Cuál, pues, debería ser la respuesta normativa a la actual situación de la tenencia de la tierra en los próximos cinco o diez años? Los datos presentados en el Capítulo 1 y en este capítulo indican que estos años serán, necesariamente, un período de transición para El Salvador, en el que el modelo de desarrollo basado en las exportaciones agrícolas será sustituido por un modelo que subraye la ventaja comparativa del país con respecto a mano de obra. El papel para la agricultura en este período será, por tanto, alimentar al país, preservar la calidad el suelo y los recursos hidrológicos en el país, generar divisas para inversión y educar y mantener la fuerza laboral, que será absorbida de forma creciente en otros sectores de la economía. Las conclusiones de este informe deberían ayudar a poner fin al debate ideológicamente cargado acerca de la tenencia colectiva frente a individual y permitir a la política pasar a abordar cuestiones más apremiantes.

Estas cuestiones son las siguientes:

1. Concentrarse en los pequeños agricultores para los programas de asistencia técnica y ecológica a fin de aumentar la rentabilidad agrícola y la sostenibilidad. Ambas series de datos indican la proporción abrumadora de agricultores que trabajan menos de 5 manzanas de tierra. Han de formularse programas de extensión que proporcionen acceso a este estrato y, además, que tomen en cuenta los bajos niveles de educación formal que tienen los agricultores salvadoreños. Dichos programas están siendo elaborados actualmente por el Ministerio de Agricultura (con fondos del Banco Mundial) y por organizaciones de agricultores. Cabe advertir, sin embargo, que este análisis ha tendido a considerar los rendimientos y la selección de los cultivos como las causas de la baja rentabilidad. Los términos internos del comercio también son un factor. Las políticas de las tasas de cambio y del sistema interno de distribución para los insumos y productos agrícolas deberían examinarse paralelamente con las actividades de extensión.

2. Hacer un énfasis adicional en la educación rural. Los niños de las zonas rurales de hoy necesitarán de tres a cuatro años más de escolaridad que sus padres si se desea que se conviertan en la fuerza laboral industrial del próximo siglo.

3. Promover la creación de puestos de trabajo en la zonas rurales mediante la expansión de la actividad artesanal y el desarrollo de las pequeñas empresas

4. Permitir una amplia variedad de formas de tenencia de la tierra. Deberá darse igual oportunidad de existir, y no deberán ser dificultadas por el gobierno, a diferentes formas de propiedad, tales como el arrendamiento, arrendamiento con derecho a compra, propiedad cooperativa/individual combinada y propiedad en régimen de condominio. La persistencia de los arreglos de arrendamiento y colectivos indica que estas formas de tenencia cumplen necesidades en el ambiente rural. Sin embargo, las opciones deberán definirse claramente. Muchos miembros de cooperativas del ISTA tenían dificultad en explicar las "nuevas opciones" del gobierno al preguntárseles. Debería ampliarse el sistema de registro de la propiedad basado en coordenadas que actualmente opera bajo los auspicios del Instituto de Libertad y Progreso como entidad políticamente neutra que administre los registros de todos los tipos de tenencia de la tierra (véase el Capítulo 5 sobre el ILP).

5. Concentrarse en la población de tenedores para proporcionarles una ayuda especial de transición a fin de que formalicen sus derechos de propiedad y estabilicen la producción. Esta actividad está ya en marcha por conducto del Banco de Tierras y el plan de reconstrucción nacional, pero los datos indican que ésta es una población muy necesitada que puede requerir ayuda adicional para estabilizarse.

3. LAS REFORMAS AGRARIAS EN EL SALVADOR: EVALUACION CONTEMPORANEA

1. Los beneficiarios de la reforma agraria en El Salvador ocupan aproximadamente una quinta parte de las tierras agrícolas del país y representan aproximadamente 10 por ciento de la población del país.

2. El sector reformado utiliza la tierra algo más intensamente que el sector no reformado, pero las diferencias no son pronunciadas y los datos de 1991-92 sobre cooperativas muestran un patrón empresarial más extenso para 1990-91. Hay espacio considerable para producir más de forma sostenible en las cooperativas: tierras agrícolas que deberían plantarse ahora están sin cultivar, tierras que deberían mejorarse o plantarse con cultivos permanecen dedicadas a pastos naturales y se aprovechan pocas posibilidades de regar la tierra en la estación seca.

3. Los recursos de las cooperativas no se utilizan óptimamente, en parte debido a la falta de rentabilidad de la agricultura y a la dificultad de obtener crédito para la producción. El hecho de que algunas cooperativas obtienen resultados económicos buenos a pesar de un clima macroeconómico negativo indica, empero, que factores endógenos a algunas cooperativas también son importantes para determinar el éxito o el fracaso.

4. Los rendimientos de la caña, el maíz y el arroz son más elevados por unidad de terreno en las cooperativas que el del promedio nacional, pero la calidad de la tierra también es algo mejor; los rendimientos del café son los del promedio nacional.

5. Una encuesta de una muestra de 18 cooperativas de la reforma agraria en operación indica una variación extrema en los resultados económicos. Las cooperativas que proporcionan ingresos adecuados a sus miembros tienen un patrón empresarial más diversificado o un número de hectáreas amplio para cultivos perennes por miembro o ambas cosas. Las cooperativas que tienen resultados más deficientes dependen de cereales básicos.

6. La mayor parte de las cooperativas de la muestra serían capaces de reembolsar los pagos hipotecarios, caso de requerirse, en el año del estudio, pero si una tercera parte del crédito de producción moroso tuviese que reembolsarse al mismo tiempo, seis no podrían hacerlo.

7. La incapacidad de reembolsar el crédito de producción es un grave problema y muchas cooperativas que estaban fuertemente endeudadas cuando todo el crédito de producción se exoneró a mediados de 1990 están nuevamente en mora.

8. Las cooperativas "abandonadas", es decir, las que se hallan en la zona anterior del conflicto, también están en mora y esta deuda morosa puede ser un elemento de disuasión para añadir los nuevos miembros que se requieren en los Acuerdos de Paz. Otros problemas en conseguir los nuevos miembros exigidos por el mandato de los Acuerdos de Paz son los siguientes: ni los ex combatientes ni los *tenedores* procedentes de otras partes del país son bien acogidos por quienes ocuparon la propiedad durante la guerra, los ex soldados pueden no querer convertirse en agricultores, el lugar de origen de los colonos puede estar distante del lugar ocupado por las tierras que les han sido asignadas y las propiedades seleccionadas pueden no tener vivienda u otra infraestructura necesaria.

9. Las opciones bajo el programa de "nuevas opciones" del ISTA resultarán en un mayor número de miembros que tendrán títulos individuales a las parcelas de terreno. Sin embargo, muchos de quienes trabajan con una empresa colectiva viable desean conservarla; optan por un sistema combinado de tenencia de la tierra, con parcelas de vivienda dotadas de títulos individuales.

10. La selección de una opción institucional de "acciones de equidad" permite a los miembros que desean abandonar la organización hacerlo con algunos recursos. El problema es el de que pocas cooperativas tienen el dinero en efectivo que se requiere para redimir las acciones y los campesinos compradores están en una situación similar. Esto hará que el valor de las acciones en el mercado esté por debajo del valor real. A menos que se aborde este problema antes de "vender" esta opción a un número demasiado elevado de campesinos, los miembros accionistas se considerarán últimamente frustrados y engañados.

11. Un importante problema con la opción de individualización es la de que los pequeños terratenientes plantan tradicionalmente maíz, que de ordinario resulta en una mera "subsistencia". Es procedente realizar una importante actividad encaminada a diversificar la producción en régimen de cooperativas y patrones de cultivo en las parcelas. Debido a que no se dispone de un paquete de cultivos de alternativa para El Salvador como ocurre en otros países centroamericanos, se necesita una mayor investigación en plantas y animales adaptivos.

12. Muchas cooperativas tienen grandes segmentos de la mano de obra subempleada, condición que mejoraría con un patrón más diversificado de empresa agrícola.

13. Muchas cooperativas no han comenzado a pagar los terrenos que han ocupado prácticamente de forma gratuita desde 1980. La inflación ha erosionado espectacularmente los pagos hipotecarios originales. El ISTA está a punto de instituir una reducción adicional, que reducirá aún más las facturas hipotecarias actuales de las cooperativas que acepten el programa de nuevas opciones.

14. Aproximadamente 3,3 por ciento de la deuda hipotecaria original del ISTA había sido pagada por las cooperativas. Esta cifra es comparable al 20 por ciento, aproximadamente, en el caso de FINATA. Los costos administrativos del ISTA por familia beneficiaria son mucho más elevados que los de FINATA.

15. Deberán establecerse nuevos vínculos entre el ISTA y CENTA para diversificar las empresas agrícolas, y reviste la máxima importancia la institución de la responsabilidad fiscal de las cooperativas. A los miembros con parcelas que están en mora en el pago de tierras individuales por razones sujetas a su control deberá expropiarles la cooperativa sus títulos a las tierras y la tierra deberá arrendarse a otro campesino, cuyos pagos de arrendamiento deberán aplicarse a la deuda morosa. Las cooperativas en mora deberán arrendar la tierra a campesinos no miembros cuyos pagos de arrendamiento ayudarán a pagar la deuda de la cooperativa. Como alternativa, pudiera obligarse a las cooperativas a aceptar nuevos miembros que sean fiscalmente responsables, o el gobierno pudiera obligar a las cooperativas en mora a permitir a un técnico contratado por el estado adoptar decisiones hasta que la empresa se haga nuevamente solvente, como sucedió durante los días de la *cogestión*.

16. Las cooperativas necesitan dar más atención que en el pasado a la sostenibilidad económica y ambiental.

17. Aunque hay aún lecciones que aprender de la experiencia en curso con la reforma agraria, el gobierno deberá dejar de subvencionar el sector reformado y deberá orientar su apoyo a obtener crédito y asistencia técnica para los receptores de las tierras en virtud de los Acuerdos de Paz y el gran número de campesinos sin tierras o casi sin tierras que existe en El Salvador.

3.1 Introducción

Las familias que se beneficiaron de la reforma agraria de El Salvador a principios de la década de 1980 trabajan más de una quinta parte de las tierras agrícolas del país, algunas de las más ricas de la nación. Antes de obtener su derecho de propiedad, estos campesinos, que constituyen un 10 por ciento, aproximadamente, de la población nacional, eran arrendatarios de diminutas parcelas y trabajadores asalariados en fincas grandes.

Han transcurrido trece años desde que comenzó la reforma agraria en El Salvador. Durante ese tiempo, se luchó una encarnizada guerra civil, principal pero no exclusivamente concentrada en la cuestión de la falta de tierra. La paz trajo consigo un acuerdo en virtud del cual 12.500 ex combatientes de ambos lados y 25.000 tenedores (traducido aproximadamente como "precaristas"), cuyo trabajo alimentó y apoyó (principalmente) a la insurrección, obtendrían tierras. El estado compraría parte de esta propiedad de los vendedores que estuviesen dispuestos a vender. Otros ex combatientes y tenedores ocuparían las tierras de la reforma agraria en las antiguas zonas de combate que habían sido práctica o totalmente abandonadas por sus ocupantes originales durante la guerra y que el fin el conflicto abriría de nuevo a la agricultura.

A medida que se reevalúa la mayoría de las cuestiones en períodos decisivos, el fin de la guerra proporciona la oportunidad de examinar nuevamente la reforma agraria de El Salvador. ¿Favoreció la buena fortuna a los beneficiarios como prometían los optimistas con el advenimiento de la reforma? ¿O se comprometió gravemente la capacidad productiva del país como pronosticaban los pesimistas? Las respuestas están en algún lugar entre ambos extremos. En consecuencia, este capítulo hará lo siguiente: (1) describirá la reforma, (2) evaluará la condición económica actual de los beneficiarios, (3) debatirá algunos de los problemas financieros restantes y graves y (4) sugerirá cambios normativos.

3.2 Argumentos presentados

El argumento que presenta este capítulo es el de que las cooperativas de la reforma agraria utilizan el terreno a su disposición algo más intensamente que el sector privado, pero no tan bien como requiere el país. Documenta que existe una gran cantidad de subempleo en algunas cooperativas y, presentando datos sobre ingresos obtenidos de una encuesta por muestreo, demuestra que las cooperativas con los programas de agricultura más diversificados y las que tienen cultivos perennes (café, caña de azúcar y banano) obtienen los mejores resultados económicos, siempre y cuando tengan plantadas tierras suficientemente extensas. Las cooperativas que dependen fuertemente de los cereales básicos (maíz, sorgo, arroz y frijol) obtienen resultados deficientes. Puesto que los planes futuros requieren la parcelación de algunas de las cooperativas, el hecho de si estas fincas volverán a una mera agricultura de subsistencia constituye una preocupación. En El Salvador, los cereales básicos se siembran principalmente en pequeñas fincas, mientras que los cultivos perennes, destinados de ordinario a la exportación, se practican en las fincas más grandes y en el sector colectivo de cooperativas de la reforma agraria. Además de ser importante desde un punto de vista del ingreso, la introducción de un patrón empresarial más diverso sobre las cooperativas generaría más empleo productivo.

Este capítulo también documenta el problema de la deuda de las cooperativas, llegando a la conclusión de que, después de la exoneración del crédito de producción en 1990, las cooperativas comenzaron de nuevo a ser morosas. Sólo 3,3 por ciento de la deuda hipotecaria había sido amortizada por las cooperativas aun cuando los pagos de las tierras y los intereses descendieron de forma pronunciada como consecuencia de la inflación de la década de 1980 y principios de la de 1990. En la actualidad, esta deuda sobre el terreno se está reduciendo nuevamente, esta vez merced al programa llamado "nuevas opciones"; a medida que se acepta la iniciativa, se prevé que los pagos de la deuda hipotecaria ya erosionados se reducirán a la mitad. Así pues, ha sido un costo financiero sustancial para el país el hecho de que la producción por unidad de terreno de las cooperativas es a veces mayor que el promedio nacional debido a que los miembros perciben ingresos más elevados que el resto de los campesinos en El Salvador. Este estudio encuentra que los miembros de las cooperativas de la reforma agraria han sido subvencionados más intensamente que cualquier otro grupo de pobres de las zonas rurales en el curso de los años y sugiere que el gobierno de El Salvador oriente ahora su atención a otros grupos necesitados en las zonas rurales.

3.3 Antecedentes de la reforma

En el decreto por el que se estableció la reforma agraria, el gobierno fue habilitado para expropiar todas las fincas que excediesen un tamaño de 500 hectáreas. De marzo a mayo de 1980, se expropiaron 472 fincas. Algunos terratenientes mantuvieron reservas legalmente permitidas de 100 a 150 hectáreas (la dimensión dependía de la capacidad del terreno); muchos no lo hicieron así.

A los terratenientes se les reembolsó con valores, principalmente a un tipo de interés del 6 por ciento y a un nivel de valor que habían declarado para fines de impuestos sobre la propiedad en 1976 y 1977. Los terratenientes habían estado utilizando estos valores para pagar los impuestos durante los años de la guerra.[1] Strasma (1989) declara que, con las prisas con las que se realizó la reforma, 238 de estas propiedades de tierras, "la mitad de las propiedades evaluadas" pertenecían a propietarios que no poseían más de 500 hectáreas, cuestión que últimamente obligó al gobierno a pagar el precio del mercado por la tierra a fin de evitar la apelación a los tribunales de los terratenientes. A medida que se resolvían lentamente estos casos, la tierra era trabajada por los campesinos beneficiarios.

Puesto que el patrón posterior a la reforma con el que había de trabajarse la tierra fue el de una cooperativa de producción, la finca no se subdividió sino que fue trabajada principalmente como empresa única, en gran medida como lo había sido antes de la reforma. La organización cooperativa estipulaba que el trabajo se realizase mancomunadamente bajo la dirección de los jefes elegidos por los campesinos y de un cogestor proporcionado por el estado, quien tendría facultad de veto sobre la *junta directiva* de la cooperativa en relación con las decisiones agrícolas principales. En 1990, el cogestor fue sustituido por un *facilitador* que tenía menos facultades y que se debía preocupar de las prioridades de

---

[1] Los valores maduraban a los 7, 20, 25 y 30 años. La mayoría pagaban un interés del 6-% pero algunos pagaban más y otros menos. La madurez y el tipo de interés dependía del tipo de uso de la tierra y de la razón para la expropiación. Los cupones anuales de interés podían utilizarse en pago de algunos impuestos si el gobierno no había proporcionado fondos al Banco Central con los que pagar los intereses; lo mismo ocurrió con los valores no pagados al vencer estos. Como resultado, aunque el gobierno no proporcionó fondos para el pago pronto de la mayoría de estos valores e intereses, terminó pagando por ellos indirectamente cuando se presentaron como pago de los impuestos. Los valores fueron plenamente negociables y se intercambiaban la mayor parte de las veces a un 40-60% de su valor nominal.

reorganización — las "nuevas opciones" — de la reforma que se convirtieron en el hincapié primordial del programa a principio de la década de 1990.

La expropiación de las fincas mayores del país y su conversión a cooperativas de producción ocurrió en lo que vino a conocerse como la Etapa I de la reforma agraria. Dos etapas más habían de concluir la reforma en El Salvador. La Etapa II había de ampliar el mismo proceso que el de la Etapa I a las personas con 100 a 500 hectáreas, pero se pospuso inmediatamente. La Etapa III fue una ley de tierra para el que la trabaja que permitiría a los arrendatarios campesinos que trabajaban hasta 7 hectáreas de terreno presentar una reivindicación para el título legal de la parcela que arrendaban. Una crítica importante de la Etapa I provino de los terratenientes que consideraban que las cooperativas no utilizaban las tierras tan racionalmente como ellos lo habían hecho y que producían un rendimiento más bajo. Otros detractores criticaron la engorrosa burocracia requerida para proporcionar a los beneficiarios de la reforma agraria crédito y asistencia técnica, mientras que los defensores de la organización de la Etapa I consideraban que la canalización de los insumos a unas 36.000 familias agrícolas independientes recién convertidas en propietarias en ausencia de una cooperativa de producción sería una tarea demasiado gigantesca para llevarla a cabo.

Otro inconveniente fue el grave problema de "abuso" que se produjo en las cooperativas de la Etapa I. Por cada día que un miembro de la cooperativa trabajaba en la empresa colectiva, dicho miembro recibía un salario de la institución que prestaba a la cooperativa su crédito de producción. Este "anticipo salarial" contra ingresos futuros se restó entonces del ingreso bruto de la cooperativa como costo operativo. Después de calcularse la rentabilidad de la finca en el momento de la cosecha, la participación del miembro sería determinada dividiéndola por los días que había trabajado después de restar las cantidades necesarias para atender las necesidades de inversión de la cooperativa y, a veces, los programas sociales. Así pues, el sistema separaba la recompensa monetaria del trabajo realizado y diluía el incentivo para trabajar con capacidad máxima. Los miembros se sentían tentados a "abusar del sistema". ¿Por qué trabajar duramente cuando obtendrían la misma recompensa monetaria trabajando menos?[2]

Además, debido a que el cogestor del gobierno tenía facultad de veto para importantes decisiones de cultivo y de otra índole, los miembros se consideraban a veces como trabajadores en una finca estatal, no como socios en una empresa cooperativa. En teoría, se suponía que pagasen por el terreno y obtuviesen dividendos al final del año si la cooperativa tenía utilidades mayores que las requeridas para efectuar el pago de las tierras.

Puesto que no se imponía sanción a las cooperativas que no reembolsaban todo su crédito de producción o cumplían con los pagos que tenían que hacer por el terreno, los miembros optaban habitualmente por aumentar su bienestar actual. Vacaciones, salarios durante la estación de poca actividad, clínicas pagadas por la cooperativa, escuelas en la finca y otros beneficios se cargaban a veces como gastos agrícolas. Así pues, muchas, sino la mayoría, de las cooperativas operaban con pérdida contable a pesar de tierras y rendimientos razonablemente buenos.

---

[2] A veces se presenta el argumento de que la presión de sus colegas mantiene a los miembros trabajando en las cooperativas de producción que están excepcionalmente bien organizadas. En los casos en los que se pagan realmente dividendos, los miembros pueden ver alguna correspondencia entre el esfuerzo y la recompensa.

El gobierno de Alfredo Cristiani, que subió al poder en 1989, comenzó a insistir en normas de contabilidad de costos más estrictas. Además, Cristiani se comprometió a hacer de El Salvador un país de terratenientes individuales, siendo su meta, anunciada frecuentemente, la siguiente: *Hacer un país de propietarios*. Como resultado, la política del sector de las cooperativas comenzó a cambiar al fomento de más agricultura individual. El Decreto No. 747, dictaminado en 1991, estipulaba que a cambio de pagos hipotecarios más bajos, se esperaba que las cooperativas seleccionasen su propia forma de tenencia de la tierra: participación colectiva, individual, combinada o redimible.

Algunos de estos cambios fueron previstos en una ponencia en la que Strasma (1990) aborda la situación de la deuda continua de los beneficiarios de la reforma agraria y sugiere que las cooperativas de la Etapa I (administradas por el *Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria*, ISTA) podrían reorganizarse y confrontarse el problema de la deuda, pero que, para que las obligaciones financieras fuesen tratadas seriamente por los beneficiarios, se necesitaban sanciones por el incumplimiento en los pagos. Strasma también comenta que parte del problema es el de que algunas de las cooperativas son demasiado grandes e impersonales y que se necesita reducir su tamaño. Por otra parte, Strasma considera que algunas de las cooperativas han de afiliar a más miembros, argumentando que existe capacidad en las cooperativas existentes para unas 10.000 familias más. También pide el establecimiento de un banco de tierras a fin de que los vendedores que estén dispuestos a hacerlo puedan ofrecer sus tierras y el banco pueda servir de mediador en la venta de pequeñas fincas a los campesinos.

3.4 La reforma agraria: problemas de la década de 1990

El Banco de Tierras fue establecido en 1991 y podemos ver algunas de las recomendaciones de Strasma (1990) reflejadas en otras partes de la política agraria del gobierno actual también. La capacidad de afiliación de miembros de las cooperativas que el ISTA fue obligada a abandonar durante la guerra debido a estar situadas en las zonas de conflicto fue reevaluada por el *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN) y el ISTA, y los ex combatientes y tenedores están en vías de ser asentados en ellas bajo supervisión de las Naciones Unidas. A mediados de la década de 1990 se produjo una cancelación de todos los créditos acumulados de producción para ayudar a hacer los bancos más atractivos para la privatización y proporcionar asistencia a las cooperativas. En 1991, en virtud de los términos del Decreto No. 747, se hizo un esfuerzo combinado por establecer un sistema de cobro para tramitar los pagos correspondientes a las tierras de las cooperativas. Después de trece años de falta de pago, se espera recibir un pago hipotecario de la mayoría de las cooperativas en 1993-94; unas cuantas cooperativas efectuaron pagos en 1992-93. Debido a la inflación, el precio de la tierra, fijado cuando la tierra fue adquirida por el gobierno a principios de la década de 1980, es ahora equivalente a una fracción del precio actual (aun cuando el mercado de la tierra quedó deprimido durante la guerra). Los efectos de la inflación sobre un nuevo precio más bajo fijado para la venta, que será pronto instituido por el ISTA, resultaran rápidamente en otra subvención sustancial para los miembros de las cooperativas.

La principal disposición del Decreto No. 747 es una estipulación en el sentido de que se anime a las cooperativas a cambiar el patrón de tenencia de la tierra en el que operan. Si bien no se especifica en la ley (véase el ISTA 1991), en la práctica los miembros individuales acumulan alguna cantidad de propiedad privada en el proceso de elección de este nuevo programa de opciones, aunque sólo sea una parcela para la vivienda muy pequeña e incluso si la cooperativa selecciona la opción "colectiva". Si las cooperativas deciden no participar en las nuevas opciones, prevalecen las viejas condiciones de la hipoteca para el terreno y otras deudas acumuladas. Además, la elección de operar bajo una nueva opción permite a la cooperativa aprovechar el pago hipotecario nuevo y más bajo a que se hizo alusión arriba. Así pues, los incentivos prometen propiciar una adopción bastante amplia del programa.

Con las nuevas opciones, la cooperativa podría optar por la operación colectiva o podría parcelar totalmente la tierra entre los miembros. De forma alternativa, la cooperativa podría optar por continuar con la modalidad combinada de tenencia (una parcela con título individual y mantenimiento de la empresa colectiva en parte). Otra opción es la *participación real*. Es decir, los miembros podían obtener títulos individuales a pequeñas parcelas para la vivienda (*solares*) en las que sembrar cultivos de su elección y obtener acciones redimibles en la empresa colectiva, lo que, en teoría al menos, les permitiría recibir algún pago del capital invertido si alguna vez abandonaran la cooperativa. Hasta la fecha, los miembros que abandonan la cooperativa han sido reembolsados sólo la pequeña cantidad que ellos mismos aportaron al fondo social de la cooperativa para necesidades tales como atención médica de emergencia, etc.

Tan pronto como es posible después de que la cooperativa ha optado por una nueva forma de tenencia, el ISTA mide las parcelas privadas, bien sean solares o parcelas, y redacta los títulos.[3] Estos terrenos individuales pueden transferirse a otros mediante arrendamiento o compra, pero los nuevos propietarios han de trabajar en la agricultura y no han de tener ya fincas mayores de 7 hectáreas; en otras palabras, han de ser campesinos bona fide según los define la ley salvadoreña (estipulación que es casi imposible de supervisar). Los nuevos miembros han de ser aceptables también para los miembros ya establecidos. Cuando la cooperativa selecciona su nueva opción, mantiene su hipoteca recalculada, que se basa en el costo de arrendar una cantidad equivalente de terreno en la zona. En la actualidad es una prioridad en el ISTA el que las cooperativas efectúen una selección con bastante rapidez en virtud del programa de *nuevas opciones*, preferiblemente antes de las elecciones de marzo de 1994. Después de haber comenzado este proceso en 1990 (antes de la dictaminación del Decreto No. 747), para enero de 1993, sólo 72 cooperativas habían efectuado una selección (aunque 22 de estas cooperativas habían parcelado ya extralegalmente mucho antes de esa fecha); para el 1 de julio de 1993, 158 de las 319 cooperativas habían efectuado una selección.

3.5 Datos

El análisis en esta sección tiene por fin mostrar cómo progresa la reforma agraria en El Salvador. Utiliza, en su mayor parte, dos nuevas fuentes de información para obtener una idea exacta de algunas cooperativas en funcionamiento. Una de estas es el "Censo de Cooperativas de la Reforma Agraria", para 1991-92, elaborado por la *Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria* (OSPA) del *Ministerio de Agricultura y Ganadería* (MAG), que incluye datos sobre la producción (pero, lamentablemente, no incluye datos de costos de operación y mano de obra). Al estudio actual se le permitió utilizar como base este material antes de su publicación en El Salvador. La segunda fuente es la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador realizada para la evaluación del sector.

Los datos analizados en este capítulo se concentran en una muestra de 18 cooperativas de producción tomadas de las 72 cooperativas que habían seleccionado una *nueva opción* para el mes de enero de 1993. La intención original fue la de obtener datos sobre cinco cooperativas que habían optado por permanecer como cooperativas de producción, cinco que habían seleccionado la *participación real*, cinco que habían optado por un sistema combinado y cinco que habían seleccionado la tenencia individual. Dentro de estos campos, la opción de las cooperativas había de ser fortuita. Según resultó, una cooperativa se negó a ser entrevistada y otra, ubicada en las zonas de combate, había sido "abandonada" por el ISTA. En la mitad de los 18 casos posibles restantes, el ISTA y la cooperativa no estuvieron de

[3] Sin embargo, una crítica común es la de que el ISTA no registra debidamente los títulos.

105

acuerdo sobre qué *nueva opción* se había seleccionado. En cualquier caso, las 18 cooperativas tratadas aquí son representativas de las cooperativas en el proceso de selección de un tipo futuro de tenencia de la tierra. Se administraron para la encuesta dos cuestionarios separados, uno para la *junta directiva* o para tantos miembros de la junta directiva como el entrevistador pudo hallar y un segundo cuestionario para una muestra de miembros de cooperativas.

Además, se preparó una muestra de 14 de las 37 cooperativas abandonadas por el ISTA durante la guerra.[4] Debido al pequeño número de cooperativas de la Etapa I que se analizan aquí, se tratan como estudios de casos y se analizan utilizando datos estadísticos descriptivos.

3.6 Beneficiarios de la reforma

Como muestra el Cuadro 3.1, 85.227 familias se beneficiaron de las reformas, aproximadamente 43 por ciento de ellas en la Etapa I y 50 por ciento en la Etapa III, y el resto está integrado por transferencias voluntarias de tierras. Los beneficiarios de la reforma agraria representan por tanto un 10 por ciento, aproximadamente, de la población actual de El Salvador. Setenta y tres por ciento de la tierra reformada es ocupada por beneficiarios de la Etapa I y 24 por ciento por beneficiarios de la Etapa III.

Los beneficiarios del ISTA tienen un equivalente por miembro de ligeramente más de 8 manzanas en las que ejercer la agricultura mientras que los beneficiarios de la *Financiera Nacional de Tierras Agrícolas* (FINATA, la entidad que administra el programa de reforma agraria para los beneficiarios de la Etapa III) tienen un promedio de 2,25 manzanas. Esta última cifra se aproxima a la media nacional para los pequeños terratenientes en el país, tal como se declaró en la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 de El Salvador.[5]

En términos de tierras agrícolas (Cuadro 3.2), los departamentos más occidentales y más orientales del país representan porcentajes más altos de tierras de la reforma agraria que las otras regiones, y la Etapa III tiene la mayor representación en los departamentos occidentales, zona en su mayor parte no afectada por la guerra.[6]

---

[4] El autor realizó visitas de verificación de seguimiento a 7 de estas cooperativas para comprobar la validez de la información recopilada y quedó satisfecho con el trabajo de la empresa contratada para la encuesta que administró los cuestionarios.

[5] La media nacional para los pequeños terratenientes declarada por la Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1993 de El Salvador es de 2,27 manzanas.

[6] Ninguno de los datos de OSPA-MAG, cabe advertir, considera a las cooperativas del ISTA que fueron abandonadas en la guerra y a estas cooperativas que faltan se debe parcialmente el hecho de que, a mediados de la década de 1980, el ISTA declaraba unas 350 cooperativas mientras que en 1991-92 su censo contenía sólo 319. La otra parte de la diferencia numérica la explican las cooperativas que se parcelizaron y las que habían sido disueltas.

Cuadro 3.1 Beneficiarios de la reforma agraria en El Salvador

	Etapa I[b]	Etapa III[c]	Transferencias voluntarias[d]	Totales
Familias beneficiadas	36.697	42.489	6.041	85.227
Todos los beneficiarios	194.494	259.183	36.850	490.527
Manzanas[a]	301.234	97.447	15.389	414.070
Manzanas por familia	8,21	2,29	2,55	4,86
Hectáreas	215.167	69.605	10.922	295.694
Hectáreas por familia	5,86	1,63	1,81	3,47

Fuente: OSPA-MAG, *XI Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria* (San Salvador: División de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre de 1992), Cuadro 7, página 12, y Cuadro 107, página 135; y FINATA, *FINATA: Diagnóstico y su Proyección* (San Salvador: Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, marzo de 1993), Cuadro 3-1, página 8.

[a] 1 manzana es igual a 0,7 hectáreas. En El Salvador, la manzana se utiliza más frecuentemente que la hectárea y por tanto la mayoría de las medidas del área agrícola de este estudio se expresaran en manzanas.

[b] Incluye también todos los beneficiarios de los programas de colonización previos a 1980. Estos se llaman a veces propiedades de "Decreto 842" y la Etapa I se llama a veces propiedades del "Decreto 154".

[c] Estos se llaman a veces propiedades del "Decreto 207".

[d] Estas propiedades son las que se ofrecieron para venta voluntaria comenzando a fines de 1987. La finalidad del decreto que facilitaba la venta voluntaria a los campesinos, es decir, el Decreto 839, consistió en promover transferencias utilizando el mercado de tierras. La *Financiera Nacional de Tierras Agrícolas* (FINATA), la entidad del gobierno a cargo de la Etapa III de la reforma agraria, estuvo entonces a cargo de las propiedades del Decreto 839. Esta autoridad se transfirió al *Banco de Tierras* al ser fundado este en 1991. El *Banco de Tierras* se ha ocupado plenamente en estos últimos tiempos de las negociaciones de las tierras del Tratado de Paz, por lo que en fecha reciente las adiciones a esta categoría han sido insignificantes.

Cuadro 3.2 Area total de la reforma agraria en El Salvador, por región

Región[a]	Etapa I	Etapa III	Decreto 839[b]	Decreto 842[b]	Total
Región I					
(manzanas)	75.034,0	37.285,1	2.978,8	7.825,6	123.125
(porcentaje)	27,2	38,3	19,5	30,7	29,7
Región II					
(manzanas)	61.953,2	23.162,6	3.031,4	3.634,1	91.781,3
(porcentaje)	22,5	23,8	19,8	14,3	22,2
Región III					
(manzanas)	48.937,1	10.084,9	3.499,9	3.092,9	65.614,8
(porcentaje)	17,7	10,3	22,9	12,1	15,8
Región IV					
(manzanas)	89.832,7	26.914,3	5.781,0	10.923,2	133.451.322
(porcentaje)	32,6	27,6	37,8	42,9	
Total					
(manzanas)	275.757	97.446,9	15.291,1	25.475,8	413.972.100
(porcentaje)	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fuente: OSPA-MAG, *XI Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria* (San Salvador: División de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre de 1992), página 12.

[a] Convencionalmente, El Salvador se divide en regiones geográficas de oeste a este. La Región I: los *Departamentos* de Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate; Región II: Chalatenango, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán; Región III: La Paz, Cabanas, San Vicente; Región IV: Usulután, San Miguel, Morazán, La Unión.

[b] Consúltense las notas al pie del Cuadro 3.1.

3.7 Características positivas del sector de la reforma agraria

Las comparaciones del uso de la tierra entre los sectores reformado y no reformado son aproximadas ya que el país carece de un censo agrícola reciente (el último fue realizado en 1971). No obstante, OSPA-MAG reunió algunos datos que indican el uso de la tierra en el sector no reformado en 1987-88, que puede compararse con el uso de la tierra de las cooperativas en 1987-88 y el uso de la tierra de las cooperativas en 1991-92 (Cuadros 3.3 y 3.4). El sector de las cooperativas muestra un porcentaje más elevado de tierras plantadas con cultivos que el sector no reformado. Cuando se compara con el sector no reformado, el sector reformado también presenta proporcionalmente menos tierras dedicadas a pastizales para la cría de ganado, varios porcentajes más de tierras dedicadas a bosques y menos tierra agrícola sin utilizar. En conjunto, estos datos parecen indicar patrones de cultivo más intensos en las cooperativas que en el sector no reformado.

Por otro lado, los cuadros indican que en el curso de los últimos cinco años el porcentaje de tierras de cooperativas que se cultiva ha disminuido mientras que el utilizado para pasto del ganado ha aumentado, sin mejora en la utilización de las tierras agrícolas no utilizadas. Se advierte algún incremento en las tierras forestales de las cooperativas. Una explicación de este acontecimiento es el de que algunas tierras que son designadas como *matorral*, e incluidas de ordinario en la categoría de "tierras agrícolas no utilizadas", fueron reclasificadas como "tierras forestales". Si se dejan sin laborear por tiempo suficiente, las tierras sin cultivar en los trópicos vuelven a producir naturalmente arboleda.

Los rendimientos de los cultivos principales de las cooperativas (Cuadro 3.5) son más elevados que los del promedio nacional, salvo el café, que tiene un rendimiento casi igual al promedio nacional. Esto no es sorprendente dado el hecho de que se considera que las cooperativas de la Etapa I incluyen una porción algo desproporcionada de las mejores tierras del país. En informes previos (Strasma 1989) se advierte que el rendimiento del café también es más elevado en tierras de cooperativas. Los bajos precios internacionales para el café en años recientes están sin duda produciendo una merma en los rendimientos de este producto.

3.8 Características negativas del sector de la reforma agraria

Sin embargo, esto no quiere decir que las cooperativas usen los recursos a su disposición de una forma satisfactoria. Dada la necesidad apremiante de alimentos y divisas de un país tan pequeño y densamente poblado como El Salvador, las tierras que son apropiadas para agricultura necesitan laborearse de forma sistemática y sostenible.

Una preocupación es la falta del uso de riego en las cooperativas durante la estación seca. Si bien la mayoría de las cooperativas producen algunos cultivos anuales durante la estación lluviosa (*invierno*), la mayor parte de esta tierra se deja ociosa durante los meses secos (*verano*). De todas las tierras de las cooperativas, 18 por ciento pueden estar sometidas a riego (Cuadro 3.6). Pocas utilizan estas posibilidades de riego y la tierra realmente regada descendió de 31 por ciento de las posibilidades en 1990-91 a 27 por ciento en 1991-92. Si bien los sistemas de riego son costosos de instalar (aunque en el Cuadro 3.6 se indica que algunas tierras con capacidad instalada no están siendo regadas), es esta capacidad lo que permitiría a algunas fincas diversificar e intensificar sus programas de cultivo y, entre otras posibilidades, producir legumbres.

112

Cuadro 3.3 Uso de la tierra, sectores reformado y no reformado (1987-88 y 1991-92) (en manzanas)

	Sector no reformado, 1987-88	Sector reformado, 1987-88	Sector reformado, 1991-92	Sector total no reformado, 1987-88, y reformado, 1991-92
Agricultura	594.321	219.118	180.043	774.363
Ganadería	675.308	64.582	75.474	750.782
Silvicultura	69.178	36.329	46.434	115.612
No utilizable	99.098	12.907	20.373	119.471
Infraestructura	76.332	14.224	23.538	99.870
Tierra agrícola no utilizada	279.800	32.967	33.053	312.853
Total	1.794.037	380.127	378.915	2.172.951

Fuente: Aquiles Montoya, *El Agro Salvadoreño antes y después de la Reforma Agraria: Cuadernos de Investigación*, Año II (San Salvador: Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales, Centro de Investigación Tecnológica y Científica, junio de 1991), Cuadros No. 7 y No. 8; y OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas Agrícolas", inédito (San Salvador, 1993).

Cuadro 3.4 Uso de la tierra, sectores reformado y no reformado (1987-88 y 1991-92) (en porcentaje)

	Sector no reformado, 1987-88	Sector reformado, 1987-88	Sector reformado, 1991-92	Sector total no reformado, 1987-88 y reformado, 1991-92
Agricultura	33,1	57,6	47,5	35,6
Ganadería	37,6	17,0	19,9	34,6
Silvicultura	3,9	9,6	12,2	5,3
No utilizable	5,5	3,4	5,4	5,5
Infraestructura	4,3	3,7	6,2	4,6
Tierra agrícola no utilizada	15,6	8,7	8,8	14,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cuadro 3.3, supra, derivado de Aquiles Montoya, *El Agro Salvadoreño antes y después de la Reforma Agraria: Cuadernos de Investigación*, Año II (San Salvador: Dirección de Investigaciones Económicas y Sociales, Centro de Investigación Tecnológica y Científica, junio de 1991), Cuadros No. 7 y No. 8; y OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas Agrícolas", inédito (San Salvador, 1993).

Cuadro 3.5 Rendimientos de varios cultivos principales, (1989-1993)[a]

	Censo cooperativo de 1990-91	Censo cooperativo de 1911-92	Promedio nacional 1991-92	Encuesta sobre tenencia de la tierra de 1993
Café (quintales/hectárea)	18,0	17,4	17,9	25,5
Caña (toneladas/hectárea)	101,2	124,0	72,O	90,0
Maíz híbrido (quintales/hectárea)	60,7	58,5	39,5	73,0
Arroz (quintales/hectárea)	76,9	69,3	56,7	94,0

Fuente: OSPA-MAG, *XI Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria* (San Salvador: División de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre de 1992), páginas 39 y 46; OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas de la Reforma Agraria", inédita (San Salvador, 1993); Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 de El Salvador, inédita.

[a] Los datos en este cuadro se expresan en hectáreas para que los lectores puedan hacer comparaciones internacionales.

115

Cuadro 3.6 Area de tierras agrícolas que son regables y que están regadas en las cooperativas del ISTA (990-91 y 1991-92) (manzanas)

Distribución	1990-91	1991-92
Tierras agrícolas potenciales	202.742	201.998
Tierras agrícolas regables	35.864	36.246
Tierras agrícolas con infraestructura de riego instalada	15.554	15.578
Tierras agrícolas actualmente regadas	11.028	9.701
Porcentaje de tierras agrícolas regables	18%	18%
Porcentaje de tierras agrícolas regadas	31%	27%

Fuente: OSPA-MAG, *XI Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria* (San Salvador: División de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre de 1992); y OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas de la Reforma Agraria", inédito (San Salvador, 1993).

***

Otro uso subóptimo de la tierra es el mantenimiento de pastos naturales, que quedan completamente sin utilizar o son utilizados solamente para unas cuantas cabezas de ganado por 100 manzanas. A juicio de muchos de los técnicos locales entrevistados, las tierras agrícolas pudieran utilizarse más intensamente que en la actualidad, lo que eliminaría las presiones de producción en tierras marginales que deberían quedarse con matorral y arboleda. Aun sin incluir las cooperativas del ISTA abandonadas durante la guerra, los departamentos occidentales y, en especial, los orientales del país contienen gran cantidad de pastizales naturales. Puede ocurrir que la cifra de 25 por ciento (Cuadro 3.7) para tierras agrícolas no utilizadas y pastizales naturales sea, sin embargo, más baja en el sector no reformado. Una reciente estimación de la FAO da la cifra nacional de tierras agrícolas no utilizadas como 32 por ciento.[7] Si bien este cálculo se efectuó en ausencia de datos de un censo agrícola, las razones aducidas para la extensa gama de estimaciones van desde la falta de rentabilidad general de la agricultura (los precios del algodón se ha derrumbado en el mercado mundial) hasta el hecho de que gran parte de tierras muy buenas quedaron altamente endeudadas a medida que el crédito de producción incurría regularmente en mora durante la guerra, lo que significa que sus productores no pueden obtener ahora crédito para producción. Factores exógenos de las cooperativas probablemente desempeñen un papel importante en la determinación de su desempeño económico,[8] pero, tal como se indica a

[7] Conversación personal con Luis López Cordovez, FAO/CEPAL, San Salvador, 5 de julio de 1993.

[8] Los problemas del uso de niveles cada vez más elevados de fumigantes sobre el algodón, que contribuyeron a daños ambientales así como a problemas de salud entre los campesinos, se hicieron bien conocidos en el público en general. Después de la guerra, muchos agricultores optaron por dejar la tierra ociosa o utilizarla para pastizales en vez de volver al cultivo del algodón y el uso excesivo posible de productos químicos. Algunos argumentan que, si se pudiera encontrar una forma sostenible de producir algodón, el mercado local podría absorber más de lo que se produce actualmente.

continuación, incluso con las actuales políticas agrícolas, algunas de las empresas producen resultados bastante buenos mientras que otras salen mal paradas. El patrón de uso de la tierra de las cooperativas que se ilustra en el Cuadro 3.8 parece haber cambiado muy poco frente a los cuatro años precedentes.

Cuadro 3.7 Area (en manzanas) y porcentaje de la tierra de cooperativas utilizadas para pastizales naturales y tierras agrícolas no utilizadas, 1991-92

Región	Pastos	Pastos naturales	Tierras agrícolas no utilizadas	Porcentaje del área total de las cooperativas dedicadas a pastos naturales y tierras agrícolas no utilizadas
Región I	16.573	13.157	2.797	19,4
Región II	9.330	8.171	4.491	19,6
Región III	9.514	5.844	4.457	26,4
Región IV	18.493	17.321	11.864	34,5
Nacional	53.910	44.493	23.609	25,2

Fuente: OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas de la Reforma Agraria", inédito (San Salvador, 1993).

Cuadro 3.8 Uso de la tierra en las cooperativas del ISTA (1988-92)

Uso de la tierra	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92
Area colectiva	30,3%	31,2%	31,5%	31,9%
Area individual	14,9	15,2	15,0	15,6
Area de pastos	22,5	21,8	21,9	19,9
Area de bosques	11,9	13,0	12,8	12,2
No utilizable para agricultura o bosques	4,8	5,5	5,3	5,4
Area Infraestructural	5,7	5,7	6,1	6,2
Tierra agrícola no utilizada	9,9	7,6	7,4	8,8
Area total del censo	100	100	100	100
Número de cooperativas en el censo	328	325	327	319

Fuente: OSPA-MAG, *XI Evaluación del Proceso de la Reforma Agraria* (San Salvador: División de Seguimiento y Evaluación, Ministerio de Agricultura y Ganadería, diciembre de 1992), Cuadro 9, página 17; y OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas de la Reforma Agraria", inédito (San Salvador, 1993).

Incluso con el hincapié que el actual gobierno ha hecho en las propiedades individuales, hasta el final del año agrícola de 1991-92, se registra poco cambio en la cantidad de tierra dedicada a la propiedad individual (Cuadro 3.8). A las empresas colectivas se da el doble de terreno que a las empresas agrícolas individuales, proporción que ha permanecido bastante constante en el curso del período examinado aquí. Se prevé que en 1992-93, habrá un aumento en las actividades agrícolas individuales y un descenso correspondiente en la actividad colectiva debido al programa de nuevas opciones.

Cuadro 3.9 Ingreso neto, pagos sobre el crédito de la producción en mora e ingreso de superávit por persona promedio procedente de las empresas colectivas (muestra de 1993 de cooperativas de la reforma agraria)

N° de la Cooperativa y Tipo Futuro	Ingreso neto	Crédito de producción mora de pago[a]	Superávit por persona ingreso[b]	Región
1. Colectivo	160.839	1.395.891	(16.467)	I
2. Combinado	3.614.164	2.000.000	23.738	I
3. PR	0	847.000	(21.718)	I
4. PR	2.530.859	4.711.000	(20.001)	I
5. Combinado	190.534	676.610	(15.680)	I
6. Colectivo	8.577.454	0	12.254	I
7. Colectivo	2.097.500	0	11.039	II
8. Combinado	170.568	0	4.264	II
9. Colectivo	179.752	0	1.619	II
10. Individual	22.760	500.000	(19.089)	II
11. Colectivo	200.051	1.328.340	(15.247)	II
12. Combinado	1,637.649	0	23.394	II
13. PR	3,250.413	0	25.393	III
14 Combinado	0	0	0	III
15. Colectivo	83.384	9.500	1.894	IV
16. Individual	0	0	0	IV
17. Combinado	208.000	0	7.172	IV
18. Combinado	65.632	500.000	(13.163)	IV
Totales y promedio por miembro	22.989.559	11.968.341	Promedio de miembros C/5865	

Fuente: Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1993 de El Salvador, inédito.

a/ Puesto que esta columna representa la deuda de producción acumulada desde la moratoria de 1990, puede ser demasiado estricto imaginar que la cooperativa ha de pagar la cantidad en mora en un año. El Cuadro 3.12 refleja esta hipótesis.

b/ El superávit por persona que queda de las empresas colectivas puede utilizarse para pagos de la tierra, para distribución o para reinversión.

3.9 Análisis de casos

Los datos de las 18 cooperativas operativas del ISTA estudiados (Cuadro 3.9) muestran una gran variación en los resultados económicos. Si bien el estudio tuvo por fin seleccionar una muestra al azar, de acuerdo con los registros del ISTA, de 20 cooperativas representativas de cada selección en el programa de *nuevas opciones*, lo que resultó fueron 6 opciones colectivas, 7 combinadas, 2 de *participación real* y 2 individuales (Cuadro 3.9). Algunos miembros están verdaderamente confusos, perplejos no sólo acerca de la propia elección sino también acerca de las intenciones del gobierno en ofrecerla, a pesar del hecho de que el ISTA comenzó divulgando información sobre el programa hace tres años. Si bien el gobierno favorece claramente la agricultura privada, hace frente a una oposición formidable a la individualización en las organizaciones campesinas con apoyo del Partido Cristianodemócrata o del FMLN. Las cooperativas que han tenido éxito también están presentando su caso enfáticamente a favor de permanecer juntos en nombre de sus miembros. El argumento del gobierno es el de que las propiedades con título individual darán al sector campesino más seguridad e iniciativas más claras. El FMLN, por el contrario, interpreta la preferencia de las parcelas individuales como descomposición de importantes economías de escala y los Cristianodemócratas y el FMLN consideran conjuntamente que la individualización debilitará al sector campesino como contrapeso del gobierno y le privará de su posibilidad de obtener crédito bancario sin enormes costos de transacción. En este período preelectoral, estos grupos están preocupados de que el programa de nuevas opciones puede privarles de la parte organizada de su base política.

La opción de *participación real*, tal como se explicó antes, es una forma de otorgar acciones en el capital de la empresa y, por tanto, de dar privilegios de salida a los miembros. Supuestamente, los miembros salientes podrían vender sus acciones a otros campesinos (siempre y cuando los compradores tengan todos los atributos requeridos como se define en las leyes salvadoreñas, es decir, no han de tener más de 7 hectáreas de terreno y han de trabajar en la agricultura como medio de ganarse la vida) que sean aceptables para los miembros restantes de la cooperativa. La disponibilidad de la opción de *participación real* significa supuestamente que los miembros no abandonarán el "capital empleado en sudor" — la parte de las utilidades a fin de año que se destina a inversión en la finca — cuando abandonan la cooperativa. Además, puede significar que la cooperativa no estará tan reacia como lo ha estado en el pasado a expulsar a miembros que habitualmente no trabajan al pleno de su capacidad o que representan una carga para la organización con su presencia en otras formas. El problema de esta opción es el de que pocos campesinos y, por la misma razón, pocas juntas directivas tendrían el dinero necesario de redención para funcionar bien. Desde el punto de vista de la cooperativa, podemos imaginar que la contribución al fondo de retención pudiera agregarse a los pagos de la tierra de alguna forma. Los campesinos, a su vez, pudieran utilizar las divisas que les envían miembros de la familia residentes en el extranjero para comprar acciones en las cooperativas. Sin embargo, los empleados del ISTA y los miembros de la cooperativa entrevistados habían prestado poca atención a esta cuestión y no se estaba haciendo preparación alguna para redenciones. A menos de que esta cuestión se considere más cuidadosamente, existen posibilidades para gran cantidad de descontento de los miembros cada vez que se ejerce una opción.

Strasma comenta sobre la cuestión de la *participación real* de la siguiente manera:

> Creo que el mejor plan es dejar que el mercado determine la cantidad pagada a quienes abandonan la cooperativa, pero exigiendo a los posibles entrantes que compren las acciones de ellos a un precio negociado por las partes.

120

En la mayoría de los casos, las utilidades capitalizadas (si se obtienen éstas alguna vez en cantidad) serán invertidas en forma no líquida y deberían serlo. Si la cooperativa desea mantener su liquidez, necesita un mercado fluido en el que vender parte de sus tierras con rapidez, algo así como un fondo mutuo abierto que redima las acciones a petición mediante la venta de su propia cartera, según lo necesite.

Dados los 13 años de falta de liquidez y de incertidumbre, no sería sorprendente en absoluto el que muchos participantes deseasen tomar el dinero en efectivo y abandonar la cooperativa, si pudiesen. Pero las cooperativas podrían imponer condiciones, tales como calcular el valor en los libros y anunciar que los entrantes calificados han de pagar esa cantidad a los posibles miembros salientes, con *x* porcentaje pagadero en efectivo y el resto en plazos anuales, trimestrales o mensuales. Se necesitarían sanciones por el impago, quizás en forma de expulsión del entrante moroso.

Una mayor amenaza es la de que sin la opción de *participación real*, los dirigentes se muestren tentados a participar en un juego en el que los miembros salientes no obtienen nada y no se permite a nadie entrar. Más bien, los miembros restantes contratan jornaleros, según sea necesario, y dividen las utilidades en un número menor de acciones cada año.

Me gustaría ver un reglamento que indique que toda cooperativa de participación real habría de tener una lista de entrantes posibles, todos los cuales satisfacen las normas legales de elegibilidad. La lista estaría abierta a escrutinio público por todos los miembros y por todos los demás posibles entrantes. Y cada año, al igual que después de la cosecha, cualquier miembro podría anunciar que estaba interesado en abandonar la cooperativa. La cooperativa celebraría entonces una subasta pública en la que todos los posibles entrantes ofrecerían abiertamente una cantidad por su participación. El posible miembro saliente podría establecer un precio de reserva o podría asistir y decidir en el lugar si aceptar la oferta alta y marcharse dentro de un mes u optar por permanecer.

De acuerdo con este plan, el valor en los libros es un punto de referencia pero no una garantía, la cooperativa no está sujeta a amenaza de crisis de liquidez y los dirigentes de la cooperativa no tienen capacidad para confiscar el capital invertido por quienes abandonan la cooperativa, como muchos hacen ahora. Los entrantes posibles conocerían las "reglas del juego" y todos los miembros sabrían que su asociación tenía un valor tangible. Los candidatos salientes posibles conocerían aproximadamente qué cantidad recibirían por sus acciones a medida que sopesan distintas estrategias, tales como abandonar la localidad o dedicarse a conducir un camión. Y los dirigentes estarían sometidos a algunas presiones para hacer la asociación atractiva, en vez de emplear todo el ingreso neto en sus propios sueldos y beneficios. (Correspondencia personal, John Strasma a William C. Thiesenhusen, 16 de agosto de 1993.)

Para el 1 de julio de 1993, 158 cooperativas habrían seleccionado una forma u otra de organización de acuerdo con el programa de nuevas opciones, pero es procedente alguna explicación del

"recuento oficial" que aparece en el Cuadro 3.10. Debido a que tantos miembros se mostraban reacios a abandonar sus empresas colectivas totalmente (y, por ley, los cultivos permanentes, tales como el café, no pueden dividirse),[9] se convino en algunas subopciones no definidas en el Decreto No. 747 que daban a los miembros (aparte de los que optaban por la participación real) la opción de obtener el título a un *solar*. Las opciones que se indican en el Cuadro 3.10 son mucho más de forma que de sustancia. Se reducen al hecho de que 64 cooperativas optaron por la tenencia individual mientras que 94 seleccionaron una combinación de tenencia individual y colectiva. Al final de este espectro de tenencias "combinadas" tenemos una situación en la que la empresa colectiva sigue casi inalterada y cada miembro tiene un *solar* diminuto. En el otro extremo figura un número de parcelas del tamaño casi familiar con un proyecto pequeño, residual, colectivo.

Cuadro 3.10 Tipo de tenencia de la tierra seleccionada en el programa de *Nuevas Opciones* del ISTA al 1 de julio de 1993

Tipo de tenencia de la tierra seleccionada	Nº de Cooperativas
Parcelas individuales	64
Participación real	33
Combinado: colectivo e individual	31
Colectivo: con solares	30
Total	158

Fuente: ISTA y entrevistas con Julio Ramírez.

¿Cuáles de las 72 cooperativas aludidas antes hicieron la selección de nuevas opciones a principios de 1993? ¿Hay diferencias en el ingreso ex ante asociadas con las diferentes opciones? El censo de cooperativas agrícolas (OSPA-MAG 1993) dio cuenta de unas 50 de ellas y las otras 22 ya se habían convertido en parcelas individuales. El Cuadro 3.11 indica que las ventas brutas promedio para las que optaron por parcelar su operación generaron una cantidad de ventas brutas algo menor que las que seleccionaron la opción de ser operaciones "combinadas". Pudiéramos esperar que, si las empresas colectivas son lucrativas, habría presiones para permanecer afiliados y este parece ser el caso. Sin embargo, la situación no está clara con dos casos de participación real, que tienen una proporción mayor de tierras colectivas que la categoría combinada y presentan ventas brutas más bajas que la opción individual o combinada. El Cuadro 3.11 demuestra claramente que quienes optan por la propiedad individual tienen la mayor experiencia con la agricultura individual y una proporción más elevada del terreno ya se explota individualmente.

[9] La idea de que hay economías de escala en los cultivos tales como el café es fuerte en El Salvador a pesar de las pruebas procedentes de Costa Rica donde el café se cultiva con mucho éxito en fincas pequeñas.

Cuadro 3.11 Situación económica de las cooperativas participantes en *Nuevas Opciones* en términos de la producción de 1991-92[a]

Tipo	Número de cooperativas (miembros)	Ventas brutas de la finca (colones)	Ventas brutas por miembro (colones)	Razón de la tierra individualmente cultivada: colectivamente
Individual	22 (1914)	27.512.181	14.374	0,59
Combinado	26 (2838)	47.851.272	16.861	0,43
Participación real	2 (161)	2.113.942	13.130	0,26

Fuente: OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas Agrícolas", inédito (San Salvador, 1993): y el ISTA.

[a] Setenta y dos fincas habían hecho una selección en virtud del programa de nuevas opciones al final de enero de 1993, fecha en la que se preparó la muestra para la encuesta. No se incluyen en los datos del cuadro las 22 fincas cuya opción de parcelas individuales a principio de 1993 era la ratificación de una situación previamente existente. La "Tierra Colectiva" en la última columna incluye los pastizales. El cuadro se expresa en colones del 1 de marzo de 1992.

Volviendo al Cuadro 3.9, que considera sólo las empresas colectivas de las cooperativas (la clasificación "individual", "colectiva", etc., se refiere a planes futuros, todas las cooperativas tienen un componente colectivo en el año del análisis), éste indica que 15 de las 18 fincas tienen ingresos netos mayores de cero. El problema es el de que no están todas libres de endeudamiento. Todas están en mora en sus pagos hipotecarios (tal como se indicará posteriormente) y 7 han incumplido el pago del crédito de producción. Considerando que la primera reivindicación sobre el ingreso neto de una cooperativa es el pago del crédito de producción moroso (no ha comenzado aún una importante actividad para obligar a pagar el crédito hipotecario), el ingreso disponible por miembro para desembolsos por concepto de consumo, hipoteca e inversión se presenta en la columna de "ingresos de superávit por persona". Una vez se ha restado este monto, sólo 9 cooperativas — la mitad de ellas — muestran un ingreso por miembro generado (por la parte colectiva de la operación) mayor de cero.

El Cuadro 3.12 añade a esto una situación económica preliminar de las 18 cooperativas indicando cuánto ingreso neto percibe de cada miembro por la parcela individual que, cuando se añade al ingreso de superávit procedente de la empresa colectiva (Cuadro 3.9, columna 4), es la cantidad por miembro disponible para pagar la hipoteca, reembolsar el crédito moroso y atender el presupuesto para consumo e inversión. Suponiendo que este año se requiriese un pago por la tierra, sólo 2 de las cooperativas estudiadas habrían sido capaces de efectuar dicho pago.

Adviértase que el Cuadro 3.12 cambia una hipótesis básica del Cuadro 3.9. Muestra que la primera demanda sobre el ingreso neto es el pago del terreno, no el crédito de producción moroso. Este cuadro presupone que la segunda demanda sobre el ingreso neto será el crédito moroso y que sólo una

123

tercera parte de este crédito necesita reembolsarse cada año (porque la mora reciente se acumuló a través de tres años). Después de pagar la hipoteca y un tercio del crédito de producción, 6 cooperativas tenían flujos negativos de dinero en efectivo.

El determinar por qué algunas cooperativas obtienen resultados mejores que otras requeriría una investigación mayor que la que podemos hacer aquí pero ¿hay algo que podamos discernir de los patrones de la empresa agrícola en estas cooperativas que indique por qué algunas presentan niveles "satisfactorios" de ingreso mientras que otras no lo hacen?

La meta económica de estas cooperativas es permitir el pago de hipotecas y crédito de producción en tanto se proporcionan niveles adecuados — y, supuestamente, cada vez más altos — de inversión y consumo.

El Cuadro 3.13 muestra las ventas netas y el ingreso neto para 1992-93 junto con las ventas brutas de 1991-92 calculadas por el censo de cooperativas agrícolas (en precios de 1993). Con una excepción, las que obtuvieron buenos resultados en 1992-93 también los obtuvieron en 1991-92, lo que indica alguna uniformidad de un año al siguiente en el desempeño económico. (Esto también engendra alguna confianza en los datos recopilados con dos instrumentos diferentes). La selección de las 8 en términos de sus ingresos brutos por miembro en 1992-93 y la selección, en los casos en que es posible, de aquellas que demostraron algún acuerdo con los datos de OSPA-MAG (las cooperativas 2, 4, 5, 6, 7, 11, 12 y 13) indica que estas cooperativas con resultados superiores tenían plantaciones sustanciales por miembro de uno o varios cultivos perennes (caña, café o banano) y/o un patrón de agricultura más diverso que el resto. Cuanto mayor era la dependencia de cereales básicos, por el contrario, tanto menor era el ingreso bruto percibido (cooperativas 3, 14 y 16).

Haciendo una extrapolación a partir de la información sobre ventas brutas, en el Cuadro 3.14, se analizan 50 de las cooperativas que hicieron una selección en el programa de *nuevas opciones* y se presentan las que pudieron y no pudieron efectuar un pago por el terreno (suponiendo nuevamente que un pago hipotecario sería la primera reclamación sobre el ingreso neto). Se determina que, dados los ingresos brutos percibidos, 21 de las 50 cooperativas no podrían cumplir la obligación.

El Cuadro 3.15 examina 14 de las 37 cooperativas abandonadas del ISTA. Muchos de los miembros de las cooperativas originales abandonaron la cooperativa durante el período de mayor intensidad de la lucha y algunos regresaron después de la guerra. Pero pocos precaristas (tenedores) regresaron para ocupar sus puestos (en algunos casos, naturalmente, los *tenedores* son los miembros restantes del grupo cooperativo original). Los soldados del FMLN, en especial, dependieron de algunos de estos tenedores para alimentarse y, a veces, para que les proporcionasen cobijo durante el combate, e insistieron en que se les diesen tierras después de la guerra. Los Acuerdos de Paz estipulan que los tenedores así como los ex combatientes recibiesen tierras y que esta propiedad proviniese de ventas voluntarias por los propietarios privados y de las cooperativas que tienen una capacidad de miembros mayor que el número de colonos actualmente residentes en la zona.

Cuadro 3.12 Ingreso medio por miembro, pago catastral y crédito impago amortizado a corto plazo bajo *Nuevas Opciones*, cooperativas entrevistadas (colones por miembro)

Cooperativa Nº	Dimensión media de una parcela (mz)	Ingreso neto medio			Pago hipotecario pagadero el primer año	Crédito impago amortizado a corto plazo[c]	Ingreso para consumo e inversión
		Parcela individual	Actividad colectiva	Total			
1	0	0	2.145	2.145	266	6.203	(4.324)
2	1,9	4.960	53.149	58.109	NI[b]	9.803	NI
3	1,9	4.127	0	4.127	312	7.239	(3.424)
4	0	0	23.219	23.219	779	14.406	8.034
5	1,6	6.526	6.146	12.672	1.613	7.275	3.912
6	0,3	(117)	12.253	12.136	949	0	11.187
7	0,7	224	11.039	11.263	1.610	0	9.653
8[a]	2,0	2.000	4.264	6.264	553	0	5.711
9	2,5	4.897	1.619	6.516	131	0	6.385
10	1,5	2.000	910	2.910	462	6.666	(4.218)
11[a]	0,3	300	2.703	3.003	530	5.984	(3.511)
12	1,8	2.718	23.394	26.113	530	0	25.583
13	1,0	1.206	25.394	26.600	1.185	0	25.415
14[a]	0,4	800	0	800	937	0	(137)
15[a]	3,0	3.000	2.136	5.136	901	81	4.235
16	1,9	(716)	0	(716)	1.269	0	(1.985)
17	1,0	(543)	7.177	6.634	1.923	0	4.711
18	1,1	335	1.989	2.324	1.689	5.050	635
Media simple	1,3	1.762	9.863	11.625	919	3.484	10.706

Fuente: Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, inédito; y Cuadro 3.24, columna 6 (de este capítulo, página 41).

[a] Indica interpolación en el producto de la parcela.
[b] NI significa que no se disponía de ninguna información proveniente del ISTA.
[c] Esta columna relaja la grave suposición del Cuadro 3.9 según la cual ha de reembolsarse inmediatamente y, puesto que el impago se acumuló durante 3 año, da a las cooperativas 3 años para reembolsarlo. La columna presenta así ⅓ del crédito impago a corto plazo.

125

Cuadro 3.13 Ingreso bruto y neto de 1992-93 comparado con el ingreso bruto de 1991-92, con programas agrícolas y área utilizada en cultivos de exportación por miembro, muestra de cooperativas del ISTA (en colones constantes de 1993)

Cooperativa No.	Ingreso bruto medio por miembro 1992-93	Ingreso bruto medio por miembro 1991-92	1992-93		
			Manzanas en café/caña/banano por miembro	Ingreso neto medio por miembro[a]	Programa agrícola en 1992-93[b]
1	7.840	9.105	2,0	2.145	1,2
2	81.056	24.673	1,0	58.109	1,3,4,5,6
3	4.227	2.260	0	4.127	4
4	43.886	58.625	4,0	23.219	1,6
5	22.014	16.577	4,0	12.672	1,2,4
6	22.882	28.042	4,0	12.136	1,2,4
7	31.903	NI	4,7	11.263	2,4
8	9.420	NI	0,62	6.264	1,4
9	7.167	6.614	0,61	6.516	2
10	4.180	7.582	3,2	2.910	1,4
11	27.566	36.885	4,7	3.003	2,4
12	34.110	36.008	3,5	26.113	1,4,7
13	30.170	32.661	2,1	26.600	1,4,3,6,7
14	900	NI	0	800	4
15	8.358	8.937	0,41	5.136	2,4,6,7,8
16	(616)	1.093	0	(716)	4,5
17	10.798	19.301	0	6.634	4,8
18	3.071	21.879	0,55	2.324	1,4,6
Media simple	19.384	20.683	2,0	11.625	

Fuente: Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, inédito; y 1991-92 datos de OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas Agrícolas", inédito (San Salvador, 1993). El ingreso de 1991-92 se ajusta a los precios de marzo de 1993 utilizando datos del Banco Central de Reservas, "Variación mensual del índice de precios al por mayor", (mayo de 1993), Cuadro 1; e "Indice de precios al consumidor", base IPC, diciembre de 1992 (mayo de 1993), Cuadro 1.

[a] Del Cuadro 3.12.

[b] Clave de la columna 4: 1, caña de azúcar; 2, café; 3, banano; 4, granos básicos; 5, sésamo o ajonjolí; 6, ganado lechero; 7, ganado de engorde; 8, henequén.

- 126

Cuadro 3.14 Con base en los ingresos brutos, ¿cómo hubieran podido muchas cooperativas bajo el programa *Nuevas Opciones* hacer un pago hipotecario en 1992-93?

Tipo de Tenencia	En condiciones de hacer un pago hipotecario en 1991-92	No en condiciones de hacer un pago hipotecario en 1991-92	Totales
Combinado y colectivo	16	10	26
Individual	11	11	22
Participación real	2	0	2
Totales	29	21	50

Fuente: OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas Agrícolas", inédito (San Salvador, 1993).

Cuadro 3.15 Número de miembros, capacidad de pago, tierra agrícola no utilizada e ingreso agrícola neto de empresas colectivas de una muestra de cooperativas "abandonadas" del ISTA a ser recolonizadas en virtud de los Acuerdos de Paz, mayo-junio de 1993

Cooperativa Nº y tipo futuro		Nº de miembros	Capacidad de miembros admitidos	Porcentaje de tierra agrícola no utilizada, mayo de 1993	Ingreso neto de la cooperativa
A.	Colectivo	30	40	83	C/58.897
B.	Combinado	31	160	73	(237.516)
C.	Individual	28	28	16	0
D.	Combinado	30	35	84	(63.634)
E.	Combinado	38	98	62	(20.500)
F.	Colectivo	43	52	28	13.954
G.	Combinado	46	80	83	16.137
H.	Colectivo	65	360	94	(185.000)
I.	Colectivo	70	70	75	(38.000)
J.	Colectivo	342	392	38	64.914
K.	Combinado	70	175	35	(24.360)
L.	Colectivo	25	80	80	0
M.	Combinado	33	140	27	132.970
N.	Colectivo	35	90	60	(131.000)
Totales y promedios por cooperativa		886	1.800	60	(29.509)

Fuente: Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, inédito.

La capacidad de miembros de las cooperativas abandonadas, tal como se negoció con el FMLN, el ISTA y las Naciones Unidas, figura en el Cuadro 3.15, al igual que los miembros actuales, la cantidad de tierras agrícolas no utilizada en el momento de la entrevista y los ingresos netos por persona de los tenedores. Cuando se llene la capacidad, los ex soldados del FMLN y los tenedores compartirán estas fincas, pero un estudio reciente advierte la lentitud con la que los posibles miembros se estaban presentando para ser "verificados" (Joya de Mena et al. 1993). En realidad, la Comunidad Europea (CE) está teniendo alguna suerte en llenar las cuotas del FMLN, aparentemente debido a estar otorgando una pequeña asignación para vivienda que permitirá a los ex combatientes comprar materiales de construcción (los tenedores tienen algunas viviendas primitivas pero a menudo no hay nada para los ex combatientes). Además, la CE (que está proporcionando asentamiento para 1.500 soldados del FMLN y 1.500 soldados de la fuerza salvadoreña en Usulután) brinda algo más de asistencia técnica y crédito. Además de la falta de vivienda y servicios técnicos, otras de las razones para no llenar las cuotas son las siguientes: (1) muchos ex combatientes y tenedores no desean trasladarse de sus comunidades de origen; (2) los ex soldados no son buenos candidatos para agricultores (la guerra fue tan prolongada que muchos jóvenes

128

no conocen otra vida que la militar)[10]; (3) muchos tenedores no dan la bienvenida a grupos de extraños que compartan los recursos que han estado utilizando y que desean mantener para sus propios hijos (en algunos casos los tenedores han hecho difícil la vida para los recién llegados); y (4) el hecho de que cada uno de los cinco bandos del FMLN — así como, naturalmente, los ex combatientes del gobierno — necesitan asentarse en diferentes propiedades ocasiona dificultades logísticas.

Otra posible razón para la dificultad en llenar las cuotas de las cooperativas es la de que el grupo de tenedores ha contraído deudas por concepto de crédito de producción y está en mora en los pagos; estas cuentas morosas tendrá que pagarlas la cooperativa en conjunto cuando se reconstituya. Si bien en el Cuadro 3.15 se documentan ingresos bajos, en el Cuadro 3.16 se muestra el crédito de producción moroso. El Cuadro 3.16 incluye los préstamos de una organización no gubernamental (ONG), que son algo mayores que los anticipos bancarios para patrones agrícolas comparables (subsistencia) y, por tanto, resultarán más difíciles de reembolsar.

3.10 Mano de obra

Después de combinar los coeficientes estándar del MAG para reflejar la demanda de la mano de obra para la combinación empresarial de cada cooperativa activa, la cifra calculada se comparó con la oferta de mano de obra. Los resultados figuran en el Cuadro 3.17.

Debido a que ni la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 de El Salvador ni el censo de cooperativas agrícolas de OSPA-MAG midieron la cantidad de mano de obra disponible para las empresas de la reforma, se hizo una estimación; se supusieron dos trabajadores a tiempo completo (a 257 días por año)[11] por familia a una tasa salarial diaria de 17 colones. Si bien esta cantidad está por debajo del salario mínimo rural (C/22,45 por día), parecía ser que fue lo que muchos trabajadores recibieron en realidad en el curso de estos últimos meses.

Los datos indican que 6 de 8 de las cooperativas con "buenos resultados" del Cuadro 3.13 (es decir, las cooperativas 2, 5, 6, 7, 11 y 12) generan más puestos de trabajo que los disponibles en las propias empresas familiares. Por el contrario, las cooperativas con los "peores resultados" muestran un subempleo considerable. En 11 cooperativas, hay una mayor oferta de mano de obra que demanda de mano de obra, lo que significa subutilización de los recursos humanos. Ciertamente, 56 por ciento de la mano de obra disponible en estas 11 cooperativas está desempleada.

La columna "mano de obra financiada por el banco" en el Cuadro 3.17 indica que el miembro de la cooperativa considera a la empresa de forma muy diferente que el analista económico. La investigación hasta la fecha se ha realizado siguiendo estos últimos lineamientos y ahora se necesita el punto de vista de un miembro.

---

[10] Puede especularse que las largas horas de espera para entrar en acción, seguidas de períodos de intensa actividad, no capacitan muy bien a un joven para el ritmo constante de trabajo requerido en la agricultura.

[11] Los 257 días se toman de Aquiles Montoya (1991). Aparentemente el MAG también utiliza esta cifra de días para designar la cantidad de trabajo agrícola a "tiempo completo".

La mayoría de los miembros de las cooperativas no consideran a la cooperativa principalmente como fuente de dividendos que reciben al final del año. Para los miembros, la cooperativa es una fuente de sueldo diario que se paga del crédito de producción que prestan los bancos. Si bien los analistas de las cooperativas consideran la cantidad empleada por concepto de mano de obra como un "anticipo" que ha de restarse como un gasto operativo del ingreso bruto para producir rendimientos netos, los miembros consideran el pago como salario, puro y simple. Una vez pagado, nunca se quita al individuo, independientemente de la condición económica de la cooperativa y, dada la escasez de puestos de trabajo en las zonas rurales de El Salvador, la competencia entre los miembros que reivindican primero ese "fondo laboral" es fuerte.[12]

Cuadro 3.16 Ingreso neto, incumplimiento en el pago del crédito de producción y capacidad de hacer un pago catastral en una muestra de cooperativas "abandonadas" del ISTA (1992-93)

Cooperativa	Ingreso neto por miembro	Incumplimiento en el pago del crédito de producción (cooperativa)[a]	Restante para pago de la tierra por miembro
A	C/1.963	C/1.800	C/1.903
B	(7.661)	192.000	(13.854)
C	0	O	0
D	(2.121)	18.815	(2.748)
E	(539)	0	(539)
F	324	0	324
G	350	0	350
H	0	185.000	(2.846)
I	(584)	16.000	(813)
J	190	40.000	73
K	(348)	19.000	(619)
L	0	30.000	(1.200)
M	4.029	30.000	3.120
N	(3.742)	134.000	(7.570)
Promedios	(581)	47.615	(1.744)

Fuente: Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, inédito.

[a] El ISTA no ha calculado todavía la deuda hipotecaria de estas cooperativas abandonadas.

[12] Los entrevistados observaron que algunas cooperativas actúan de forma fiscalmente irresponsable en términos de estos anticipos salariales, pagando más del salario vigente o dando una recompensa completa de ocho horas por sólo medio día de trabajo. Esa situación no se observó en las cooperativas de este estudio.

Cuadro 3.17 Oferta y demanda de mano de obra, muestra seleccionada de cooperativas del ISTA, 1992-93

Cooperativa N°	Tierra cultivable no utilizada (manzanas)	Oferta de mano de obra (días)[a]	Demanda de mano de obra (días)	Mano de obra financiada por el banco (días)	Mano de obra excedentaria (días)
1	179	38.550	21.299	10.228	17.251
2	0	34.952	41.055	18.111	(6.103)
3	325	20.046	8.190	0	11.856
4	0	56.026	41.548	40.000	14.478
5	0	15.349	23.279	8.418	(7.930)
6	40	359.800	461.675	193.204	(102.675)
7	0	97.660	180.380	166.667	(82.720)
8	0	20.560	7.735	1.500	12.825
9	0	57.054	13.260	1.236	43.794
10	44	12.850	5.447	1.163	7.403
11	0	38.036	69.528	65.120	(31.492)
12	0	35.980	41.788	5.767	(5.808)
13	0	65.792	37.650	18.280	28.142
14	241	41.120	3.150	0	37.970
15	0	20.046	16.290	2.333	3.756
16	396	19.532	6.688	0	12.844
17	104	14.906	15.960	6.667	(1.054)
18	100	16.962	4.871	1.333	15.629
Media y totales	79	964.421	999.793	540.027	(35.372)

[a] Suposiciones: Cada familia tiene tanto un cooperante como otro trabajador a tiempo completo a su disposición para trabajar; hay 257 días en el año agrícola.

El Cuadro 3.18 muestra cómo los miembros de las cooperativas consideran su situación económica. Obtienen su ingreso de tres fuentes: las parcelas individuales, los salarios (más adecuadamente, el anticipo) y el dividendo de fin de año.[13]

El quid de la cuestión es el de que los miembros individuales no se preocupan a menudo del hecho de si la cooperativa como entidad puede reembolsar su crédito de producción al final del año o, por la misma razón, de su posición total de endeudamiento. La cooperativa no tiene fuerza para obligar a los campesinos a reembolsar los salarios anticipados si, como entidad económica, demuestra que no puede reembolsar su crédito de producción. Cuando se calculan las cuentas finales de la cooperativa al final del año, hace mucho tiempo de que se han gastado los salarios anticipados. El hecho de que, para los miembros, el anticipo es simplemente un salario vigente, es una debilidad de la cooperativa de producción como entidad económica y nunca se ha abordado esto satisfactoriamente en la política de El Salvador y de otros lugares. Una forma de resolver este problema de contabilidad consiste en internalizar o abandonar el salario con un sistema de agricultura individual; los miembros familiares no remunerados realizan entonces el trabajo y su mano de obra se recompensa al llegar la recolección.

Esto explica por qué el ingreso neto total *generado* por miembro (Cuadro 3.12, columna 5) difiere de ordinario del ingreso neto total realmente *recibido* por los miembros (Cuadro 3.18, columna 6). En los casos en los que el ingreso acumulado es sustancialmente inferior al ingreso generado (las cooperativas 2, 4, 12 y 13), la cooperativa tiene algún espacio de maniobra para invertir y reembolsar su deuda. Las cooperativas en las que el ingreso acumulado por persona es mayor que el ingreso generado (los casos 1, 7, 9 y 11) figuran entre las empresas económicamente más difíciles de sostener de la muestra, ya que distribuyen los fondos sin tener capacidad para ahorrar o invertir.

Un campesino asalariado, a tiempo completo, en El Salvador trabajaría 257 días por año, percibiendo unos 17 colones por día en 1993 o 4.369 colones anuales. El ingreso medio devengado para los miembros de las cooperativas (Cuadro 3.18) es casi el doble de esa cifra, aunque los casos 2 y 7 elevan la media sustancialmente; el ingreso medio para los miembros de las cooperativas en la muestra es de 5.618 colones. Como demuestra la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 de El Salvador, un beneficiario de FINATA percibe unos 2.774 colones de su parcela, y 1.777 colones de otro trabajo asalariado, o 4.551 colones en total, ligeramente más que un campesino asalariado a tiempo completo y aproximadamente la mitad de los ingresos medios de un miembro de una cooperativa.

[13] El cuadro supone que la cooperativa retiene la mitad de sus utilidades netas para fines de inversión y utiliza el resto para distribución, arreglo que no es raro, según pusieron de manifiesto las entrevistas.

132

Cuadro 3.18 Ingreso medio devengado para otros miembros de las cooperativas, muestra de cooperativas del ISTA, 1993

Cooperativa N°	Número de miembros	Ingreso medio neto de la parcela (C/)	Ingreso medio del "salario" (C/)	Ingreso medio del dividendo (C/)	Ingreso medio devengado para el miembro (C/)
1	75	0	2.332	0	2.332
2	68	4.068	4.528	13.014	21.610
3	39	4.127	0	0	4.127
4	109	0	6.238	0	6.238
5	31	6.526	4.616	0	11.142
6	700	(117)	4.692	5.322	9.897
7	190	224	14.912	5.142	20.278
8	40	2.000	637	1.644	4.281
9	111	4.897	845	3.008	8.750
10	25	2.000	791	0	2.791
11	74	300	14.960	0	15.260
12	70	2.718	1.401	9.954	14.073
13	128	1.206	2.428	11.168	14.802
14	80	800	0	0	800
15	39	3.000	1.017	981	4.998
16	38	(716)	0	0	(716)
17	29	(543)	3.908	1.416	4.781
18	33	335	687	0	1.022
Totales o medias simples	1.879	1.762	3.555	2.869[a]	7.858

Fuente: Encuesta sobre la Tenencia de la Tierra de 1993 en el Salvador, inédito.

[a] Este cuadro presupone que la mitad de las utilidades a fin de año se distribuyen a los miembros en forma de dividendo, práctica que al menos siguen algunas de estas cooperativas.

133

3.11 Crédito

El crédito para fines de producción y para las tierras que la mayoría han trabajado por trece años sin pagar arrendamiento y sin efectuar pagos de la hipoteca, es el problema más grave de las cooperativas de la Etapa I. Durante toda la década de 1980, las moras en el pago del crédito de producción fueron un impedimento que se interpuso a la obtención de nuevos préstamos de producción. Para fines de la década de 1980, la mayoría de las cooperativas habían perdido su solvencia. El recuento por Strasma (1990) de esta situación es minucioso y muchas de sus sugerencias normativas son tan válidas hoy como en el momento en que las hizo.

En junio de 1990, el Banco Central y el Fondo de Financiamiento para la Reactivación de las Actividades Productivas (FFRAP) exoneraron todo el crédito de producción de las cooperativas de la reforma agraria (véase el Cuadro 3.19). Si bien el FFRAP estaba decidido a cobrar estas deudas, no pudo hacerlo. Sin embargo, el ISTA está amenazando ahora a las cooperativas que no acepten el programa de nuevas opciones con redención de la deuda en el futuro.

El Cuadro 3.20 demuestra que las moras en el pago de las deudas han vuelto a hacer su aparición. Para fines del año agrícola de 1992, los nuevos incumplimientos en el pago del crédito de producción ascendían a un total de 39 millones de colones, aproximadamente. Los Cuadros 3.21 y 3.22 utilizan los registros del FFRAP para examinar esta mora actual. Siete de las 18 cooperativas operativas a las que se exoneraron sus moras en 1990 estaban nuevamente en mora en 1993. Seis a las que se les había excusado su deuda en 1990 no han repetido un impago hasta la fecha. En lo que respecta a las cooperativas abandonadas, cinco que habían incumplido el pago con anterioridad están negándose a efectuar pago nuevamente. Tres de la categoría de cooperativas abandonadas no han repetido su incumplimiento en el pago pero cinco cooperativas que anteriormente no estaban en mora han entrado en morosidad.

Otra preocupación es la cuestión de la deuda por la tierra. Pocas cooperativas han efectuado pagos sobre sus hipotecas y se considera que los altos pagos hipotecarios fueron una importante disuasión para el cobro y es la razón por la que el ISTA está reduciendo las cantidades del pago por la tierra. El Cuadro 3.23 indica que, para las cooperativas comprendidas en este estudio, la inflación ha erosionado ya los pagos sustancialmente antes del programa de nuevas opciones.[14] Se ha hecho poco, sin embargo, para cobrar cualquier reembolso y, cuando algunas cooperativas se han negado (algunas debido a que no podían pagar), la mayoría de las otras cooperativas decidieron no pagar tampoco.

Sin embargo, estas cifras se ajustaron a los precios de 1993 mediante el índice de precios al consumidor (IPC) y aun cuando los precios de la tierra descendieron durante el conflicto y han comenzado a ascender nuevamente, aún no han llegado a las cifras ajustadas en el Cuadro 3.23 (en el que los pagos de la tierra y la hipoteca de 1993 deberían leerse como "potenciales"); probablemente lo hagan en el futuro cercano. Tal como se indica en el Cuadro 3.23, sólo 3 de las 18 cooperativas de la muestra actual han efectuado algún pago sobre su hipoteca.

---

[14] La deuda promedio de un miembro fue de 2.982 colones por año (4.864 colones en precios de 1993). El precio promedio por 1 manzana de terreno era de 3.724 colones (25.442 en precios de 1993).

124

Cuadro 3.19 Crédito de producción exonerado por el Gobierno de El Salvador, varios bancos, cooperativas del ISTA, 30 de junio de 1990

Instituciones financieras	Número de cooperativas	Número de Préstamos	Cantidad Exonerada (C/)
Banco Agrícola Comercial	8	29	22,019.726.00
Banco Capitalizador	14	64	15,081.932.38
Banco de Comercio	11	30	16,636.696.39
Banco de Crédito Popular	10	19	11,523.023.06
Banco Cuscatlán	16	48	29,442.677.94
Banco Hipotecario	37	101	59,807.914.50
Banco Salvadoreño	9	28	27,107.817.24
Banco Mercantil	9	30	6,274.635.20
Banco de Desarrollo y Inversión	5	20	3,528.895.86
Banco de Fomento Agropecuario	165	1.138	227,845.031.95
INCAFE	17	26	11,116.937.01
Federación de Cajas de Crédito	16	37	4,701.306.53
Total	317	1.571	435,086.594.06

Fuente: Fondo de Financiamiento para la Reactivación de las Actividades Productivas (FFRAP), junio de 1990.

135

Cuadro 3.20 Cantidad de incumplimiento en el pago del crédito de producción y cooperativas que no utilizan el crédito, 319 cooperativas del ISTA, 1991-92

	Incumplimiento	No incumplimiento	No crédito	Cantidad de mora (C/)
Región I	26	47	14	11.683.665
Región II	20	43	20	13.461.319
Región III	15	35	19	1.594.318
Región IV	29	24	27	12.178.978
Nacional	90	149	80	38.918.343

Fuente: OSPA-MAG, "Octavo Censo de Cooperativas Agrícolas", inédito (1993).

136

Cuadro 3.21 Crédito de producción exonerado y nuevas moras, muestra encuestada de cooperativas del ISTA

Cooperativa N°	Ingreso neto por miembro, 1992–93 (C/)	Crédito exonerado (C/)	Crédito exonerado por miembro (C/)	N° de préstamos exonerados	Cantidad de nuevos préstamos impagos, 1992–93 (C/)	Nuevos préstamos por miembro (Mora C/)
1	2.145	1.101.075	14.681	1	1.395.891	18.611
2	53.149	1.135.307	16.695	6	2.000.000	29.411
3	0	0	0	0	847.000	21.718
4	23.219	4.986.018	45.743	3	4.711.000	43.220
5	6.146	429.291	13.848	5	676.610	21.826
6	12.253	4.500.532	6.429	4	0	0
7	0	0	0	0	0	0
8	4.264	623.508	15.587	2	0	0
9	1.619	700.097	6.307	5	0	0
10	910	235.284	9.411	3	500.000	20.000
11	2.703	0	0	0	1.328.340	17.950
12	23.395	111.007	1.585	1	0	0
13	25.394	4.399.869	34.373	7	0	0
14	0	0	0	0	0	0
15	2.138	656.313	1.682	8	9.500	243
16	0	0	0	0	0	0
17	7.172	1.089.261	37.560	3	0	0
18	1.989	1.135.691	34.414	4	500.000	15.151
Medias y totales	12.235	1.172.402 21.103.253	11.231	3	664.907 11.968.341	5.918

Fuente: Fondo de Financiamiento para la Reactivación de las Actividades Productivas, "Reporte de saldos de créditos del programa de rehabilitación de las asociaciones cooperativas del S.A.R." (9 de julio de 1992), Cuadro 03-04-220; y Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, inédito.

137

Cuadro 3.22 Crédito exonerado y nuevas moras en los préstamos, muestra encuesta de cooperativas del ISTA en la categoría de abandonadas

Cooperativa N°	Ingreso neto (C/)	Crédito exonerado (C/)	Exoneración por miembro (C/)	N° de préstamos exonerados	Nuevos préstamos impagos (C/)	Nuevos impagos por miembro (C/)
A	1.963	0	0	0	1.800	60
B	(7.661)	194.764	6.282	8	192.000	6.194
C	0	109.563	3.912	3	0	0
D	(2.121)	0	0	0	18.814	627
E	(539)	1.335.156	35.135	3	0	0
F	324	0	0	0	0	0
G	350	2.353.515	51.163	7	0	0
H	0	1.009.911	15.537	12	185.000	2.846
I	(584)	0	0	0	16.000	228
J	190	16.983.079	49.658	16	40.000	117
K	(348)	0	0	0	19.000	271
L	0	23.076	923	1	30.000	1.200
M	4.029	723.239	20.921	4	30.000	909
N	(3.742)	0	0	0	134.000	3.829
Promedio y total	(581)	1.623.736 22.732.303	25.657	4	47.615 666.614	752

Fuente: Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, inédito; y Fondo de Financiamiento para Reactivación de las Actividades Productivas, "Reporte de saldos de créditos del programa de rehabilitación de las asociaciones cooperativas del S.A.R." (9 de julio de 1992), Cuadro 03-04-220.

Cuadro 3.23 Pagos hipotecarios originales (intereses más el principal) y precios del terreno, por miembro, muestra de la encuesta de cooperativas del ISTA (precios de marzo de 1980 y mayo de 1993)

Cooperativa	Miembros	Manzanas	Deuda media por miembro (C/año)	Valor medio por mz (C/)	Cantidad hipotética 1993		Cantidad pagada por miembros hasta la fecha (C/)
					Deuda de miembros (C/año)	Valor medio por manzana (C/)	
1	75	405	927	1.361	6.333	9.298	0
2	68	519	NI				
3	39	423	1.218	873	8.321	5.964	0
4	109	800	3.494	7.138	23.871	48.768	0
5	31	192	4.797	6.792	32.773	46.403	0
6	700	2.983	3.059	6.808	20.899	46.512	593
7	190	980	3.288	8.967	22.464	61.263	68.392
8	40	340	2.976	2.790	20.332	19.061	0
9	111	625	328	1.514	2.241	10.344	0
10	25	137	1.838	2.657	12.557	18.153	0
11	74	417	793	2.433	5.418	16.622	5.620
12	70	1.241	2.209	1.149	15.092	7.850	0
13	128	1.559	3.352	2.530	22.901	17.285	0
14	80	301	NI				
15	39	764	901	366	6.156	2.501	0
16	38	500	1.371	825	9.367	5.636	0
17	29	314	5.900	4.998	40.309	34.146	0
18	33	411	1.287	1.190	8.793	8.130	0
Media simple	104	687	2.982	3.724	14.864	25.442	

[a] Se hicieron ajustes para tomar en cuenta la inflación utilizando el IPC proporcionado por el Banco Central de Reservas, "Variación mensual del índice de precios al por mayor", y el "Indice de precios al consumidor", base IPC, diciembre de 1992 (mayo de 1993). La información del ISTA también se utilizó en la elaboración de este cuadro. Los precios de 1993 para los pagos de la tierra y pagos hipotecarios deberían considerarse como valores "potenciales", suponiendo que el precio para la tierra se pone a la altura del IPC en el futuro cercano.

Cuando la cantidad total que el ISTA pagó por el terreno a principios de la década de 1980 se divide por el número de manzanas adquiridas (incluyendo las parcelas individuales más las tierras colectivas), el precio por manzana es de 4.846 colones, cifra algo más elevada que la de nuestra muestra. Utilizando ajustes del IPC, el valor de 1 manzana de tierra sería de 33.108 colones (en precios de 1993). Los precios de la tierra de FINATA eran mucho más bajos, aunque la calidad de la tierra también era peor como promedio. FINATA pagó sólo 1.081 colones por manzana (7.386 colones en precios de 1993).

El Cuadro 3.24 efectúa el ajuste de la hipoteca que el ISTA aplicará con las *nuevas opciones* (la cifra que apareció en el Cuadro 3.12). El resultado es el de que los pagos hipotecarios promedio requeridos serán 2,5 más bajos que antes de la reducción. El razonamiento del ISTA es el de que ningún miembro campesino debería efectuar un pago por la tierra más elevado que la cantidad con la que podría arrendar terrenos similares cerca de donde vive. El ISTA está reevaluando toda la tierra en las cooperativas de acuerdo con este principio (las reevaluaciones del ISTA indicadas aquí son aún estimaciones pero se han debatido con las cooperativas). Sin embargo, el precio de 1 manzana de tierra en este proceso no se ha reducido tanto como el pago hipotecario anual promedio. El Cuadro 3.24 también indica que la gran mayoría de los miembros de las cooperativas obtendrán algunas tierras con títulos individuales de las *nuevas opciones*, cuya dimensión oscilará entre una parcela y un solar muy pequeño.

El hecho de si estos pagos hipotecarios reducidos resultarán en deudas por la tierra pagada realmente por los miembros de la cooperativa es, en la actualidad, una cuestión abierta. El ISTA propugna que los pagos más bajos, más el hecho de que se recibirá al menos un título individual para alguna tierra, llevarán a los miembros a permanecer "al día en los pagos" y amortizarán sus deudas. Por supuesto, no existe garantía de que la actuación a este respecto sea diferente de la registrada en el pasado.

El Cuadro 3.25 muestra toda la deuda hipotecaria para el ISTA y FINATA en colones actuales. Las cooperativas del ISTA han reembolsado sólo 3,3 por ciento de su deuda total. No tenemos forma de estimar cuánto de esta deuda pertenece a pagos en mora pero podemos compararla con la deuda total de los beneficiarios de FINATA, que han pagado 20 por ciento de su deuda hipotecaria en sólo la misma cantidad de tiempo, aproximadamente.

Otra cuestión importante es la cantidad empleada por estas instituciones por concepto de administración de la reforma agraria. Considerando el arriendo de oficina y equipo, los salarios de los técnicos y el personal de apoyo y el mantenimiento de las oficinas centrales en San Salvador y las dependencias en las distintas capitales departamentales en las que el ISTA está presente (y no contando la ayuda de los donantes para proyectos especiales), la organización empleó unos 335,3 millones de colones (actuales) o unos 966,2 millones de colones de 1993. Esto asciende a un promedio de 25,8 millones de colones (actuales) por año o 74,3 millones de colones de 1993. Así pues, desde que la reforma agraria comenzó en 1980, el ISTA ha empleado un promedio de 26.328 colones (en precios de 1993), por cada familia asentada en la Etapa I para fines administrativos. Si bien es imposible efectuar una estimación exactamente comparable para FINATA, debido a que recibió fondos de la AID durante diez de los últimos trece años para fines de administración, todos los fondos procedentes del gobierno de El Salvador y de la AID cesaron después de 1991. Ahora FINATA utiliza los pagos de la tierra y otras empresas internamente generadas para su presupuesto operativo. Parece que FINATA empleó unos 150 millones de colones (1993) en las mismas actividades administrativas para las que el ISTA empleó

Cuadro 3.24 Precios nuevos y antiguos de la tierra y pagos de los miembros bajo *Nuevas Opciones*, muestra de cooperativas del ISTA

Cooperativa N°	Dimensión de la parcela[a] (mz)	Valor antiguo por manzana[b]	Valor nuevo por manzana[b]	Valor hipot. antiguo por miembro[c]	Valor hipot. nuevo por miembro[c]	Relación área de la parcela a área total
1	0,09	1.361	1.324	927	266	1:55
2	0,5	NI	NI	NI	NI	1:11
3	5,0	873	757	1.218	312	1:2,1
4	0,4	7.138	2.818	3.494	779	1:18
5	2,2	6.792	6.885	4.797	1,613	1:2,8
6	0,15	6.808	8.338	3.059	949	1:20
7	0,09	8.967	9.339	3.288	1,610	1:51
8	3,84	2.790	1.290	2.976	533	1:1,4
9	4,95	1.514	604	328	131	1:1,1
10	3,8	2.657	2.012	1.838	462	1:1,1
11	0,02	2.433	2.498	793	530	1:307
12	0,14	1.149	944	2.209	530	1:104
13	0,26	2.530	2.585	3.352	1,185	1:47
14	4,0	NI	2.841	NI	937	1:2
15	0	366	2.008	901	901	0
16	12,5	825	1.385	1.371	1,269	1:1,8
17	3,62	4.998	4.039	5.900	1,923	1:3,4
18	7,31	1.190	1.032	3.728	1,689	1:1,7
Simple promedio	2,7	3.724	2.982	2.511	919	

[a] Las parcelas se volverán a lotizar bajo el plan de nuevas opciones; por consiguiente, la dimensión de las parcelas en este cuadro no coincide con la dimensión actual de las parcelas que se presenta en el Cuadro 3.12.
[b] Valor por manzana de tierras colectivas e individuales.
[c] Valor por miembro de tierras colectivas e individuales.

Fuente: Cuadro 3.23; Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, y del ISTA, "Situación de la deuda agraria de las asociaciones cooperativas en las que implementan nuevos modelos de tenencia de la tierra", inédito (Departamento de Deuda Agraria e Indemnizaciones, 1993).

Cuadro 3.25 Deuda hipotecaria y cantidad pagada (en colones de 1980)

	Deuda hipotecaria total	Cantidad pagada de la deuda hipotecaria	%	Cantidad que queda por pagar	%
ISTA	1.459.632.647	48.430.050	3,3	1.411.202.597	96,7
FINATA	89.746.981[a]	17.567.019	19,6	72.179.962	80,4

[a] Se pagó en efectivo un total de C/5.758.683.

Fuente: ISTA, Gerencia Financiera, "Información al 30 de junio de 1993" (7 de julio de 1993), cuadro inédito, consolidado de la deuda agraria de las cooperativas del sector reformado clasificadas por las tasas del 6% y 9,5%; ajustado por inflación de acuerdo al Banco Central de Reservas, "Variación mensual del índice de precios al por mayor", "Indice de precios al consumidor", base IPC, diciembre de 1992 (San Salvador, mayo de 1993). FINATA, *Diagnóstico y su Proyección* (San Salvador: Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, marzo de 1993), Cuadro 3-6, "Mora crediticia por rango de montos otorgados, hasta marzo de 1993", página 15.

966,2 millones de colones (de 1993), lo que significa que FINATA ha empleado unos 3.530 colones en administración por cada familia asentada. Es difícil obtener datos exactamente comparables sobre estas dos organizaciones, pero es cierto que los costos de administración para el ISTA fueron considerablemente más elevados que los de FINATA por beneficiario.[15]

[15] Deberían hacerse unos cuantos comentarios más generales acerca de FINATA. Como era de esperar debido a la naturaleza generalmente dispersa de sus beneficiarios de la reforma agraria, la obtención de crédito de producción es un grave problema para los beneficiarios de FINATA al igual que para todos los campesinos en El Salvador. Los costos de transacción son elevados y no hay suficiente crédito de producción para todos.

La organización de cooperativas de fines múltiples es más difícil para los beneficiarios de FINATA que lo será para los campesinos del ISTA debido a que no existe una masa crítica de beneficiarios en la mayoría de los lugares.

Otro problema es el de que unos 14.000 Finateros practican la agricultura y efectúan pagos en tierras para las que tienen un título con el nombre de otro campesino. Hasta 1991, los beneficiarios de FINATA no estaban en situación de poder vender legalmente sus tierras por lo que las ventas de tierra se efectuaron "sub-rosa" y ahora existe una enorme confusión en la propiedad. FINATA ha de resolver la situación lo más pronto que sea posible ya que hace insegura la situación de algunos beneficiarios de FINATA.

3.12 Sugerencias normativas

La cantidad de subvención que las cooperativas del ISTA han obtenido en el curso de los trece últimos años es alarmante, dados los enormes números de campesinos en el sector rural de El Salvador que no están recibiendo pagos de transferencias del gobierno y que nunca los han recibido. Por tanto, parecería prudente que la USAID fomentase reformas de las cooperativas del ISTA siguiendo los lineamientos sugeridos aquí en tanto se sigue supervisando su progreso y evolución por las lecciones que proporcionen, no sólo para El Salvador sino para otros países. Nicaragua sería un ejemplo de estos últimos. Al propio tiempo, este estudio recomienda encarecidamente que la USAID no apoye financieramente las operaciones del ISTA o de FINATA en el futuro, sino que dirija su atención a los otros campesinos necesitados del país, entre ellos los que recibieron tierra en virtud de los Acuerdos de Paz.

Las pruebas citadas en este estudio demuestran que las subvenciones obtenidas por los beneficiarios de la reforma agraria del ISTA en el pasado incluyen lo siguiente:

- Baja cantidad de interés en los préstamos de créditos a la producción hasta fecha muy reciente.
- Bajos precios iniciales de las tierras (la mayoría de los terratenientes habían declarado un valor bastante bajo para fines de impuesto en 1976-77, la base sobre la que recibieron la remuneración), que se traspasaron a los campesinos.
- Préstamos "blandos" de los organismos internacionales e, incluso, donaciones de donantes extranjeros.
- Pagos de la tierra que permanecieron morosos y que fueron erosionados por la inflación.
- Exoneración de los préstamos de producción en 1990.
- Una reducción adicional de los pagos hipotecarios por el programa de *nuevas opciones*.

Sin una subvención adicional, los beneficiarios miembros de las cooperativas aún tendrán subvenciones en el futuro a medida que sus pagos hipotecarios ya bajos probablemente se reduzcan cada año debido a la inflación. Se cargará un tipo de interés del 6 por ciento y El Salvador tuvo sólo un año en los últimos diez años con un tipo de inflación más bajo de esa cifra. No se contempla disposición alguna para ajustar estos pagos a las fluctuaciones en el índice de precios al consumidor ni en el índice de precios de venta al por mayor, aunque esta sería una adición excelente al presente programa de reembolso por los campesinos.

El ISTA ha de poner en práctica estrictas medidas para asegurar el pago del crédito moroso y evitar remesas morosas adicionales. El proceso de *nuevas opciones* puede brindar la fuerza necesaria para efectuar los cobros de la deuda hipotecaria. Sin embargo, lo más probable es que, sin nuevas iniciativas normativas, el nuevo programa no surta este efecto saludable. Por tanto, cada cooperativa y el propio ISTA necesitan sus propios paquetes de sanciones. El ISTA ha de construir una serie de normas y disposiciones que pueda imponer cuando ocurran moras en los pagos y que se conozcan y se comprendan con suficiente antelación a su aplicación a los miembros de la cooperativa.

Por último, si todo esto no produce resultados, el ISTA necesitará simplemente asumir la propiedad de la cooperativa y asignarla a otro grupo de campesinos que estén de acuerdo en ser fiscalmente responsables. Sin embargo, como medidas provisionales, la propiedad individual puede expropiarse a los miembros y arrendarse a otros campesinos cuyos pagos del arrendamiento se apliquen entonces a los saldos morosos de la deuda de la parcela. Sólo cuando la cooperativa quede satisfecha de que los campesinos se han hecho más responsables en el pago de las cantidades morosas deberá restablecerse la tierra.

En términos de propiedad, la cooperativa en mora podría ser obligada a aceptar a un mayor número de miembros o el gobierno podría intervenir y designar un técnico que administre la finca hasta que sea solvente, sustituyendo las acciones de la junta directiva. Esto devolvería el sector de las cooperativas al sistema de cogestor que tan intensamente rechazaron la mayoría de los miembros de las cooperativas, hecho que de por sí puede fomentar una mayor responsabilidad fiscal. O si las cooperativas incumplen el pago de las hipotecas, parte de la cooperativa pudiera arrendarse a campesinos externos cuyos pagos del arrendamiento se aplicarían a la cantidad en mora por la cooperativa. Debido a los menores pagos de las tierras que se requerirán en virtud de las nuevas opciones, algunas cooperativas hallarán que pueden efectuar pagos anticipados sobre sus hipotecas, medida que debería merecer alguna reducción en el pago. Quizás pueda establecerse que, cuando las cooperativas pagan de antemano, obtengan un descuento del 10 por ciento, política que ahora se está debatiendo con el ISTA. El ISTA se beneficiará aún porque hay buenas probabilidades de que la inflación anual exceda esa cantidad.

Si bien parece claro que la mayoría de las cooperativas, incluso aquellas que se han resistido hasta la fecha, aplicarán el paquete de nuevas opciones puesto que los beneficios son tan evidentes, caso de que hubiese algunas cooperativas reacias, no existe razón para negar el nuevo paquete equivalente a la renta, de reembolso de la tierra y exoneración de la deuda a dichas cooperativas. Es probable que unas cuantas cooperativas permanezcan al margen de la reorganización basándose en los principios generales de que no aceptan las iniciativas del gobierno, o que se nieguen a comprenderlas, cualesquiera que estas sean.

Una de las razones de que los campesinos se muestren tan protectores de su cooperativa es la de que la organización les paga los salarios partiendo de los préstamos de producción. El banco que proporciona los fondos, a fin de evitar que estos adelantos sean considerados como salarios, debería reducir la parte de "pago salarial" de los préstamos de producción de acuerdo con algún programa que sea conocido para los miembros con suficiente antelación a la solicitud. En casos de incumplimiento de los pagos, parece que la cooperativa debería instituir políticas que permitan la recuperación de este dinero de los individuos si la cooperativa no puede devolver su crédito de producción al final del año. De esta forma, los miembros de la cooperativa llegarán a ver un vínculo directo entre el cumplimiento de la cooperativa con las normas de la buena gestión fiscal y sus propios ingresos. Una reducción en el componente de pagos anticipados de los salarios del préstamo de producción no debería afectar a las cantidades disponibles para fertilizantes, semillas y plaguicidas. Es decir, la producción y capacidad para reembolsar los préstamos no deberán sufrir por esta nueva política de crédito.

Las políticas de crédito deberán diseñarse de forma que permitan a los miembros de las cooperativas emprender actividades económicas que figuran entre las más rentables del sector agrícola. Por ejemplo, el crédito para cultivos perennes deberá estar tan disponible para las cooperativas como para el sector privado de la agricultura.

Debido a que los miembros de las cooperativas que obtienen mejores resultados son los que poseen programas agrícolas diversificados, la vinculación del ISTA al CENTA (Centro Nacional de

Tecnología Agropecuaria y Forestal) es necesaria para que las cooperativas utilicen la nueva tecnología demostrada por la estación experimental del país. Este paso también ayudaría a las cooperativas a facilitar la siembra de cultivos apropiados para la venta en la enorme cantidad de tierras baldías que las cooperativas y el país en general parecen tener al concluir la guerra.

El vínculo entre CENTA y el ISTA debería concentrar su investigación en los cultivos que pudieran plantarse rentablemente en pequeñas fincas o en la propiedad colectiva salvadoreña, dado el hecho de que el ganarse la vida de forma decorosa sembrando cereales básicos solamente parece difícil, si no imposible. Es especialmente importante el hecho de que algunas de las propiedades más fértiles del país son tierras en las que anteriormente se había sembrado algodón pero no parece haberse encontrado un cultivo alternativo que utilice el suelo de forma económicamente óptima (suponiendo que el pastoreo para una cuantas cabezas de ganado en los pastos que crezcan naturalmente no constituye un uso óptimo). Además, aunque el mercado local podría absorber algún algodón en sus industrias de tela e hilo, no parece disponerse de una forma ambientalmente viable de cultivar la planta. Por tanto, debería ser una prioridad la investigación sobre tecnología ambientalmente sostenible del cultivo del algodón.

Puesto que algunas porciones anteriormente colectivas de las cooperativas se individualizan en virtud del programa de nuevas opciones, el ISTA debería promover la organización de cooperativas de fines múltiples para ayudar a los beneficiarios a comprar insumos y comercializar los productos. Las cooperativas de fines múltiples pudieran facilitar también la divulgación de las técnicas de producción. De acuerdo con el sistema actual, las cooperativas están desapareciendo en parcelas individuales y se están reduciendo las nóminas de la cooperativa. Si se deseara detener este proceso, ha de formularse inmediatamente una política positiva para fundar cooperativas de fines múltiples y hacerlas operativas.

En conjunto, como parte del programa de nuevas opciones, las cooperativas han de hacer su propia selección en cuanto al tipo de tenencia de tierra que deseen y no ser dificultadas por las opciones que el personal del ISTA pudiera desear, aunque el personal del ISTA tiene responsabilidad de explicar claramente las opciones. Además, las opciones en el paquete de nuevas opciones necesitan meditarse más claramente. En la actualidad, la opción de *participación real* es perturbadoramente confusa a los niveles de las oficinas centrales del ISTA, las juntas directivas de las cooperativas y los miembros de las cooperativas, y las sugerencias de Strasma, citadas detenidamente en el presente documento, pudieran constituir la base para debatir este tema en el seno del ISTA, siendo la meta de la institución una política sólida y coherente sobre lo que realmente necesita constituir *participación real*. Necesita establecerse una política que permita a los miembros de las cooperativas que abandonan la empresa salir con parte del capital que han ayudado a ganar. Tal como están ahora las cosas, las cooperativas piden a sus miembros que acepten un programa que entraña acciones redimibles sin tener formas de conseguir fondos suficientes para reembolsar a quienes desean abandonar la cooperativa y los campesinos que pudieran desear afiliarse a la cooperativa tampoco suelen tener los fondos necesarios para hacerlo.

Aunque ahora es posible la venta de la propiedad de la reforma agraria, no parecen haber disposiciones instituidas para evitar que se vendan las tierras a personas que no son campesinos, aun cuando dicha venta va contra la ley. Se supone que el ISTA proporcione alguna vigilancia de las personas a las que se vende y arrienda la tierra, pero el ISTA no ha adoptado disposiciones para supervisar las compras y arrendamientos. Algunas cooperativas estaban arrendando sus nuevas parcelas a no campesinos para pastizales. Esta es una forma en la que puede ayudarse a los campesinos a superar restricciones de capital temporales y puede ser aconsejable permitir este tipo de tenencia. Si este es otro paso hacia la compra de tierras por quienes no son campesinos, el problema es de otra naturaleza totalmente.

El ISTA ha estado entregando regularmente títulos que no registra. Esta práctica deberá corregirse cuanto antes.

El ISTA deberá desprenderse de su actual clientela de cooperativas y permitírsele meramente cobrar deudas pasadas, supervisar los programas de CENTA para aumentar la producción y promover el establecimiento de cooperativas de fines múltiples. Tan pronto como sea posible, los receptores de tierra de los Acuerdos de Paz deberán convertirse en el principal grupo cliente del ISTA. Cuando los campesinos de los Acuerdos de Paz se añadan a las cooperativas, no deberán verse obligados a pagar las deudas contraídas por miembros anteriores.

No se comprende plenamente la sostenibilidad económica en las cooperativas. Por tanto, un número perturbadoramente grande de fincas parecen distribuir como salarios devengados una cantidad que no está justificada debido a la necesidad de pagar deudas e invertir en el futuro crecimiento de la producción y la productividad de la mano de obra.

Deberá hallarse alguna alternativa al financiamiento actual de FINATA; en la actualidad los pagos de las tierras que se han cobrado se utilizan para proporcionar apoyo al presupuesto operativo de la organización, empleando una cantidad que debería invertirse en nuevas compras de tierras y en una modesta expansión de la reforma.

El gobierno también deberá ayudar a organizar sus unidades de agroelaboración y otras actividades productoras de puestos de trabajo en las zonas rurales y en las pequeñas localidades de El Salvador. La clave para una paz continua en el campo será la creación de más puestos de trabajo con una productividad mayor; esto requiere el establecimiento de actividades agrícolas y no agrícolas de toda clase para absorber a los campesinos sin tierra y casi sin tierra que existen en El Salvador. También requiere el uso de la capacidad existente que implica el problema de tierras baldías, documentado aquí, con el fin de producir divisas, proporcionar alimentos a precios razonables para las ciudades y emplear a más personas en las fincas. Necesita promoverse un paquete de macropolíticas imaginativas que permitan hacer esto.

Se ha dicho poco acerca de los temas ambientales porque no figuran en la vanguardia del temario público en El Salvador, que sale de una guerra civil. De hecho, El Salvador figura en un alto lugar de la lista de países con daños ecológicos que necesitan detenerse con ayuda de programas que ofrezcan tanto conservación como mayores posibilidades de producción a los campesinos. En especial en los casos en los que el ecosistema está sometido a tensiones debido a presiones de distribución y maltusianas, el gobierno ha de buscar y ejecutar programas que demuestren que la agricultura entre los propietarios en pequeña escala y las restantes propiedades colectivas puede ser sostenible. Una sugerencia consiste en utilizar algunos de los principios del Plan Sierra de la República Dominicana, por ejemplo. Se sugiere que se solicite para El Salvador alguna asistencia técnica de este proyecto.

Ciertamente, el Plan Sierra aspira a conseguir un programa bien integrado, ecológica y económicamente sostenible, de gestión forestal, desarrollo de la comunidad, provisión de servicios sociales, parcelas sostenibles de terrenos y huertos, proyectos auxiliares de producción de ingresos y proyectos vocacionales y de conservación destinados a todas las edades. Se necesita en El Salvador un programa similar y varias de las cooperativas del ISTA serían un terreno experimental ideal para someter a prueba y, luego, divulgar dicho programa de tecnología ecológica relacionada con la agricultura y la agrosilvicultura en pequeña escala. Supuestamente, por ejemplo, parte del terreno que no está produciendo actualmente podría utilizarse para plantaciones de bosques que pudieran intercalarse con

cultivos anuales por algún tiempo y, luego, talarse para obtener postes y palos y, posteriormente, dejarlos madurar hasta que se conviertan en un grupo de árboles para madera, todo ello en tanto proporcionan cubierta de conservación a tierras cooperativas frágiles y de montaña.

Otra parte del Plan Sierra también es apropiada para aplicación en El Salvador. Algunas propiedades cooperativas y ciertas propiedades de FINATA estratégicamente situadas también deberían intentar de utilizar la tecnología desarrollada allí para pequeñas propiedades sostenibles (*conucos sostenibles*). Pudiera solicitarse ayuda alimentaria de Estados Unidos para sostener a los pequeños agricultores que estén dispuestos a permitir esta tecnología experimental — incluyendo barreras contra el viento, plantación en contorno, cultivos y legumbres de raíces profundas, zanjas de desvío, etc. — para su desarrollo local. Esta clase de agrosilvicultura debería incluir parte o todo lo siguiente:

- Técnicas que eviten la erosión tales como plantación en contorno, creación de mantillo, barreras de contorno a base de biomasa viva o muerta, prácticas de laboreo mínimo, establecimiento de terrazas y zanjas en terrenos de colinas.

- Buena construcción y mantenimiento de modificaciones estructurales tales como contornos correctamente trazados, bancos de terrazas inclinados suavemente hacia adentro con las zanjas limpias de sedimentos y sin extremos erosionados.

- Prácticas para mantener la productividad y la fertilidad del suelo tales como rotación de cultivos, intercultivos, recolección y uso de mantillo y estiércol y composte de los desechos de la finca y las familias.

- Esfuerzos por aumentar la autosuficiencia familiar y la sostenibilidad tales como plantación de árboles para leña, vallas vivientes y lagunas para producción de peces.

141

4. PRECIOS DE LA TIERRA, MERCADOS DE LA TIERRA E INTERVENCION DEL GOBIERNO: AJUSTE Y ORIENTACION DE LA POLITICA DESPUES DE LA GUERRA

Este capítulo explora el impacto de las fuerzas del mercado de tierras en El Salvador sobre la tenencia de la tierra, sobre el Banco de Tierras y sobre el sector agrícola en su conjunto. El objetivo del análisis consiste en comentar críticamente sobre dónde y cómo puede estar justificada, de estarlo, la intervención del gobierno en el mercado de la tierra. El análisis de este tema es importante en este momento debido a que el final de la guerra está teniendo un efecto significativo en el mercado de la tierra y debido a que, con las disposiciones agrarias de los Acuerdos de Paz y la creación en 1991 del Banco de Tierras, termina ahora la era de la reforma agraria expropiativa en El Salvador. Las iniciativas adicionales para estimular el desarrollo agrícola mediante la dimensión de la tenencia de la tierra tendrán que funcionar con las fuerzas del mercado o contra ellas.

El análisis presentará pruebas de que los precios de la tierra han aumentado espectacularmente desde el final de la guerra, impulsados en parte por la expansión de las ventas de tierras para vivienda en las zonas rurales de El Salvador, pero también debido a que los precios habían descendido en dólares constantes durante la guerra y ahora se están reajustando a los niveles previos a la guerra. Dado este movimiento de precios, la cobertura del Banco de Tierras probablemente disminuya considerablemente frente a sus objetivos propuestos. Es probable que la tenencia de tierras en arrendamiento se convierta en la forma principal de acceso del mercado a las tierras agrícolas para los agricultores con escasez de recursos y, debido a esta tendencia hacia el arrendamiento, deberán examinarse minuciosamente y ponerse en práctica políticas encaminadas a mitigar los costos sociales del arrendamiento.

La pequeña dimensión de El Salvador, junto con su elevada población y la llegada de la paz, han cambiado el panorama rural a uno en el que muy pocas propiedades rurales pueden considerarse ahora como destinadas a un uso exclusivo. Las necesidades de vivienda, de industria y de transporte competirán con la agricultura para las mismas propiedades en muchas partes del país.

Estos factores específicos del país, junto con el valor tradicional de la tierra como forma preferida de garantía de préstamos y como medio de combatir la inflación, crean una serie de circunstancias en las que puede esperarse que los precios de la tierra aumenten con más rapidez que los aumentos en el ingreso real procedente de la agricultura en un futuro previsible. Este aumento probablemente será más pronunciado durante el período de ajuste económico que ha seguido al final de la guerra. Si los precios de las tierras aumentan con más rapidez que los ingresos reales y de forma más acelerada que la rentabilidad de la agricultura, entonces la compra de tierras se convertirá en una opción para un número cada vez más reducido de salvadoreños en las zonas rurales. Las repercusiones sobre el bienestar social de este resultado previsto son poco claras y dependen principalmente de las oportunidades de empleo que ocurran fuera de la agricultura, del número de salvadoreños interesados en la agricultura y de la capacidad de ese grupo de beneficiarse de la actividad agrícola. Entre tanto, estas condiciones del mercado significan que el arrendamiento de tierras continuará siendo quizás el componente más importante del mercado de tierras para los agricultores con escasez de recursos que buscan acceso a la tierra.

Si bien el Banco de Tierras continuará beneficiando a un grupo importante de pequeños agricultores, la tendencia de precios de la tierra en aumento y la perspectiva desfavorable de la rentabilidad de la agricultura en general indican que el número total de compradores a los que podrá servir el Banco disminuirá con los niveles actuales de capitalización y pagos anticipados. Esto no significa que el Banco de Tierras no constituya una política eficaz de intervención del gobierno en el

mercado de tierras. El contexto económico cambiante en el que se compra y vende la tierra, no obstante, lleva consigo la necesidad de explorar una serie más amplia de alternativas normativas que consideren las realidades institucionales y el espíritu filosófico de los Acuerdos de Paz como criterios evaluativos para ejecución.

Tal como indican Binswanger y colaboradores (1992), en circunstancias en las que otras posibles oportunidades de inversión son limitadas y los mercados crediticios están subdesarrollados, la tierra proporciona rendimientos que no provienen de la agricultura ni del arrendamiento: específicamente, los aumentos en el capital en períodos futuros si los precios de la tierra aumentan con más rapidez que la inflación promedio, oportunidades de evadir los impuestos sobre el ingreso y el valor agregado por actividades no agrícolas del terrateniente y el facilitar la obtención de préstamos de los bancos del estado en un marco de escasez de dinero para capital de explotación en actividades no agrícolas. Las observaciones de Binswanger indican que, en el caso salvadoreño, puede ser beneficioso que el estado concentre sus posibles intervenciones en estas ventajas (algunas de las cuales vendrían directamente a expensas del estado), primero asegurando que dichas ventajas pueden beneficiar a un amplio espectro de la población, no sólo a quienes están inicialmente bien dotados y, segundo, utilizando la imposición a las tierras para promover una política racional de uso de la tierra a nivel nacional. Dichas políticas podrían ejecutarse eficientemente si existe un programa paralelo de desarrollo y perfeccionamiento de la capacidad de información sobre las tierras en el país.

En este capítulo se analiza el contexto económico en torno al diseño de un eficaz mercado de la tierra y política de uso de la tierra, llegando a la conclusión de que la dinámica de los precios de la tierra junto con los niveles actuales de rentabilidad de la agricultura impedirán que el mercado de venta de tierras se convierta en una amplia salida para los habitantes rurales con escasez de recursos, que las remesas desempeñan un papel significativo en el mercado rural de venta de tierras y (refiriéndose al Capítulo 2 de este estudio) que, como promedio, no se dan en El Salvador aumentos en la eficiencia de las parcelas de pequeño tamaño (es decir, rendimientos notablemente superiores obtenidos de parcelas de pequeño tamaño debido a las ventajas en la atención y la supervisión de la mano de obra).

Este capítulo consiste en una introducción y cuatro secciones. La primera sección describe la situación de los precios de la tierra en El Salvador tomando como base las conclusiones de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 y los resultados de una pequeña encuesta de las ventas actuales de tierras rurales. La segunda sección examina el Banco de Tierras como actor clave para la intervención del gobierno en el mercado de tierras, llegando a la conclusión de que su ámbito se reducirá con toda seguridad debido a los aumentos en el precio de las tierras. La tercera sección comenta sobre la persistencia e importancia del mercado de arrendamiento de la tierra y presenta algunas sugerencias para mitigar los problemas de las garantías e inversiones en el capital y la conservación del suelo en las fincas arrendadas. La sección última resume la conclusión clave del capítulo y su recomendaciones normativas.

4.1 El mercado de la tierra en El Salvador: Recuperación de los precios y proliferación de los solares de viviendas

El dinamismo en el mercado actual de ventas de la tierra proviene de dos factores principales: el ajuste natural de los precios a los niveles anteriores a la guerra y la compra y venta de propiedad rural para vivienda. La presente sección examinará primero la tendencia en los precios de la tierra en el curso de estos últimos tres lustros y, luego, estudiará su relación con el mercado de la vivienda.

Una forma de estimar los precios de las tierras rurales consiste en utilizar los datos procedentes de la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador, que registró el precio pagado por la tierra por los propietarios y la cantidad de tiempo que el propietario ha estado en la tierra.[1] Después de inflar las compras a colones de 1993 utilizando los datos del Banco Central sobre el cambio promedio anual en el índice del precio al consumidor, se estimó el precio de la tierra por manzana en función del tiempo a través de los últimos quince años utilizando técnicas ordinarias de mínimos cuadrados y una submuestra de 182 propiedades (Cuadro 4.1) compradas entre 1978 y 1992.[2] Los precios de la tierra no se controlaron para tomar en cuenta la presencia de infraestructura y no se hizo intento por hacer sensible la ecuación al tamaño de la parcela. El valor inflado de la tierra revela una media de 16.661 colones de 1993 por manzana. La tendencia simple es negativa en el curso del tiempo desde antes del comienzo del conflicto hasta 1992, descendiendo de un término de intercepción de 36.180 colones por manzana en 1978 (en colones de 1993) tal como se observa en el Cuadro 4.2. Esta ecuación simple pronostica un valor promedio de la tierra por manzana de 5.061 colones en 1992. Cabe recordar que 5.000 colones es el precio promedio por manzana en el que se fundamenta el Plan de Acción de 1991 del Banco de Tierras (este Plan de Acción constituye la base para la creación y operaciones normales del Banco de Tierras). Algunas de las pautas y procedimientos se han modificado temporalmente durante la participación del Banco de Tierras en el programa de transferencia de tierras de los Acuerdos de Paz, pero una vez que queden concluidos los Acuerdos, las operaciones volverán a las estipuladas por el Plan de Acción.)

Cuadro 4.1 Estimación de la Regresión del Precio de la Tierra en Función del Tiempo (en colones de 1993)

Variable dependiente: Precio de la tierra por manzana (1993 colones)			
R al cuadrado	0,107		
Variable	B	T	Sig. T
TIEMPO	-2.074	-4.634	0.0000
CONSTANTE	36.180	8.046	0.0000

Donde: TIEMPO = años 1 a 15, 1978 = 1, 1992 = 15.
Fuente: Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador.

---

[1]Hay cierta ambigüedad asociada con la variable de la duración de la ocupación; es decir, debido a la forma en que se formuló la pregunta es posible que el propietario que ocupase la tierra antes de comprarla pueda haber proporcionado una fecha anterior a la fecha de la compra. Pruebas anecdóticas sugieren que esto es raro en el caso de los propietarios privados que no se vieron afectados por la reforma de FINATA y, por tanto, con algunas reservas, esta medida se utilizará para indicar la fecha de la compra de la tierra.

[2]El IPC se seleccionó debido a que estuvo inmediatamente disponible para el equipo que trabajó bajo presión. Como indicó un examinador externo de un borrador anterior de este capítulo, un deflactor más exacto habría sido el deflactor del PIB o el índice de precios de venta al por mayor. El IPC es influenciado por el tipo de cambio, dada la importancia de las importaciones en la cesta de consumo.

150

La explicación de esta tendencia negativa es el efecto de la guerra civil en El Salvador. Estos resultados no son sorprendentes dados los problemas que afrontó la agricultura durante la guerra y el éxodo del país de muchos terratenientes.

Pero si la guerra fue la causa de la tendencia de la baja en el precio de las tierras, ¿generará la paz un aumento correspondiente? La rentabilidad de la agricultura, tal como se analizó en el Capítulo 2, es generalmente baja y, por tanto, inadecuada para impulsar un rápido aumento en el precio de la tierra. Por otra parte, el valor de la tierra para fines no agrícolas (por ejemplo, para vivienda, para la industria, como protección contra la inflación) puede suponerse, sin lugar a dudas, que tenga efectos inmediatos. El hecho mismo de que los precios de la tierra no hayan reflejado la inflación durante los años de la guerra significa una rápida recuperación como reflejo del valor de la tierra en relación con otros artículos. La demanda de tierras agrícolas para vivienda es otro fenómeno que comenzó durante la década de 1980 y que parece con toda certeza que desempeñará una papel importante en el mercado de tierras en años venideros.

Una muestra de las declaraciones de impuestos de la transferencia de la propiedad rural[18] demuestra que 37,2 por ciento de las ventas de tierras se refieren a parcelas menores de 0,1 manzana, 48,44 por ciento menores de 0,2 manzana y 59,9 por ciento menores de 0,5 manzana. El porcentaje de ventas de parcelas menores de 1 manzana es de 67,7 por ciento, y el de las menores de 2 manzanas de 83,8 por ciento. Esta distribución acumulativa demuestra que la categoría de 0-0,2 manzana es la categoría mayor de ventas de tierras por frecuencia y que éstas son ventas para solares de viviendas, no parcelas agrícolas. Aunque este grupo constituye sólo una fracción de la tierra total transferida en la muestra, la frecuencia de las transferencias para vivienda es lo que reviste mayor interés para el futuro del mercado de la tierra. Aunque los proyectos de *lotificación* están aún concentrados a lo largo de las carreteras principales y cerca de las ciudades, las visitas al campo pusieron de manifiesto que las parcelas agrícolas se estaban subdiviendo para viviendas alrededor de pequeñas localidades y zonas que estaban a unos 25 minutos de distancia por automóvil de una carretera pavimentada. En el grado en el que la tierra anteriormente agrícola adquiere posibilidades para uso como tierra de vivienda (mediante la proximidad a otras tierras dedicadas a viviendas, mediante extensión de carreteras o de las comunicaciones, etc.), el precio de reserva (es decir, el precio más bajo a los que los propietarios venderán) tenderá hacia un nivel que refleje el uso de valor más alto.

En otras palabras, si el mercado de la tierra se concibe como un mercado segmentado con un segmento de precio elevado para vivienda y un segmento de precio bajo para agricultura, la creciente demanda en el segmento de la vivienda fraccionará la segmentación y los nuevos precios de equilibrio reflejarán la intersección de la curva de la demanda del mercado de la vivienda y la curva de la oferta

---

[18]La muestra se seleccionó de copias de las declaraciones de impuestos analizadas y registradas por el Ministerio de Hacienda. Se utilizaron para la muestra las declaraciones recibidas de los gobiernos municipales por el ministerio del mes de octubre de 1992 al mes de mayo de 1993. Estas declaraciones incluyen transacciones desde el mes de diciembre de 1991 hasta el mes de abril de 1993, siendo la media diciembre de 1992. Las declaraciones se archivan en grupos de acuerdo con el orden en que se reciben. De ordinario, estos grupos no siempre se clasifican por departamento e incluyen transacciones tanto rurales como urbanas. El investigador efectuó la muestra seleccionando los grupos al azar, separando las declaraciones rurales de las urbanas y luego efectuando la muestra sistemáticamente de las declaraciones rurales. La muestra resultante comprende 277 observaciones, incluyendo las de cada departamento excepto Morazán.

151

de tierras agrícolas. Las tierras agrícolas se ofrecerán por tanto a precios que reflejen la disposición de los compradores a pagar la vivienda y no necesariamente la corriente de ingresos que pueda generarse de la agricultura.

Es evidente que la demanda de tierra para vivienda está creciendo, pero el grado de este aumento en la demanda es una cuestión empírica y una cuestión clave para los órganos normativos interesados en facilitar transferencias de la propiedad agrícola. Si el aumento en la demanda ha sido suficiente para "desegmentar" el mercado, entonces los compradores de tierras para usos agrícolas pueden tener dificultad en encontrar parcelas que puedan pagar. Conocedores del valor creciente de sus tierras para otros fines, los propietarios pueden preferir arrendar las tierras antes que venderlas en el mercado de la vivienda.

Estas afirmaciones no son una especulación. Las entrevistas celebradas con constructores grandes de viviendas rurales, tales como Argoz y Parcelaciones de Desarrollo, ponen de relieve un número de hechos interesantes que apoyan el escenario arriba descrito. La cantidad total de tierras, previamente agrícolas, divididas en proyectos de *lotificación* es de aproximadamente 16.000 manzanas.[4] Los mayores constructores de vivienda rural, Argoz, S.A., que declaran controlar 53 por ciento del negocio, han creado ya 100.000 lotes, suficientes para albergar a un 10 por ciento de la población del país. Duplicando esta cifra para tomar en cuenta al resto de los *lotificadores*, se ve claramente que el fenómeno de los lotes para vivienda es suficientemente grande para servir a 20 por ciento de la población.

Además, las entrevistas con los constructores confirmaron que los mercados de tierras para la vivienda y tierras agrícolas están ciertamente superpuestos. Los propietarios de tierras agrícolas llaman a los *lotificadores* cuando desean vender y un constructor declaró que 60 por ciento de los productores de café en el país querrían vender sus tierras para construcción de viviendas. En todas las entrevistas con los *lotificadores*, la demanda se describió como "infinita" o "ilimitada".

Los constructores también confirmaron que está ya en marcha una recuperación en los niveles de precios antes de la guerra y un aumento por encima de dichos niveles, en particular en las zonas que se vieron relativamente poco afectadas por la guerra. Aunque estos datos son anecdóticos, el hecho de que provienen de fuentes que participan en las ventas de tierras diariamente hace que valga la pena repetirlos. Se declaró que la tierra en Usulután cuesta un promedio de 15.000 colones por manzana, de 60.000 colones por manzana en Zapotitlán y de 35.000 colones por manzana para la tierra de cafetales. Se informó que la tierra cerca del aeropuerto tiene un precio actual de 70.000 colones por manzana y la tierra en el corredor a lo largo de la Carretera Panamericana al oeste de San Salvador un valor de 200.000 colones por manzana. Se declaró que la tierra en las áreas afectadas por la guerra, en Chalatenango o Morazán, por ejemplo, tenía un valor de 8.000 a 10.000 colones por manzana.

Utilizando los datos de impuestos sobre la propiedad, se empleó una ecuación de regresión para estimar el precio de la tierra en El Salvador como función del área de tierra y la presencia de construcción. Todos los tamaños de parcelas se incluyeron en la estimación debido a que, sólo tomando *en cuenta el precio de la tierra para la vivienda así como para la agricultura, puede determinarse el precio de la tierra pertinente para fines normativos. Evidentemente una estimación de este tipo no toma en cuenta una serie de variables específicas para el lugar que influye en el precio de la tierra pero la

[4]Esta cifra se basa en la información recopilada por los propios constructores.

estimación pone de relieve, sin embargo, un cuadro global del precio de la tierra que llena el vacío en la disponibilidad de información.

La estimación incluyó un término para la raíz cuadrada de la dimensión de la parcela, en base a la hipótesis de que el valor de la tierra por manzana es una función decreciente de la dimensión (debido al valor más alto dado a las pequeñas parcelas para vivienda) y una variable ficticia para la presencia de construcción a fin de controlar el valor de la infraestructura. Tal como se muestra en el Cuadro 4.2, la regresión pronostica un valor de la tierra por manzana a un precio de 19.314 (manzana^{-2}). Debido a que el término constante no es notablemente diferente de cero al nivel de 0,05, no se incluirá en la interpretación de los resultados (aunque se comentará sobre el coeficiente especulativamente más adelante en el documento). El término lineal tampoco es notablemente diferente de cero. La variable ficticia de construcción puede interpretarse como causante de un aumento en el término de intercepción de 40.680 colones por encima del precio de la tierra. Cabe subrayar que esta especificación conceptualiza intencionalmente el mercado de la tierra como un mercado en el que las parcelas mayores costarán menos por manzana que las parcelas menores. La dimensión de una parcela de 4 manzanas, por ejemplo, tendrá un precio pronosticado de 19.341 x raíz cuadrada de (4)=38.682, o unos 9.670 colones por manzana.

Cuadro 4.2 Precio de la tierra por manzana como función de la dimensión de la parcela

Variable dependiente: Precio de la tierra (colones)			
R al cuadrado	**0,103**		
Variable	**Coeficiente**	**T**	**Sig. T**
Raíz cuadrada del área	19.314	2,330	0.0205
Area	-1.157	-0,817	0.4149
Variable ficticia para la construcción	40.680	4,108	0.0001
Constante	10.363	1,538	0,1253

Fuente: Muestra de las declaraciones del impuesto de transferencia de tierras del autor.

Esta regresión indica que el actual precio de la tierra promedio a nivel nacional, cuando se incluyen las transacciones de todas las dimensiones de parcelas, es sustancialmente más elevado que los precios que está pagando el Banco de Tierras por las propiedades agrícolas en virtud de los Acuerdos de Paz, la información más inmediatamente disponible sobre el precio de la tierra. El precio promedio de la tierra para las propiedades legalizadas mediante transacciones del Banco de Tierras al 30 de junio de 1993 es de 6.374 colones por manzana (informe de actualización de la AID). Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estas propiedades están situadas generalmente en zonas conflictivas y han sido ocupadas por hasta trece años por *tenedores* no oficiales (personas que ocuparon las parcelas sin documentación durante la guerra). El precio pagado por estas propiedades reflejaría por tanto el extremo inferior del mercado de venta de tierras.

Sin embargo, el objetivo más importante de las cifras de regresión simple no es meramente describir el precio actual de la tierra agrícola sino, más bien, al hacer la medida del precio de la tierra sensitivo al mercado de lotes para viviendas en las zonas rurales, pronosticar hacia dónde se dirige el mercado de ventas de la tierra.

Por inferencia de las dos series de datos, parece evidente que el proceso de paz ha ido acompañado en realidad de una recuperación en los precios de las tierras. El Cuadro 4.3 presenta los promedios simples del precio por manzana dividido en cohortes de tres años. Lo que es evidente en esta presentación de los datos, que es encubierto por la regresión, es el hecho de que el descenso en los precios de la tierra termina durante el último período de tres años (1990-1992). La combinación de esta observación con la cifra de 19.000 colones por manzana de la muestra de 1993 indica que, desde que el proceso de paz comenzara, ha habido una recuperación en el precio de la tierra y que la tasa de incremento es pronunciada.

Cuadro 4.3 Precios promedio de las ventas de tierra para período de tres años desde 1978 (colones de 1993)

Período de tres años	Precio promedio de la tierra por manzana (colones de 1993 constantes)
1978-1980	37.201 (n=21)
1981-1983	27.742 (n=37)
1984-1986	17.378 (n=26)
1987-1989	10.614 (n=47)
1990-1992	10.321 (n=51)
1993	19.341 (por 1 manzana, sin construcción, pronosticado por regresión)

Fuente: Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador.

También apoyan estas conclusiones pruebas anecdóticas recopiladas en viajes de campo por todo el país. Al hacer la pregunta "¿Cuánto costaría una manzana de buenas tierras agrícolas en esta zona?", se obtuvo la respuesta de una cifra baja de 3.000 colones por manzana (específicamente en una región dedicada al cultivo del maíz cerca de Guaymango, Ahuachapán) y una cifra alta de 25.000 (en zonas dedicadas anteriormente al algodón cerca de San Marco Lempa, Usulután, para tierras no regadas sin cultivo permanente).

Considerando estos datos globalmente, parece evidente que el precio de 6.000 colones por manzana probablemente sea ahora el precio más bajo en el mercado de la tierra principalmente agrícola y con una rentabilidad limitada, y que el precio promedio de 19.000 colones por manzana (para parcelas de 1 manzana) no es muy diferente de los niveles de precios de antes de la guerra, si se ajustan para

154

tomar en cuenta la inflación. Los precios promedio de la tierra cercanos a los 20.000 colones por manzana en las zonas rurales probablemente sean la norma en los dos años próximos a medida que (1) se produce un ajuste después de la guerra en el mercado de venta de tierras deprimido por la guerra y (2) el valor de las tierras para viviendas afecta a una parte cada vez mayor del terreno rural. Dadas las pruebas proporcionadas por la tendencia cronológica, es probable que el precio promedio de la tierra aumente rápidamente a una cifra alrededor de 36.000 de 1993. El hecho de que la cifra de 36.000 colones refleja realmente el precio de la tierra antes de la guerra en colones constantes es apoyado por los datos sobre precios presentados en el Capítulo 3 en relación con los precios de las tierras expropiadas por el ISTA en la Etapa I de la reforma agraria, que tuvieron un promedio de 33.000 colones de 1993 por manzana.

Si se acepta como verdadero parámetro un coeficiente de intercepción estadísticamente insignificante de la muestra de precios de la tierra de 1993, es interesante advertir que para los tamaños pequeños de parcelas el precio de 1992 y el precio de 1978 (según pronosticado por el término de intercepción de regresión) se aproximan mucho.

Estas pruebas indican que (1) los precios de la tierra están en un estado de ajuste ascendente rápido después de haber sido deprimidos por la guerra, (2) los precios de la tierra para vivienda en zonas rurales producen otra presión ascendente fuerte sobre los precios de la tierra y (3) el proceso de ajuste probablemente no ha terminado aún y la absorción de tierras agrícolas para vivienda probablemente esté comenzando solamente.

4.2 El Banco de Tierras en el contexto de costos de la tierra cada vez más elevados

El Plan de Acción del Banco de Tierras de 1991 fundamenta sus hipótesis acerca de la cantidad de tierras y el número de beneficiarios que pueden verse afectados en otras series de hipótesis acerca de la rentabilidad de la tierra y los costos de la tierra. Los datos procedentes de este informe indican que las hipótesis de rentabilidad de la tierra son razonables, pero las hipótesis sobre el precio de la tierra probablemente sean demasiado bajas. Si ocurre esto, entonces el número de agricultores que se prevé se verán beneficiados con el programa en el curso de los próximos cinco años será casi con toda certeza más bajo que el que se ha estimado. Además, las fuerzas económicas estructurales parecen conducir hacia una contracción continua de la cobertura del Banco de Tierras. Aunque el Banco de Tierras seguirá proporcionando un servicio importante, su clientela probablemente se haga cada vez más limitada. A medida que aumentan los precios de la tierra, la corriente de pagos de las hipotecas pendientes será insuficiente para apoyar el mismo número de préstamos nuevos, de precio más alto, a menos que se aumente sustancialmente la cuantía del pago inicial.

Las hipótesis del precio de la tierra del actual Plan de Acción del Banco de Tierras — 5.000 colones de 1991 por manzana — conducen a una cifra proyectada de 25.392 beneficiarios para el año 2000. Si se cambian estas hipótesis a una cifra conservadora de 8.000 colones de 1993 por manzana con una inflación del 10 por ciento y un aumento anual del 20 por ciento en el valor de las tierras, se reduce esta cifra a ligeramente más de 10.000 beneficiarios.[20] Tal como indica el análisis precedente del precio de la tierra, la última serie de hipótesis parece más probable para el futuro.

---

[20]Las hipótesis y el análisis de la corriente en efectivo pueden verse en el Plan de Acción del Banco de Tierras y en la publicación de John Strasma (1988) titulada "Programa del Banco de Tierras de FINATA en El Salvador: Análisis Financiero".

155

Quizás sea necesario revisar la norma interna del Banco de Tierras de prestar un máximo de 20.000 colones por prestatario debido a que el precio de la tierra probablemente haga pronto la compra de 3 manzanas con 20.000 colones algo inusitado, cosa que no debe extrañar. John Strasma (1988) en su análisis de la propuesta para el establecimiento de un banco de tierras pronostica que "si viene la paz, los precios de la tierra se dispararán". El Banco de Tierras fue concebido y creado en condiciones de un mercado deprimido por la guerra y ahora se ve confrontado por el ajuste de precios de la posguerra.

Dada la limitada cobertura del Banco de Tierras ocasionada por los costos cada vez mayores de las tierras, es importante preguntar si las remesas del extranjero podrían cerrar la "brecha del pago inicial", es decir, la falta de dotación para hacer un pago inicial de 5 por ciento a fin de cumplir las condiciones para financiamiento por el Banco de Tierras. Ciertamente es sabiduría convencional entre los *lotificadores* (constructores en parcelas de viviendas rurales) que gran parte del dinero que activa la explosión en las ventas de lotes para viviendas proviene de remesas. Los datos sobre este aspecto son contradictorios pero la conclusión de este analista es la de que la remesas desempeñan un papel significativo en el mercado, pero no en el mercado de las tierras agrícolas; por tanto, esto subraya aún más la dinámica del mercado esbozada arriba.

Los datos de MIPLAN no indican que las revisiones vayan a ser una fuente importante de financiamiento de las compras de tierras. Utilizando la misma muestra de MIPLAN de 13.291 habitantes rurales con edad laboral que se empleó en los Capítulos 1 y 2, 1.488 (11,2%) reciben alguna forma de remesas regulares. De éstos, sólo 11 (0,7%) afirmaron que utilizarán el dinero para comprar tierras. Con respecto a la vivienda, 5,7 por ciento declararon estar utilizando las remesas para comprar vivienda. El consumo fue el principal uso de las remesas, declarado por 93,2 por ciento de los encuestados. Incluso si las remesas se siguen introduciendo en el país al ritmo actual, evidentemente no están entrando en el mercado de compra de tierras en las zonas rurales con gran frecuencia, aunque parecen desempeñar un papel en el mercado de la vivienda rural y, supuestamente, contribuirán a impulsar las presiones sobre el precio de las tierras a través del mercado de la vivienda rural.

Estos datos son rechazados tajantemente por los *lotificadores*, cuyos perfiles de clientes revelan que aproximadamente el 60 por ciento del presupuesto general de los compradores de lotes para viviendas proviene de las remesas. Estas pruebas indican que muchos encuestados en la encuesta de MIPLAN probablemente incluyeran los pagos de la vivienda en la categoría de consumo. Sin embargo, estas dos fuentes de datos, en conjunto, indican que la corriente de remesas probablemente se dirigiera mucho más hacia la compra de terreno para vivienda que hacia la compra de tierras para la agricultura.

Una línea diferente de debate acerca del papel del Banco de Tierras gira en torno a la eficiencia; es decir, hay aumentos directos en la eficiencia al promover dimensiones de fincas pequeñas debido a las "economías técnicas de lo pequeño" en la microgestión de ciertos cultivos y una supervisión de la mano de obra más eficaz (principalmente a través de la mano de obra familiar). En el caso de los cultivadores salvadoreños de maíz-frijol-sorgo y los productores de café, objetivos previstos del programa del Banco de Tierras (Plan de Acción del Banco de Tierras, 1991), sólo puede presentarse un caso muy débil a favor de esta postura. Tal como se indicó en el Capítulo 2, las utilidades promedio por manzana descienden ligeramente al aumentar el área cultivada pero la tasa de descenso es tan pequeña que es insignificante a través de la distribución funcional de tamaños de fincas en El Salvador.

Si bien los pequeños agricultores pueden tener verdaderas ventajas en cuanto a competitividad en situaciones tales como las imperantes en la producción de legumbres de invierno de Guatemala, no parecen tener una ventaja clara de competitividad en los sistemas agrícolas típicos de El Salvador. La

economía se beneficia de las actividades del Banco de Tierras en el grado en que el Banco corrige la imperfección del mercado ocasionada por las restricciones del capital y por los altos costos de transacción de subdividir la tierra. Sin embargo, parece que pueden obtenerse ventajas adicionales de una eficiencia técnica mayor.

Hay algunas medidas prácticas que pudieran hacer al Banco de Tierras más ágil y eficaz, incluso si su impacto general parece verse profundamente limitado por fuerzas mayores del mercado. La primera de estas medidas consiste en establecer una fecha límite para poner fin al tratamiento prioritario que reciben los ex combatientes en virtud de los Acuerdos de Paz. En la fecha de redactar el presente documento, el programa de transferencia está retrasado conforme al calendario establecido. Negociaciones prolongadas, disputas administrativas, controversias de precios y acusaciones de falta de buena fe, son elementos todos ellos que contribuyen a un proceso que obliga a la clientela originalmente prevista del Banco — los agricultores privados que no eran participantes en la guerra — a esperar la resolución del programa de transferencia de tierras. Una fecha límite firme en la que convengan todas las partes daría a todos los interesados la motivación para llevar a cabo negociaciones con eficiencia y de buena fe y dejar de penalizar a los individuos particulares que están esperando para negociar las propiedades a través del Banco de Tierras.

Otra falla de la operación del Banco, fácil de remediar, es la de que, con el Plan de Acción de 1991, no se incluyen lineamientos para asegurar las viabilidad ecológica de las transferencias de tierras. Simplemente algunas tierras no deberán utilizarse para la agricultura por razones ecológicas y el Banco podría asegurar fácilmente que no contribuye a la degradación del suelo negándose a financiar transferencias de tierras ecológicamente frágiles. Los esfuerzos que está realizando el gobierno por generar un sistema de información de tierras integral, con datos ecológicos, podrían proporcionar la información para estas determinaciones.

Una tercera consideración práctica sería la de revisar los lineamientos sobre precios en virtud de los cuales opera el Banco. El hacerlo sería admitir que, con los niveles actuales de financiamiento, el Banco tendrá que reducir su número último de beneficiarios. Sin embargo, al mantener el tope actual de 6.500 colones por manzana, la calidad de la tierra disponible y la cantidad ofrecida probablemente se reducirán considerablemente después de la conclusión de la transferencia de los Acuerdos de Paz y la reanudación de las operaciones normales.

Una cuarta medida práctica sería la de permitir a los constructores privados operar en paralelo con el Banco de Tierras para tener acceso a fuentes de fondos externos. Constructores destacados entrevistados afirmaron que había un fuerte deseo de proporcionar este servicio y que consideraban que afrontaban una competencia desleal con el gobierno a este respecto.

Una quinta sugerencia es la de que el Banco de Tierras establezca al menos una presencia mínima en el ámbito rural. Dado que una de las metas del Banco consiste en reducir los costos de transacción, el hecho de que las partes interesadas hayan de trasladarse a San Salvador para la transacción de incluso las operaciones más fundamentales parece contradictorio. Sería muy razonable el que al menos un funcionario y un secretario estuviesen estacionados en Santa Ana y en San Miguel para atender las indagaciones rutinarias.

En resumen, el Banco de Tierras siempre ha sido considerado únicamente como un componente limitado de la respuesta salvadoreña a la cuestión de los pobres de las zonas rurales con escasez de recursos. El presente análisis indica que los precios de la tierra cada vez más elevados limitarán el papel

del Banco aún más, a menos que se encuentre capital adicional para permitir al Banco mantener su ámbito de compras de tierras a precios más elevados. Esto no equivale a decir que el Banco no continuará proporcionando un servicio económica y socialmente importante y el papel importante del Banco en la ejecución de los Acuerdos de Paz es ya un hecho. Sin embargo, sí indica que los cambios estructurales en el mercado de las ventas de tierras y la naturaleza de la agricultura en fincas pequeñas significan que intervenciones adicionales en el mercado de las ventas de tierra para estimular la agricultura costarían mucho y lograrían resultados limitados. Este análisis apoya decididamente el programa del Banco de Tierras pero indica simplemente que el beneficio de bienestar social obtenido de invertir más dinero en el Banco puede ser inferior al beneficio de bienestar social obtenido al invertir en otro segmento de la agricultura, dadas las conclusiones presentadas aquí acerca de los precios de la tierra y las presentadas en otros lugares del informe acerca de la dimensión y las necesidades de otras poblaciones, en particular los arrendatarios de tierras.

4.3 El mercado de arrendamiento de tierras: ha quedado firmemente arraigado

Tal como indicó Mitchell Seligson en el Capítulo 2 el arrendamiento de tierras es una forma firmemente arraigada de tenencia de la tierra en El Salvador. Si son correctos el análisis de los movimientos en los precios de las tierras y la demanda de tierra para vivienda, entonces parece que los arreglos de arrendamiento continuarán ciertamente y, quizás, incluso se amplíen, a menos que la rentabilidad agrícola descienda notablemente en comparación con las oportunidades salariales. A medida que aumenta el precio de reserva y el valor colateral de la tierra poseída, su oferta para venta a *cualquier precio* disminuye. Si la demanda de tierras para fines agrícolas sigue constante, entonces la tenencia en régimen de arrendamiento debería aumentar. Sin embargo, los tipos de arrendamiento no aumentarán necesariamente de forma correspondiente a los precios de la tierra, ya que la tasa de arrendamiento de tierras para la agricultura seguirá representando la corriente de ingresos disponible de la tierra para otras actividades agrícolas y no de las ventas para viviendas. La tasa de arrendamiento también será limitada en el lado de la demanda por el hecho de que, si los rendimientos procedentes de la tierra menos los pagos del arrendamiento caen por debajo del salario de oportunidad, los arrendatarios abandonarán el mercado.

La Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993 en El Salvador encontró una tasa promedio de arrendamiento anual de 362 colones por manzana, cifra confirmada por visitas de campo a los arrendatarios. Tal como se indicó en el Capítulo 2, sin embargo, las cuestiones importantes acerca de la tenencia en régimen de arrendamiento en este momento guardan menos relación con las tasas de arrendamiento que con las cuestiones de la inversión a largo plazo y conservación del suelo. Si las fuerzas del mercado refuerzan e incluso amplían la tenencia en régimen de arrendamiento, entonces estas cuestiones tienen un significado aún mayor. Además, debido a que los órganos normativos han tendido a prestar menos atención a los arrendatarios como a grupo duradero, no hay instituidas medidas para concentrarse en ellos específicamente.

Los dos problemas fundamentales de la tenencia en régimen de arrendamiento guardan relación con la falta de garantías para préstamos a largo plazo (el crédito a corto plazo puede obtenerse a menudo pignorando la cosecha como garantía) y la falta de incentivos para inversiones a largo plazo, bien sea en infraestructura, en cultivos perennes o en conservación de suelos. Entre las medidas para hacer frente a estos problemas figuran las siguientes:

1. Educación de los propietarios y arrendatarios de las tierras acerca de las nuevas tecnologías de producción y conservación del suelo. Los propietarios pueden cargar tasas de arrendamiento más

156

altas por actividades de valor más elevado en sus tierras y quizás estén más interesados en correr los riesgos inherentes en contratos de arrendamiento de plazo más largo si el arrendatario está bien capacitado en las prácticas de producción que se han de utilizar. Los propietarios perderán la corriente de ingresos procedentes del arrendamiento de sus tierras si la calidad del suelo se deteriora demasiado y, por tanto, estarían naturalmente interesados en aprender acerca de las técnicas de conservación del suelo. Los arrendatarios también tienen, en el grado en el que puedan explotar la misma parcela durante años sucesivos, un incentivo en emprender voluntariamente medidas de conservación del suelo (aunque no necesariamente a niveles óptimos). Si ambas partes están bien informadas acerca de las medidas de conservación del suelo, aumentará la probabilidad de que las partes emprendan voluntariamente la conservación del suelo o la incorporen en los contratos de arrendamiento. El nuevo programa de extensión del Ministerio de Agricultura con fondos del Banco Mundial es un proyecto permanente, en gran escala, que se concentra en los pequeños agricultores y que pudiera servir como base para concentrarse intensamente en los arrendatarios. Otras iniciativas permanentes de las organizaciones de agricultores y grupos de ex combatientes destinadas a enseñar técnicas de agricultura sostenible y no tradicionales en escuelas regionales de demostración también pudieran proporcionar una base para actividades de educación más amplias.

2. Políticas de impuesto sobre el valor de las tierras. La imposición conforme al potencial de utilización daría a los propietarios que arriendan terrenos para usos por debajo de su capacidad incentivos para efectuar inversiones en cultivos de valor más elevado y en mecanismos de conservación, incluso si siguen proyectando arrendar a otros el terreno.

3. Promoción de contratos de arrendamiento a largo plazo. El arrendamiento a plazo más largo daría al arrendatario más incentivo para administrar racionalmente los recursos del suelo, aunque, a menos que los contratos de arriendo tengan una duración sumamente larga, probablemente serían de utilidad limitada para promover la inversión. El aliciente para que los propietarios arrienden sus tierras por períodos más largos podría crearse mediante incentivos fiscales, en particular si llega a implantarse el impuesto municipal propuesto sobre la propiedad.

4. Mejoramiento del sistema de justicia en la creación de una atmósfera de cumplimiento de los contratos. Si se desea hacer hincapié en crear contratos de arrendamiento especializados o de arrendamiento a largo plazo, entonces ha de haber un sistema de ejecución creíble como base para el ambiente de contratación.

5. Sociedades limitadas. Esta medida sería en realidad una alternativa al arrendamiento, pero podría promoverse cuando el terrateniente no desea trabajar personalmente el terreno o venderlo, pero está dispuesto a aceptar cierto riesgo. La formación de sociedades entre los arrendatarios y los propietarios puede ser apropiada para los cultivos que requieren un período de tiempo para entrar en producción o los cultivos que requieren aptitudes extensas en producción y manipulación. Esta medida sería por tanto paralela a la introducción de técnicas para la producción de cultivos especiales.

4.4 Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo aborda la cuestión de cómo afectará el mercado de la tierra a la tenencia de las tierras en El Salvador y el efecto de dichos cambios sobre el sector agrícola y sobre la intervención gubernamental en el mercado de tierras, específicamente por conducto del Banco de Tierras. Demuestra

que los precios de la tierra han aumentado de forma pronunciada en estos dos últimos años, aunque ciertamente en respuesta a la llegada de la paz al país y la expansión paralela de los lotes para vivienda en las zonas rurales, pero que, en colones constantes, el aumento de los precios representa un movimiento hacia niveles previos a la guerra. Los precios actuales no han llegado aún a los niveles anteriores a la guerra y, junto con el efecto de las ventas de tierras para viviendas en el mercado a nivel nacional, se espera que continúen aumentando de forma pronunciada, probablemente hasta llegar a los 35.000 colones por manzana (colones de 1993) dentro de un plazo de cinco años, aproximadamente. Esta tendencia reducirá el número proyectado de beneficiarios a menos en dos terceras partes con los niveles actuales de capital. La continuación del apoyo de capital al Banco de Tierras requeriría cantidades crecientes de dinero en beneficio de un número cada vez menor de personas. Los argumentos acerca de los efectos posibles de las remesas parecen tener algún mérito, pero las peticiones de una mayor eficiencia procedentes de un sector de pequeños terratenientes no son muy pertinentes en el caso salvadoreño.

Entre tanto, el mercado de arrendamiento de tierras seguirá siendo el medio más común de acceso del mercado a la tierra para los habitantes de las zonas rurales y probablemente experimentará una expansión dados los incentivos que los propietarios tienen de mantener la propiedad de la tierra durante una época de precios en alza.

La estructura cambiante de la demanda de tierras significa que la política agraria también ha de cambiar. La intervención impulsada por la demanda en el mercado de venta de tierras siguiendo los lineamientos del Banco de Tierras constituye sólo una solución parcial. La imposición sobre las tierras, la planimetría agro-ecológica y los lineamientos sobre usos de las tierras son políticas de alternativa para las que se ha realizado ya una gran labor preparatoria, incluido un estudio principal de los impuestos municipales sobre las tierras encargado por la A.I.D. La implantación de una serie heterodoxa y juiciosa de estas políticas puede brindar la mejor oportunidad para utilizar el mercado cambiante y las circunstancias institucionales en ventaja óptima. Estas condiciones cambiantes también requieren una revaluación del mercado de arrendamiento de tierras.

El reconocimiento de la persistencia e importancia del arrendamiento en el mercado de tierras significa que se haga un esfuerzo por promover políticas que mitiguen los efectos subóptimos de esta forma de tenencia. Una serie de posibles iniciativas normativas que palien los problemas de garantía y creen un horizonte de plazo más largo para promover la inversión de capital y la conservación del suelo merecen atención inmediata, al igual que lo merecen nuevos paradigmas de educación y extensión rural, medidas de impuestos al valor de la propiedad, mejoras en el sistema de justicia y promoción de sociedades limitadas. El Banco Mundial ha prestado recursos cuantiosos para financiar un nuevo modelo de extensión agrícola por conducto del Ministerio de Agricultura, creando una base importante para políticas de extensión que se concentren específicamente en los pequeños agricultores y los arrendatarios. Actividades paralelas por las asociaciones de agricultores y grupos de ex combatientes encaminadas a establecer centros regionales de capacitación en técnicas agrícolas sostenibles también representan medidas locales concretas que podrían apoyarse y ampliarse mediante ejecución de la política futura.

5. ASPECTOS LEGALES RELATIVOS A LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SALVADOR

5.1 INTRODUCCION.

El aspecto económico del sector rural en El Salvador tiene, como es natural, su expresión en las leyes vigentes en el país, que concretizan su forma, con sus bondades y sus distorsiones, por lo que debemos referirnos brevemente a las principales características del régimen legal de tenencia de tierras, en especial, en cuanto se refiere a las tierras rústicas y los sectores beneficiados por la reforma agraria.

Para la mejor comprensión de este capítulo, es necesario incluir un glosario de algunos términos jurídicos empleados, indicando su significado específico en la legislación salvadoreña, cuando no son definidos en el texto:

Acta: documento en que la autoridad pública hace constar la realización de cualquier acto o hecho, por ejemplo, la adjudicación de un inmueble a un beneficiario de la reforma agraria.

Bien de familia: vinculación en la que la propiedad de un bien inmueble, como la vivienda familiar urbana o la pequeña propiedad rústica, es asignada a un grupo familiar, bajo la prohibición de enajenarlo por un período de tiempo determinado en la ley.

Certificación: constancia expedida por la autoridad judicial o administrativa en la que transcribe un acta o una resolución pronunciada por ella, para que sirva al interesado como prueba de lo que se hace constar.

Despojo: todo acto por el cual se priva del legítimo uso o goce de un derecho a otra persona.

Diligencias: cualquier trámite seguido ante autoridad judicial o administrativa, del cual se forma un expediente.

Escritura pública: todo asiento hecho por un notario en el libro de protocolo autorizado, de un acto o contrato ejecutado ante sus oficios.

Folio personal: sistema registral inmobiliario en el que los fundos son inscritos atendiendo al propietario de los mismos, de manera que, a cada cambio de titular, adquieren un nuevo número de matrícula.

Folio real: sistema registral inmobiliario en el que las inscripciones se hacen atendiendo a los fundos a inscribir, de manera que se asigna un número de matrícula permanente al inmueble y se anotan en el folio o expediente correspondiente a su inscripción los cambios de propietario, gravámenes y otros derechos que recaen sobre el fundo. El término se usa aún cuando el folio real no exista como un expediente, sino que aparezca como información computarizada, siempre que la inscripción se haga atendiendo al inmueble a inscribir.

Notariado: en El Salvador se sigue el sistema del notariado latino. Al igual que en el sistema anglosajón, el notario es un depositario de fe pública, pero sus funciones no se limitan a constatar la autenticidad de las firmas puestas por las partes en un documento contentivo de una declaración o contrato; para ser notario se requiere ser abogado y haber sido autorizado para el ejercicio de la función notarial por la Corte Suprema de Justicia, tras un examen de suficiencia. El notario, además de dar fe

de la suscripción de un acto por las partes, tiene funciones asesoras, y asienta en un libro especial, denominado protocolo, declaraciones y contratos en que consta la voluntad de los comparecientes a otorgarlos ante él.

Ocupación: modo de adquirir la propiedad de una cosa que no pertenece a nadie, apoderándose materialmente de ella.

Oficioso (de oficio): procedimiento en el cual el juez o funcionario administrativo realiza oportunamente los distintos trámites señalados en la ley, sin necesidad de que las partes interesadas se lo pidan.

Protocolo: libro formado por hojas de papel sellado, autorizado anualmente por la Corte Suprema de Justicia para el ejercicio de la función notarial, y en el que se asientan las escrituras públicas otorgadas por los interesados ante el notario.

Recurso: procedimiento establecido en la ley para la impugnación de una resolución judicial o administrativa, como apelación, revisión, casación, etc.

Res nulius: cosa que no pertenece a nadie.

Testimonio: transcripción de la escritura pública que hace el notario y entrega a las partes interesadas. Los testimonios de las escrituras de adquisición o modificación de derechos de propiedad constituyen la mayor parte de los documentos inscribibles en el Registro de la Propiedad.

Titular: la persona a la que por ley le es reconocido el goce de un derecho.

Título de dominio: la forma específica de adquirir la propiedad, como compra-venta, donación, permuta, etc., y por extensión, el documento en que consta, como escritura pública, acta de adjudicación, certificación de declaratoria de heredero, etc.

Vinculación: Prohibición de enajenar un bien.

5.2 REGIMEN DE LA PROPIEDAD INMUEBLE EN EL SALVADOR.

5.2.1 Régimen de propiedad de la tierra en el derecho salvadoreño.

El régimen de propiedad inmueble en El Salvador se enmarca dentro de la concepción heredada del Derecho Romano, recibida a través de la legislación hispánica y el Código Napoleónico, que la considera como un derecho absoluto del titular del mismo, con facultades de uso, goce y abuso del bien poseído.

La regulación básica sobre la propiedad aparece en el Código Civil, que data de 1860, y en él no se hace mayor diferencia, en cuanto al régimen que regula el derecho, entre bienes muebles o inmuebles, salvo en lo que se refiere a su forma de adquisición y comprobación del derecho. Tampoco son tratados bajo un régimen distinto los inmuebles urbanos y rústicos.

Las principales limitantes a la posesión de imnuebles rústicos aparecen en la Constitución. Así, el Art. 105 prohíbe la posesión de tierras rústicas, en exceso a la extensión de doscientas cuarenta y cinco

hectáreas, a cualquier persona natural o jurídica; el Art. 108 prohibe a corporaciones y fundaciones civiles o eclesiásticas sin fines de lucro la posesión de inmuebles no necesarios para la realización de sus fines inmediatos; el Art. 109 prohibe la posesión de tierras rústicas a extranjeros en cuyos países de origen los salvadoreños no tengan iguales derechos; el Art. 103 inciso tercero declara que el subsuelo pertenece al Estado y sólo podrá explotarse por concesión de éste.

La Constitución salvadoreña de 1950 estableció el principio del reconocimiento de la propiedad privada en "función social", que ha sido repetido en las constituciones posteriores, hasta aparecer en el inciso primero del Art. 103 de la actual. El término "función social" ha sido controvertido y debatido desde puntos de vista jurídico y político, sin que pueda estimarse que haya un consenso sobre su alcance y extensión, especialmente en cuanto a la propiedad de la tierra rústica, pero ha servido como fundamento para el establecimiento de nuevos regímenes de propiedad rural, especialmente a partir del inicio del proceso de reforma agraria, en 1980.

Las formas de propiedad colectiva de la tierra no son nada nuevo en El Salvador. Siempre ha podido ser poseída por personas naturales en proindivisión o por personas jurídicas de derecho común, como una fundación, o de carácter mercantil, como una sociedad anónima. Desde 1969, existe una legislación relativa régimen de cooperativas, y se han creado muchas asociaciones agrarias de este tipo.

En virtud de la "Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria" (Decreto Legislativo N° 302, de 26 de junio de 1975, publicado en el Diario Oficial N° 120, Tomo 247, de 30 de junio de 1975), se autorizó la constitución de **asociaciones comunitarias campesinas**, definidas en la ley como aquellas "constituídas por personas que aporten en común su trabajo, industrias, servicios y otros bienes, con el fin primordial de explotar directamente y en común, inmuebles rústicos; así como de comercializar o industrializar sus productos, debiendo repartirse las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio económico entre los asociados, en forma proporcional a sus aportes" (Art. 63 de la ley). La "Ley básica de la reforma agraria" (Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 153, de 5 de marzo de 1980, publicado en el Diario Oficial N° 46, Tomo 266, de la misma fecha) estableció que las tierras afectadas en el proceso de reforma agraria serían adjudicadas a asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias campesinas y otras asociaciones de trabajadores agropecuarios, dándoseles una nueva regulación a estas entidades por medio de la "Ley especial de asociaciones agropecuarias" (Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 221, de 9 de mayo de 1980, publicado en el Diario Oficial N° 86, Tomo 267, de la misma fecha). La mayoría de las tierras incluídas en la primera fase de la reforma agraria fueron adjudicadas a asociaciones cooperativas de este tipo, bajo un régimen administrativo temporal de co-gestión entre el Estado y dichas organizaciones.

La "Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a sus cultivadores directos" (Decreto de la Junta Revolucionaria de Gobierno N° 207, de 28 de abril de 1980, publicado en el Diario Oficial N° 78, Tomo 267, de la misma fecha) previó la adjudicación individual de tierras que no fueran explotadas directamente por sus propietarios a sus arrendatarios o aparceros. El beneficiario queda limitado en sus derechos, pues no puede dar en arrendamiento, transferir (salvo por causa de muerte) o gravar su propiedad durante un período de treinta años, durante el cual el inmueble queda sujeto a la vinculación denominada "bien de familia" (Art. 8 de la ley). Los inmuebles quedan, además, hipotecados a favor de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, hasta el pago de su precio (Art. 10-A de la ley).

La "Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria" (Decreto Legislativo N° 747, de 12 de abril de 1991, publicado en el Diario Oficial N° 82, Tomo 311, de 7 de mayo de 1991) permite a los beneficiarios de la primera fase de la reforma agraria optar por la

propiedad individual de la tierra o en forma asociativa (Art. 5 de la ley). Los que opten por la propiedad individual de la tierra se encuentran limitados a no poder vender, donar o arrendar sus parcelas sino a otros que califiquen como beneficiarios de la reforma agraria, pero que aún no tengan tierra (Art. 25 de la ley). A diferencia de la ley antes mencionada, en ésta no se establece límite temporal a tal vinculación. La forma asociativa a que se refiere la ley, podrá ser la de una cooperativa tradicional o bajo un nuevo sistema denominado **asociativo de participación real**, en el que los derechos del asociado constan en certificados de participación real, que representan partes alícuotas del patrimonio de la asociación (Art. 9 de la ley). Los cooperativistas pueden también optar por reclamar parcelas individuales, conservando parte de la finca para ser trabajada en forma cooperativa tradicional o de participación real; a esto se le ha denominado sistema **mixto**.

En la ley están previstos mecanismos para que todo tipo de forma asociaciativa de propiedad de la tierra pueda ser disuelta, o para que cualquiera que no desee proseguir en la asociación, pueda retirarse, quedando a salvo sus derechos económicos. Asímismo, todo grupo de productores individuales puede optar, en cualquier momento, por constituirse en una entidad colectiva, aportando su tierra a la misma.

5.2.2 Modos de adquirir la propiedad de los bienes inmuebles.

De conformidad a la ley salvadoreña, los modos de adquirir la propiedad de un inmueble son: tradición, sucesión, prescripción y accesión. Los dos primeros son los modos comunes de adquirir toda clase de bienes; los otros casi nunca se dan. En el país no pueden adquirirse bienes inmuebles por **ocupación**, ya que no los hay que sean *res nulius*; de conformidad al Art. 572 del Código Civil, todos los bienes inmuebles situados dentro de los límites del territorio nacional que no sean poseídos por ninguna persona, son bienes del Estado.

La **tradición** es la entrega de los derechos de propiedad y posesión que el dueño de un bien, que tiene la intención de despojarse de dichos derechos, hace a otra persona que tiene la intención de adquirirlos (Art. 651 del Código Civil); puede revestir innumerables formas: compra-venta, donación, permuta, dación en pago, aporte a sociedad, constitución de renta vitalicia, etc.

La **sucesión** es la adquisición de los bienes de una persona fallecida, en virtud de las disposiciones de un testamento o, en ausencia de éste, de conformidad a la ley (Art 952 y siguientes del Código Civil).

La **prescripción** consiste en la adquisición de un bien por haberlo poseído por un período de tiempo (que puede ser de diez a treinta años, según los posibles casos) durante el cual el propietario no haya ejercido los derechos de propiedad que legítimamente le corresponden, y puede operar aún contra título inscrito (Art. 2231 y siguientes del Código Civil). La **accesión** consiste en la adquisición de lo que el bien produce o se adhiere a él (Art. 624 del Código Civil); en caso de inmuebles podría darse a causa de fenómenos naturales, como aluvión, cambio de curso de un río, formación de una isla, etc.

Cada uno de estos modos de adquirir tiene formalidades especiales para llevarse a cabo.

5.2.3 Adquisición por tradición.

Salvo que la ley disponga otra cosa, la tradición de los bienes inmuebles, cualquiera que sea la forma que revista (compra-venta, donación, etc.), debe hacerse por escritura pública ante notario (Art. 667 del Código Civil).

En la escritura pública de tradición de inmuebles, aparte de que debe constar claramente la intención de las partes de enajenar la propiedad y de adquirirla, y los requisitos que exige la "Ley de Notariado" para toda escritura pública, tales como número correlativo de la escritura, fecha, nombre de los contratantes, su edad, profesión, domicilio, relación de su documento de identificación, etc., deben incluírse gran cantidad de datos, exigidos en la ley por razones registrales.

El Art. 688 del Código Civil establece que deben incluirse los siguientes datos: a.- naturaleza del inmueble (urbano o rústico); b.- situación (municipio en que se encuentra); c.- extensión del inmueble; d.- linderos, con mención de los propietarios del inmueble colindante (la mayoría de los notarios repiten los que aparecen en la escritura primeramente inscrita, aunque éstos ya no lo sean); e.- precio de la transacción; f.-nombre del inmueble, si lo tuviere; g.- relación de las cargas o derechos que gravan el inmueble (hipoteca, servidumbre, etc.); y h.- número de inscripción en el Registro.

El "Reglamento de la Ley de reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas" (Arts. 61 y 62) , ha adicionado nuevos requisitos, entre ellos: a.- número de identificación tributaria de los contratantes; y b.- extensión superficial y descripción del resto del inmueble, si ha sido desmembrado.

La "Ley de impuesto de donaciones" exige que se incluya el grado de parentesco de los contratantes, si lo hubiere (Art. 17). La "Ley de impuesto sobre transferencia de bienes raíces" exige que se declare si tiene construcciones y cultivos y la renta real (si el inmueble estuviere arrendado) o presunta del inmueble (Art. 3), sobre lo que casi siempre se declaran datos ficticios.

La transferencia surte efecto entre las partes al ser otorgada la escritura pública, pero no tiene efecto frente a terceros, incluyendo el Estado y los tribunales, si no es inscrita en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. Para dicha inscripción, es necesaria la presentación de solvencias de pago del impuesto sobre transferencia de bienes, de los impuestos municipales que recaigan sobre el immueble y del impuesto de donaciones, en su caso.

El trámite notarial es breve y sólo toma el tiempo necesario para la contratación del notario, la inclusión del texto de la escritura en su protocolo y la expedición del testimonio de la misma que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Hay suficiente oferta de notarios, por lo que la parte, por lo general, no tiene dificultades en encontrar alguno, según sus necesidades. Los honorarios del notario se pactan libremente con éste; generalmente, éste cobra en proporción al valor de la transacción, una cantidad que va del 0.5% al 5.0% de la misma (la proporción según la cual se acuerdan los honorarios disminuye, normalmente, conforme aumenta el valor de la transacción; lo más común es el 1.0%).

El trámite registral es mucho más dilatado y varía según las distintas oficinas registrales; en el Registro de San Salvador, un período de tres a ocho meses para la inscripción de una escritura no es inusual; en las oficinas del resto del país, el término puede ser más breve. La inscripción en el Registro debe pagar derechos equivalentes a cinco colones por millar del valor de la transacción, con un mínimo de cincuenta colones (Art. 48 del Reglamento del Registro).

Por lo general, se contrata con el notario autorizante del acto que éste se encargará de la inscripción de la transacción en el Registro de la Propiedad, aunque cada vez es mayor el número de notarios que lo confían al interesado, por el disgusto y pérdida de tiempo que implica la inscripción en el Registro de la Propiedad tradicional. Seguir el trámite de inscripción de un documento implica, por lo menos dos visitas a dicha oficina, si el documento no presenta ningún problema; si en él hay un dato

que corregir o hay dilaciones administrativas en la tramitación, el número de visitas al Registro puede multiplicarse indefinidamente.

5.2.4 Transferencia de inmuebles a los beneficiarios de la reforma agraria.

La adjudicación de bienes a los beneficiarios de la reforma agraria, una forma de tradición, tiene variaciones de detalle en las distintas leyes que regulan el proceso, como las ya mencionadas "Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos" y "Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria", y la "Ley especial para la transferencia de inmuebles e inscripciones de títulos de propiedad expedidos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria" (Decreto Legislativo N° 678, de 9 de enero de 1991, publicada en el Diario Oficial N° 27, Tomo 310, de 8 de febrero de 1991), pero en sus rasgos generales, es muy similar.

La entidad adjudicante (ISTA, FINATA) debe extender los títulos de propiedad de oficio a los beneficiarios de sus programas, aunque aún no lo han hecho a muchos de ellos. Se ha simplificado el procedimiento de extensión de los mismos, estableciéndose que la transferencia no se hará notarialmente, sino mediante acta de adjudicación. Dicha acta se asienta en un libro que lleva la institución que hace la transferencia, y en ella se hace constar el traspaso del inmueble a favor del beneficiario, y de la misma se le entrega una certificación al adquirente, que le sirve de título de dominio.

Una excepción a esto es la "Ley del financiamiento de la pequeña propiedad rural" (Decreto Legislativo N° 713, de 20 de febrero de 1991, publicada en el Diario Oficial N° 43, Tomo 311, de 7 de mayo de 1991), pues el Banco de Tierras no ha sido eximido del trámite notarial.

Las certificaciones deben ser inscritas en las diferentes oficinas del Registro, y es la entidad emisora de las mismas quien se encarga del trámite. La inscripción de los títulos no está exenta de derechos registrales, pero son inscribibles aún cuando consten gravámenes no cancelados sobre el antecedente, o no coincidan con éste las descripciones hechas o las extensiones declaradas. Además, no es necesaria la presentación de solvencias de impuestos.

Los títulos expedidos por ISTA, FINATA y el Banco de Tierras deben también ser inscritos en el Registro de la Propiedad, y pueden optar por hacerlo en la unidad especial de éste llamada Registro Social de Inmuebles, que tiene trámites más ágiles.

Las transferencias que pudieran hacerse de los inmuebles adquiridos por los beneficiarios de la reforma agraria, en los casos en que esto es permitido, deben ser hechos en escritura pública.

5.2.5 Adquisición por sucesión.

En El Salvador existe libre testamentifacción (Art. 22 de la Constitución), por lo que en la transmisión de bienes por causa de muerte prevalece la voluntad del testador. Sólo en caso de no existir testamento (y así lo son la inmensa mayoría de las sucesiones en el país), acceden los parientes a la sucesión del causante, en el orden de preferencia que establece el Art. 988 del Código Civil. Así, en caso de sucesión intestada, tendrían derecho a la herencia, en primer lugar, los hijos legítimos, los hijos ilegítimos en la sucesión de la madre, los padres legítimos, la madre ilegítima y el cónyuge sobreviviente; a falta de todos éstos, podrían acceder a ella otros parientes en el orden de la cercanía de su parentesco con el causante; a falta de todo pariente señalado en el Código, tendrían derecho a reclamar la herencia la Universidad de El Salvador y los hospitales.

Salvo en el caso que exista un testamento cerrado, lo que es sumamente infrecuente y para lo cual existen formalidades especiales para su apertura, el procedimiento para acceder a la posesión legal de la herencia es idéntico, sea la sucesión testamentaria o no (Art. 1162 y siguientes del Código Civil).

El que se crea con derecho a la herencia debe acudir ante un juez de lo civil a pedir la declaratoria de heredero a su favor. Con la sola vista de los documentos que prueban la calidad de heredero (testamento, documentos que comprueban el parentesco), el juez hace la declaración provisional de heredero, concediéndole al peticionario la posesión de los bienes y la representación de la sucesión, también provisionales, y manda a publicar carteles en el periódico oficial y en dos periódicos de circulación nacional, por tres veces en cada uno, llamando a los que se crean con derecho a la herencia a hacer valer sus derechos. Al mismo tiempo remite oficio a la Corte Suprema de Justicia, informándole del inicio del trámite sucesoral y pidiendo informe acerca de si se han iniciado diligencias de aceptación de la herencia del causante en cualquier otro juzgado del país; si la Corte informa de la existencia de otras diligencias iniciadas anteriormente, el juez debe remitir los autos al juez que conoció primero del asunto, para que decida quiénes son los herederos con mejor derecho. Si, transcurridos quince días desde la última publicación en el Diario Oficial, nadie se ha presentado al tribunal alegando derecho a la herencia, el juez, a la sola petición del interesado, hará la declaración definitiva de heredero y extenderá a éste certificación de la misma, documento que le servirá para comprobar su calidad de tal. Si se hubieren presentado otros herederos, el juez deberá decidir sumariamente quién tiene mejor derecho.

En caso de que no estuvieran en juego intereses de menores de edad, las diligencias de aceptación de herencia pueden seguirse ante notario (Arts. 18 a 21 de la Ley del ejercicio notarial de la jurisdicción voluntaria y de otras diligencias). Este procedimiento no simplifica los trámites, pero los hace un tanto más breves, pues el recargo de trabajo en los tribunales hacen las resoluciones judiciales más dilatadas.

La certificación en que consta la declaratoria de heredero definitivo debe inscribirse en el Registro de la Propiedad para que aquel pueda hacer uso de sus derechos de legítimo propietario de inmuebles heredados frente a terceros. Junto con la certificación debe presentarse al Registro el testamento, si lo hubiere, y los testimonios de las escrituras de propiedad de los inmuebles que forman parte de la sucesión. En los libros o en los folios reales se margina o hace constar la inscripción de la certificación de heredero y asímismo en los testimonios de los inmuebles transferidos.

La tramitación de diligencias de aceptación de herencia implica, necesariamente, la contratación de un abogado o de un notario que las siga a nombre del interesado. La tramitación total dura unos tres meses, debido a las dilaciones en la publicación del Diario Oficial. Los honorarios del profesional se pactan libremente, generalmente en base a una proporción del monto herencial; son consideradas diligencias compendiosas, por el número de veces que debe acudirse a los juzgados y al Registro, por lo que se cobran bastante onerosamente; lo acostumbrado es una proporción del valor de los bienes heredados, que es menor conforme aumenta el monto de éstos, hasta un máximo del 10% en las herencias de poca cuantía.

La inscripción en el Registro es igualmente dilatada que la inscripción de otros títulos de propiedad. Los derechos registrales se tasan igual que los derechos de inscripción de otros traspasos, según el valor de los bienes declarado por el heredero, con un mínimo de cincuenta colones (Art. 48 del Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas).

La inscripción de derechos hereditarios en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas se ha simplificado enormemente desde el mes de enero de 1993, cuando se derogó la "Ley de gravamen de las

sucesiones", que establecía impuestos al acervo herencial. El impuesto fue suprimido porque el alto costo de administración del mismo no se justificaba con los escasos ingresos obtenidos por el Estado; para el particular significa que, previo a la inscripción de sus derechos sucesorales en el Registro, tenía que seguir diligencias de tasación fiscal de los bienes heredados, que podían durar varios años.

Los beneficiarios de la reforma agraria pueden transferir su propiedad por causa de muerte. Si la propiedad es poseída en forma individual, se siguen las reglas comunes de las herencias, aunque si el inmueble está gravado con bien de familia, como es en el caso de los llamados "finaiteros", los beneficiarios serán exclusivamente los integrantes del grupo familiar. Si la propiedad es poseída en forma colectiva, sea por cooperativa tradicional o asociaciación de participación real, los derechos del titular en la misma son igualmente transmisibles según el derecho común, aunque la aceptación de los herederos dentro de la asociación queda sujeta a la decisión del Consejo de Administración; si esto no se da, los asociados de la cooperativa gozan de derecho preferente para adquirir las participaciones y, en caso de que no lo hagan así, éstas sólo pueden ser transferidas a otros beneficiarios de la reforma agraria.

5.3 MECANISMOS PARA LA RESOLUCION DE CONFLICTOS ENTRE TENEDORES DE TIERRAS.

Las disputas sobre tenencia de tierras en el país son frecuentes y obedecen a los usuales motivos de disputas sobre herencias, desacuerdos sobre límites, etc. La intromisión ilegal en tierras ajenas es un fenómeno común y constante, sea con ánimo doloso o no. En los últimos años, éste problema se ha visto empeorado por las tomas sistemáticas de tierras rústicas llevadas a cabo por grupos campesinos organizados y con apoyo político. Estas son circunstancias que se suman a las dificultades que tienen los propietarios de tierras para hacer respetar su derecho, pues los mecanismos judiciales para ello resultan lentos y, con frecuencia, inefectivos.

5.3.1 Recursos judiciales civiles.

La legislación que regula el régimen de propiedad rural es la civil, y ésta es una situación que no va a variar hasta que se apruebe el Código Agrario. Por tanto, es en el derecho común en donde se encuentran los principales recursos para la protección del derecho de propiedad inmobiliaria, y en esto no se hace diferencia entre rústica y urbana.

El Código Civil señala expresamente dos tipos de mecanismos para la resolución de conflictos entre particulares relativos a la disputa de la posesión, que denomina **acción reinvidicatoria** y **acción posesoria**.

Acción reinvindicatoria es la que tiene el propietario de un bien, mueble o inmueble, de que no está en posesión, para que el que lo tiene sea condenado a restituírselo (Art. 891 y siguientes del Código Civil). El recurso no tiene trámites especiales señalados en la ley, por lo que debe tramitarse de conformidad al llamado juicio ordinario (Art. 521 y siguientes del Código de Procedimientos Civiles), que es un proceso escrito en todas sus partes y el de trámites más dilatados. El juicio comprende la presentación de la demanda, su traslado al demandado para que la conteste, la recepción de la contestación de la demanda (si el demandado confiesa simplemente en esta etapa, se resuelve en base a su confesión el juicio; si no comparece, se le declara rebelde y se continúa el juicio en su ausencia, como si hubiera contestado oponiéndose a las pretensiones del demandante), apertura del juicio a pruebas por un término de veinte días, traslados a las partes para que aleguen de bien probado y sentencia.

Acción posesoria es la que tiene por objeto conservar o recuperar la posesión de bienes raíces o de derechos reales constituídos sobre ellos (Art. 918 y siguientes del Código Civil).
Presupone la perturbación del derecho de propiedad u otro derecho real, como el usufructo, el uso o la habitación, del que está en efectivo ejercicio del mismo, tal como el despojo, el desalojo o la amenaza de los mismos. Los procedimientos señalados para su ejercicio efectivo son más breves, aunque siempre escritos, y se establecen para ello dos tipos de juicios. El primero es el juicio de amparo de posesión (Arts. 778 a 781 del Código de Procedimientos Civiles), de conformidad al cual, el que se sienta amenazado en la legítima posesión de un inmueble puede pedir a un juez de lo civil que le ampare en su derecho; el procedimiento se inicia con una demanda, de la que se corre traslado al demandado y, tras la contestación de la demanda, se abre el juicio a pruebas por ocho días, concluídos los cuales, el juez falla sin más trámite. El segundo es el juicio de despojo (Arts. 782 a 786 del Código de Procedimientos Civiles), de conformidad al cual, el que es despojado de la posesión de un inmueble puede pedir a un juez que lo restituya en su derecho; el procedimiento es en todo similar al del juicio de amparo de posesión, sólo sus efectos son distintos.

Ambos procesos admiten apelación y pueden dar origen a acción penal posterior, si el perturbador del derecho actuó de mala fe. Dentro del sistema legal salvadoreño, estos procedimientos son los más justos para ambas partes, puesto que permiten la mejor
oportunidad de prueba y defensa; sin embargo, no son los más favorecidos por las partes ni por los abogados, pues al trámite civil ordinario se añaden las dilaciones de los tribunales de la materia, y es posible interponer toda clase de excepciones e iniciar incidentes que retrasan su resolución. Estos trámites son onerosos y ciertamente que son desconocidos por la masa de los campesinos, e inclusive por el común de la población; es necesario acudir a un abogado para poderlos ejercer.

Gran número de disputas sobre tierras en el país versan sobre el esclarecimiento de límites entre inmuebles contiguos, para lo que se ha establecido un procedimiento especial llamado de deslinde. Este puede ser voluntario (Art. 861 a 866 del Código de Procedimientos Civiles), si lo promueve el dueño de un inmueble que pretende el reconocimiento o restablecimiento de los límites de su propiedad; en este caso, el juez realiza una inspección del inmueble, con cita de los colindantes, y determina los límites en base a los documentos que se le presenten, aunque en cualquier momento puede ordenar la medición pericial del inmueble; los colindantes o cualquier interesado, pueden promover oposición que debe ser resuelta por el juez en forma sumaria. El deslinde puede ser también necesario (Arts. 564 a 568 del Código de Procedimientos Civiles), cuando proviene de una disputa sobre introducción o usurpación por parte de un vecino; el procedimiento sigue en este caso los trámites más dilatados del juicio ordinario, al igual que en la acción reinvindicatoria, con la adición de que en el término de pruebas es necesaria la medición pericial del inmueble.

5.3.2 Recursos judiciales penales.

Gran número de disputas sobre tierras se resuelven por la vía penal, aún cuando la acción correcta, establecida en la ley, es la civil. Muchos abogados litigantes los prefieren como más efectivos para obtener una resolución favorable a los intereses de sus clientes, pues la amenaza de prisión o la detención efectiva de la parte contraria pueden hacerlo desistir de sus pretensiones sobre el inmueble en disputa. Es la impresión del autor que los jueces de lo penal han estimulado esta situación con su reticencia a reconocer que deben declinar competencia en favor de la justicia civil o sus dilaciones en hacerlo o en levantar las órdenes de detención de una persona injustamente detenida.

Naturalmente, este es un defecto de la administración de justicia, más que de la ley penal en sí misma, pues hay conductas que interfieren en el legítimo derecho de propiedad de otras y son sobradamente maliciosas, de manera que ameritan su juzgamiento en una corte criminal.

La conducta criminal que con más frecuencia es aludida en estos casos es la **usurpación.**

El Art. 248 del Código Penal lo tipifica así:

"El que con fines de apoderamiento o de ilícito provecho, por medio de violencia o amenazas, engaño o abuso de confianza, despojare a otro de la posesión o tenencia legal de un inmueble o del ejercicio de un derecho real constituído sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, permaneciendo en él o expulsando a los ocupantes, será sancionado con prisión de uno a tres años".

Otros delitos que podrían referirse a disputas sobre bienes inmuebles son **remoción o alteración de linderos** (Art. 249 del Código Penal), **usurpación de aguas** (Art. 250 del Código Penal), **usurpación de bienes nacionales** (Art. 251 del Código Penal) y **perturbación violenta de la posesión** (Art. 252 del Código Penal). No parecen ser frecuentes, pero no se puede establecer con seguridad su incidencia, pues hace muchos años que no se publican estadísticas de tipo penal.

Todos estos delitos están sancionados con penas de prisión inferiores a ios tres años y el detenido puede ser, por tanto, excarcelado bajo fianza, y admiten libertad condicional del imputado, si recae sentencia condenatoria, siempre y cuando no tenga antecedentes penales. Los procesos correspondientes son tramitados de manera sumaria, aunque siempre en forma escrita; no son llevados a conocimiento del jurado, sino que el juez determina la culpabilidad o inocencia del reo de conformidad a la prueba vertida.

5.3.3 Recursos administrativos.

La "Ley Agraria", que data de 1941, establece un recurso administrativo de garantía a la propiedad rural, que ha sido llegado a conocer con el nombre de "diligencias de pronto y eficaz auxilio" (Arts. 38 a 50 de la Ley Agraria).

De conformidad a esta ley, el propietario de un predio rústico con título inscrito en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas puede pedir al Alcalde Municipal que lo ampare frente a cualquier acto de despojo o usurpación. El perjudicado debe solicitar la protección por escrito al Alcalde, exhibiéndole sus títulos de propiedad o posesión, y a la sola vista de estos documentos, el funcionario debe practicar inspección en el inmueble en cuestión, con citación de la persona contra quien se ha reclamado; si de la inspección el Alcalde comprobare el despojo o la usurpación, es decir, no se le presentare título inscrito que justifique la presencia del reclamado en el inmueble, ordenará la entrega del terreno ocupado al peticionario provisionalmente; el Alcalde debe oír en las próximas veinticuatro horas al demandado y deberá examinar testigos para determinar la fundamentación del amparo. Con esta prueba recogida, el Alcalde debe declarar si procede o no al amparo del peticionario y darle la posesión del inmueble. Los intrusos pueden ser desalojados por la fuerza pública antes de tres días.

El Alcalde sólo debe abstenerse de conocer, y remitir a las partes a ventilar sus derechos ante un tribunal, si el demandado comprueba que ha estado en quieta y pacífica posesión del fundo por un período de seis meses o más, o presenta título inscrito de posesión. La resolución del Alcalde es apelable ante el Gobernador Departamental.

170

Estas diligencias son de dudosa constitucionalidad, pues confieren facultades judiciales a autoridades administrativas, y han sido fuertemente criticadas por organizaciones campesinas que las ven como un mecanismo de desalojo injusto de trabajadores, colonos y arrendatarios de fincas. Parecen haber sido muy comunes hace varios años, pero son menos frecuentes hoy en día. En los años de guerra, la toma de tierras por grupos políticamente orientados se hizo muy frecuente, hasta que rebasó la capacidad de las autoridades civiles de hacer cumplir la ley, lo que, además, hubiera implicado un gran riesgo personal. En el anteproyecto de "Código Agrario" que se encuentra en estudio, no se contempla ningún procedimiento similar.

5.4 IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD INMUEBLE.

El principal impuesto que grava la propiedad, sea mueble o inmueble, urbana o rural, es el **impuesto al patrimonio**. Fue establecido en 1923, con el nombre de "impuesto de vialidad" (el nombre proviene del hecho de que, originalmente, se constituyó con él un fondo especial para la construcción y reparación de caminos) y, tras varios cambios, está vigente la "Ley de impuesto sobre el patrimonio", emitida por Decreto Legislativo N° 553, de 18 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial N° 239, Tomo 293, de 22 de diciembre de 1986. Ha sido reformada varias veces en este corto tiempo.

El impuesto grava el patrimonio neto que todas las personas naturales y jurídicas posean en el territorio nacional, en forma progresiva, anualmente, de acuerdo a la siguiente tabla (Art. 8 de la ley):

a) Para personas naturales, sucesiones y fideicomisos:

- Hasta 300,000 colones.....	Exento
- De 300,000.01 colones hasta 500,000.00..... 500.00 colones	más 0.5% sobre el excedente de 300,000 colones
- De 500,000.01 colones hasta 700,000.01..... 1,500.00 colones	más 0.90% sobre el excedente de 500,000.00 colones
- De 700,000.01 colones hasta 1,000,000.01.... 3,300.00 colones	más 1.40% sobre el excedente de 700,000.00 colones
- De 1,000,000.01 en adelante..... 7,500.00 colones	más 2% sobre el excedente de 1,000,000.00 colones

171

b) Para las personas jurídicas:

- Hasta 500,000.00 colones..... Exento
- De 500,000.01 colones hasta 700,000.00..... 1,500.00 colones más 0.9% sobre el excedente de 500,000.00 colones
- De 700,000.01 colones hasta 1,000,000.00.... 3,300.00 colones más 1.4% sobre el excedente de 700,000.00 colones
- De 1,000,000.00 colones en adelante..... 7,500.00 colones más 2% sobre el excedente de 1,000,000.00 colones

El impuesto sobre el patrimonio es objeto de críticas dentro del proceso de reforma tributaria que se da actualmente en el país y se propone su supresión, siendo FUSADES el principal proponente de esto[1]. Los argumentos aludidos son que el impuesto castiga el ahorro, paraliza las inversiones y desalienta el crecimiento económico. Esto parece acorde con la política de modernización tributaria que se está llevando a cabo, que propugna por la implantación de un número reducido de impuestos (renta y a la transferencia de bienes muebles e inmuebles), de fácil recaudación y administración, ampliando la base impositiva, pero no ha tenido una respuesta positiva en el Ministerio de Hacienda, probablemente porque el impuesto resulta rentable (unos 174,000,000.00 colones según el presupuesto de 1993).

La **transferencia** de toda clase de bienes raíces está gravada de conformidad a la "Ley del impuesto sobre transferencia de bienes raíces". De conformidad al Art. 4 de la misma, las transacciones de inmuebles hasta por un valor de 250,000.00 colones estarían exentas del pago del impuesto, y con un valor de 250,000.01 en adelante, con un impuesto del 3% sobre el precio de la transacción.

Puede recaer sobre las transferencias de inmuebles el **impuesto de donaciones**, que establece la ley de la materia. Este se grava de acuerdo a una complicada tabla de veintidós tramos, que aumenta progresivamente de acuerdo al valor de la transacción y el grado de parentesco del donante y el donatario.

Casi no hay **impuestos municipales** sobre la propiedad rural, en vista de que éstos se establecen por y según los servicios que presta la Alcaldía Municipal. Como los inmuebles rurales, por regla general, no reciben ningún servicio municipal, no son gravados. Un reciente estudio patrocinado por AID[2], ha recomendado el establecimiento de un impuesto de este tipo sobre toda la propiedad inmueble del país, en favor de los descapitalizados gobiernos locales, y ha encontrado eco en el Instituto

---

[1].- FUSADES. s.f. *Exposición de Motivos de la Derogatoria del Impuesto al Patrimonio.* San Salvador.

[2].- Goetz, Daniel L., Lorin N. Pace y Donald E. Stout. 1992. *Estudio sobre el impuesto predial en El Salvador.* Research Triangle Institute, North Carolina. Proyecto de USAID Nº 519-0177.

Salvadoreño de Desarrollo Municipal, la institución oficial que brinda asistencia técnica a los municipios del país.

Las recomendaciones del estudio mencionado incluyen: 1.- La estructuración de una política tributaria que convierta al impuesto predial en una fuente primordial de ingreso de las municipalidades; 2.- La fijación de tasas de impuestos por las municipalidades de acuerdo a las condiciones locales; 3.- La adopción de técnicas de valuación de inmuebles de bajo costo y fácil administración; 4.- El mejoramiento sustancial y tecnificación de los registros catastrales municipales; 5.- La descentralización, en las municipalidades, de las facultades de establecer los mecanismos de administración del impuesto; 6.- La modificación del régimen legal a fin de permitir la autonomía municipal en materia tributaria; y 7.- El establecimiento de un programa sistemático de administración financiera que brinde asistencia técnica y capacite a los gobiernos locales aspectos tributarios. Pese a los evidentes beneficios potenciales de las propuestas, el llevarlas a cabo en su totalidad requeriría de una reforma de la Constitución, ya que ésta limita la capacidad de las municipalidades a determinar sus propios tributos y confía esto a la Asamblea Legislativa (Arts. 131 N° 6 y 204 N° 1). Podría imponerse en cada municipalidad por acto legislativo.

No existe un **impuesto a la renta potencial** de los inmuebles rústicos que estimule la eficiencia del sector agrario, pero no habría ningún obstáculo constitucional a que se impusiera.

La adopción de este impuesto requeriría la decisión de tipo político del Ministerio de Hacienda de implementar el impuesto; el proyecto de ley correspondiente tendría que ser aprobado por el Presidente de la República, quien es el que debe darle iniciativa de ley.

El Presidente debe remitir el proyecto a la Asamblea Legislativa, por medio del Ministro de Hacienda. En el parlamento seguiría el usual procedimiento de discusión y aprobación del mismo, tras lo cual debe ser remitido de nuevo al Presidente para su sanción. Una vez sancionado, este último funcionario debe hacerlo publicar en el Diario Oficial, y entraría en vigencia ocho días después de la fecha de la publicación.

5.5 SITUACION DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

Para la seguridad en el tráfico de inmuebles, la consolidación de los derechos de propiedad en manos de sus titulares y llevar el inventario de la riqueza inmobiliaria, es necesaria la adopción de un sistema registral eficiente. Esto es especialmente urgente en la situación actual, en la que se prevén transferencias masivas de propiedades rústicas, y en el que la falta de un sistema de publicidad formal del régimen de propiedad puede dar lugar a una situación caótica.

El Salvador pretende una modernización económica, especialmente en el sector agrícola, sin contar con un elemento fundamental para hacerla viable, como es el de un registro inmobiliario operante.

5.5.1 Situación de las Oficinas Registrales.

El Registro Inmobiliario de El Salvador tuvo su origen en la "Ley Inmobiliaria", promulgada el día 21 de marzo de 1881. Una ley de la materia emitida en 1873, nunca fue puesta en práctica.

Tras varios cambios legales, se emitió la "Ley del Registro" por Decreto Legislativo de 14 de mayo de 1897, publicado en el Diario Oficial N° 113, Tomo 42, de 20 de mayo de 1897, que

posteriormente fue incorporada al Código Civil. Esta ley, y el "Reglamento del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas" (Decreto Legislativo de 14 de mayo de 1897, publicado en el Diario Oficial N° 43, Tomo 42, de 25 de junio de 1897, varias veces reformado), continúan siendo las normas legales que regulan la oficina registral tradicional. En ellas, al igual que en las leyes anteriores, se organiza el registro inmobiliario de conformidad al sistema de folio personal, es decir, se hacen las inscripciones atendiendo al titular de los derechos inscritos, y no a los inmuebles materiales registrados.

Desde 1897 hasta 1978 fueron creadas diez oficinas regionales, con competencia para el registro de los documentos relativos a inmuebles situados en los departamentos en que se encuentran situados (los inmuebles situados en el departamento de Cuscatlán son inscritos en la oficina del Registro de San Salvador, los situados en el departamento de Cabañas son inscritos en la de San Vicente, y los situados en los departamentos de La Unión y Morazán, en la de San Miguel).

Por D.L. N° 292, de 13 de febrero de 1986, publicado en el D.O. N° 40-Bis, Tomo 236, de 24 de agosto de 1986, se emitió la "Ley de reestructuración del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas", que modificó la organización registral de la oficina, adoptando el sistema de folio real. Este sistema comenzó a aplicarse parcialmente en el Registro de San Salvador, a partir del 26 de mayo de 1986, y estaba previsto que iba a ser implantado gradualmente en las demás oficinas registrales. El terremoto del 10 de octubre de 1986, interrumpió la adecuada aplicación del sistema en el Registro de San Salvador, que aún no ha comenzado a ser implantado en las restantes oficinas registrales.

Por D.L. N° 734, de 5 de abril de 1991, publicado en el D.O. N° 734, Tomo 311, de 23 de abril de 1991, se emitió la "Ley de creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles", que estableció una oficina registral especial para la inscripción masiva, bajo el sistema de folio real, de inmuebles incluídos en proyectos de interés social, que comenzó a funcionar efectivamente a partir del 1° de septiembre de 1992.

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas tradicional es una oficina dependiente del Ministerio de Justicia, bajo la autoridad de un funcionario de éste, el Director General de Registros, que tiene a su cargo también el Registro de Comercio.

5.5.2 Inscripción de títulos expedidos a favor de los beneficiarios de la reforma agraria.

Los acuerdos de paz han previsto la entrega masiva de tierras a ex-combatientes del ejército y de los movimientos guerrilleros y a tenedores de tierras asentados en las anteriores zonas conflictivas. Como el número de títulos a expedir puede ascender hasta unos 47,500, es necesario que el Registro de la Propiedad pueda inscribir tal cantidad de documentos en un término relativamente breve.

Los titulares de la Dirección General de Registros del Ministerio de Justicia y de la oficina del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas de San Salvador respondieron afirmativamente a la pregunta hecha acerca de la capacidad de la oficina para absorber tal cantidad de trabajo y procesarlo con celeridad, aunque no especificaron el término que les tomaría si los títulos fueran expedidos el presente año. Señalaron que se ha trabajado muy rápidamente con los títulos expedidos por FINATA, pues han contado con personal adicional proporcionado por esta institución y han dado prioridad a la inscripción de los mismos.

Debe señalarse que, fuera de la oficina registral, nadie ha estado de acuerdo con esta opinión de los titulares. La experiencia de los usuarios indica que el término promedio para la inscripción de un

documento en el Registro de la Propiedad del Departamento de San Salvador, es de unos ocho meses y puede llegar a ser de varios años; aunque el término es más corto en las oficinas del Registro en el interior del país, también puede tomar varios meses.

El Registro sufre de total descrédito entre los abogados y el público en general, no sólo por el retraso en su trabajo, sino por el desorden administrativo (por ejemplo, extravío de documentos), falta de confiabilidad, corrupción del personal encargado de tramitar la inscripción), etc.

Las causas de esta situación han sido señaladas varias veces en estudios especializados sobre la institución: falta de locales adecuados, sujeción a una estructura burocrática paralizante, falta de equipo moderno y automatizado, falta de calificación del personal, bajos sueldos y falta de estímulos, etc.[3] Las propuestas de reorganización del Registro son numerosas, pero todas concluyen en que es indispensable una fuerte dotación económica, tanto para la transformación de la oficina y para lograr su funcionabilidad a largo plazo, de manera que necesitaría una adecuada inyección de recursos en forma permanente.

La situación del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas tradicional debería ser indiferente al problema de la inscripción de los títulos otorgados a los beneficiarios de los Acuerdos de Paz, pues por ley se ha dispuesto que será competente para inscribir los títulos expedidos por FINATA, ISTA y el Banco de Tierras, el Registro Social de Inmuebles, dependiente del Instituto Libertad y Progreso (ILP). Sin embargo, estas oficinas pueden optar por hacer inscribir tales títulos en el Registro tradicional, y así lo han hecho FINATA y el Banco de Tierras.

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas es considerado por muchos una oficina imposible de reformar, de manera que algunos funcionarios gubernamentales han propuesto que sus funciones sean absorbidas paulatinamente por el Registro Social de Inmuebles. Un inmueble que sea inscrito en este último, es inmediatamente marginado en el Registro tradicional con la pérdida de los efectos de la inscripción en el mismo y, a partir de ese momento, toda transferencia o acto que lo afecte se inscribirá en la nueva oficina, de manera que, con el tiempo, el Registro de la Propiedad desaparecería por falta de una labor que realizar. Esta es una idea que encuentra fuerte resistencia, pues muchos preferirían nada más la adopción de la tecnología de la nueva oficina en el Registro tradicional.

5.5.3 Atribuciones del Registro Social de Inmuebles.

El Registro Social de Inmuebles es una unidad del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, de conformidad Art. 1 de su ley de creación; está a cargo de un Registrador Jefe, que depende jerárquicamente del Director General de Registros. En la práctica, ha resultado que sus vínculos con el Registro tradicional son bastante tenues y funciona bajo la dirección del Instituto Libertad y Progreso (ILP), que administra sus fondos, establece sus políticas y aprueba los proyectos que deben ser inscritos en él.

El Instituto Libertad y Progreso creado por Decreto Ejecutivo N° 16, de 26 de febrero de 1991, publicado en el Diario Oficial N° 40, Tomo 310, de 27 de febrero de 1991 es una dependencia directa de la Presidencia de la República, con un Consejo Directivo integrado por cuatro Vice-ministros o Secretarios de la Presidencia, quienes nombran a su Director Ejecutivo, el que debe ser ratificado por

---

[3].- Minero, Virginia del Pilar y Dalia Díaz Durán de Navarrete. 1992. *Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas y Registro de Comercio. Problemática y Alternativas de Solución.* San Salvador.

el Presidente de la República. Esta institución, así como el Registro Social, fueron creados con una evidente intención política, por lo que se han expresado muchas reservas acerca de ella, de parte de los funcionarios y usuarios del Registro tradicional.

La función original de esta oficina fue la ejecución de un programa de adjudicación de viviendas urbanas y rurales en forma masiva, que se esperaba tuviera gran demanda. El Registro se creó con objeto de viabilizar el programa, pues se sabía que con el sistema tradicional no podría absorber gran número de títulos y se le ha dotado con sistemas automatizados y un procedimiento más ágil.

La competencia del Registro Social de Inmuebles se limita a la inscripción de derechos sobre inmuebles que beneficien a personas de escasos recursos, con objeto de regularizar con celeridad su situación como propietarios de sus viviendas o parcelas, que habiten en: a) Tugurios y zonas marginales; b) Lotificaciones desarrolladas sin autorización; c) Proyectos de vivienda o lotes con servicios urbanos y rurales; y d) Lotificaciones rurales desarrolladas por ISTA y FINATA (Art. 3 de su ley de creación). El reglamento de su ley de creación ha ampliado su competencia para permitir títulos expedidos por el Banco de Tierras. En los tres primeros casos, para que un inmueble pueda ser inscrito en el Registro Social, debe estar comprendido en un proyecto aprobado por el ILP y declarado por tal oficina como de interés social. Los proyectos de las instituciones vinculadas al proceso de reforma agraria no necesitan calificación previa, pero tampoco es obligatoria la inscripción de los títulos que expidan en esta oficina, por lo que FINATA y el Banco de Tierras han preferido seguir usando el Registro tradicional.

Cuando se hace una inscripción en el Registro Social de Inmuebles, se margina en los libros del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas el traslado del inmueble al nuevo sistema, de manera que, una vez un inmueble es inscrito en el Registro Social, debe continuar ahí, al igual que sus desmembraciones, y no puede regresar al sistema tradicional. Una propiedad sólo podría aparecer registrada en ambos por una acción deliberadamente maliciosa del titular de un inmueble, que inscribiera en el Registro tradicional un título supletorio de un inmueble inscrito en el Registro Social; la consulta catastral debería eliminar la posibilidad de esta situación. No puede haber superimposición de labores entre esa oficina y el Registro tradicional.

Al ser trasladada una inscripción del Registro tradicional al Registro Social, se inscribe el inmueble en el segundo con sus datos catastrales y se la ubica dentro del plano catastral proporcionado por la oficina correspondiente, y se le asigna un número permanente de matrícula.

El titular de un inmueble no tiene libertad para decidir en cuál oficina se registrará su título, sino que la competencia de ambas oficinas está determinada por ley, y cuando su uso es opcional, la entidad emisora de los títulos es la que escoge.

Hasta el 30 de junio de 1993, se habían efectuado en el Registro Social un total de 22,378 inscripciones, casi todas relativas a lotificaciones urbanas para vivienda.

Con respecto a los títulos en favor de los beneficiarios de la reforma agraria, el Registro Social sólo ha recibido títulos expedidos por ISTA. Desde el 1° de septiembre de 1992 han sido recibidos en la institución unas 2,000 certificaciones de actas de adjudicación, de las cuales solamente ha admitido 803, y al 29 de junio de 1993, ha inscrito 560. La razón de que tan escaso número haya sido tenido como presentado es que los títulos no reunen los más mínimos requisitos de presentabilidad, no teniendo ni la forma de una certificación; también, en el Art. 9 de la " Ley de creación de la Unidad del Registro Social de Inmuebles" se estableció que los instrumentos a inscribir en el mismo deberán extenderse con

176

todas las formalidades que establece la ley, esto es, haciendo constar datos como construcciones y cultivos, renta potencial, etc.; el ISTA ha encomendado la redacción de las actas y expedición de certificaciones a personal que no tiene ninguna capacitación jurídica, de manera que estos documentos han aparecido con omisiones importantes que los hace inescribibles. De los títulos admitidos, más de 200 se encuentran detenidos, esperando que se corrijan datos erróneos que contienen, especialmente errores de medida; esto es, porque aún cuando los títulos son inscribibles en el Registro tradicional aunque los datos que contienen no coincidan con el antecedente inscrito, el "Reglamento de la Ley de la Unidad del Registro Social de Inmuebles" ha dispuesto que las medidas deben coincidir con las de los planos catastrales del inmueble, registrados en esa oficina, para que sean inscribibles. La corrección de los títulos que aparecen detenidos por omisiones o errores corresponde a la institución que ha emitido los documentos; ISTA ha tenido que designar personal ante el ILP para la realización de esta tarea. También es la institución la que debe entregar los títulos inscritos a los beneficiarios; el Registro Social no trata con los adjudicatarios.

El Registro Social de Inmuebles no ha recibido hasta ahora títulos expedidos por FINATA ni por el Banco de Tierras, ya que ambos han preferido la inscripción en el Registro tradicional, debido a que el uso de la primera oficina, implicaría la previa inscripción y registro del inmueble que parcelan y traspasan, y de sus planos catastrales, trámite que consideran dilatorio.

FINATA, como ya se indicó, ha designado personal de la institución que ha colaborado en la labor de inscripción de los mismos, en las oficinas del Registro tradicional. En el mes de marzo pasado, los Registradores de San Salvador y San Vicente confirmaron que habían sido inscritos en sus oficinas todos los títulos presentados por esa institución en las oficinas a su cargo hasta el mes de diciembre.

5.5.4 Comparación de trámites registrales a seguir en las distintas oficinas del Registro.

Se puede medir la eficiencia y seguridad que brindan las distintas oficinas registrales comparando sus procedimientos, para lo cual comparamos los que se siguen en el Registro tradicional, para las incripciones bajo el sistema de folio personal, que aún se sigue en la mayor parte de las inscripciones habidas en el país, y los que se siguen en el Registro Social de Inmuebles.

REGISTRO DE LA PROPIEDAD RAIZ E HIPOTECAS.

1. **Pago de derechos.**

Previo a la presentación del documento, el interesado debe cancelar los derechos de inscripción del mismo en la Colecturía de la Dirección General de Tesoría adscrita a la oficina del Registro, en San Salvador, o en la Administración de Rentas Departamental respectiva. Se extiende un recibo por el pago efectuado que debe adjuntar al documento a presentar.

2. **Presentación.**

El interesado debe presentar el documento a inscribir en la oficina del departamento en donde debe ser registrado.

Un empleado del Registro examina si el documento reúne los requisitos para su presentación y si lleva adjunto el recibo de pago de los derechos y constancias de solvencias o pago de impuestos que la ley exige.

El receptor debe marcar en el documento la fecha y hora de la presentación, asignarle un número de presentación y entregar al presentante una boleta de recibo.

En San Salvador, se entrega al interesado una boleta con un número impreso y se agrega el talón de la misma al documento. En los demás registros, se anotan los datos del instrumento en la boleta, lo que se hace en forma manuscrita.

3. **Anotación en el Libro Diario.**

El documento ingresado es anotado en el Libro Diario. En San Salvador hay un solo Libro Diario, para todo tipo de documentos; en las demás oficinas hay cinco Libros: de Propiedad, de Hipotecas, de Créditos Refaccionarios, de Propiedad de FINATA y de Hipotecas de FINATA. Esta anotación se hace

REGISTRO SOCIAL DE INMUEBLES.

1. **Pago de derechos.**

El interesado debe pagar derechos de inscripción del documento en la Colecturía adscrita a la oficina del Registro. Debe adjuntar el recibo correspondiente al documento a presentar.

2. **Presentación.**

El interesado debe presentar el documento a inscribir en la única oficina del Registro en el país.

Un empleado del Registro comprueba que se haya adjuntado el recibo de pago de derechos y que el documento sea registrable en la oficina, por estar comprendido en un proyecto aprobado por el ILP. Por medio de un procedimiento computarizado, extiende la boleta de presentación en duplicado, entregando una copia al interesado y agregando otra al documento, y margina la presentación en el antecedente que consta en la base de datos del Registro.

3. **No existe Libro Diario.**

176

manuscrita o mecanográficamente, según la oficina.

4. **Microfilmado.**

En San Salvador, el documento, con todos sus anexos, debe ser microfilmado.

5. **Marginación.**

En las oficinas del Registro fuera de San Salvador, se margina la presentación del documento en los Libros donde consta su antecedente.

6. **Confrontación.**

En los Registros fuera de San Salvador, el documento pasa a la Unidad de Archivo, en donde es distribuido a las distintas confrontadoras. La labor de éstas es revisar quién es el titular del inmueble, qué gravámenes existen sobre el mismo y la exacta conformidad de las descripciones de los inmuebles con las de sus antecedentes.

En San Salvador, la confrontación se hace con posterioridad a la entrega del documento a los Registradores Auxiliares.

7. **Archivo.**

Los documentos son devueltos a la Unidad de Archivo. Si tienen alguna observación hecha por la confrontadora, son guardados hasta que el interesado corrija el error que contiene. Cuando las observaciones son subsanadas, los documentos pasan nuevamente a confrontación.

8. **Registrador Jefe.**

La Unidad de Archivo remite los documentos que no han sido observados por las confrontadoras al Registrador Jefe de la oficina, quien los distribuye entre los Registradores Auxiliares.

4. **No se microfilman los documentos.**

5. **Marginación.**

La presentación del documento ya ha sido anotada en su antecedente, al momento de su entrada al Registro.

6. **Confrontación.**

No hay confrontación del documento con su antecedente, sino con los datos que aparece en el folio real, lo cual hace el Registrador al momento de la calificación.

7.

Este paso no corresponde a la estructura del Registro.

8. **Registrador Jefe.**

Los documentos pasan directamente de la Unidad de Presentación al Registrador Jefe, quien los distribuye entre sus auxiliares.

119

En San Salvador, la marginación y confrontación del documento son hechas después de que el documento es remitido al Registrador Auxiliar.

9. **Calificación.**

El Registrador Jefe o el Registrador Auxiliar, en su caso, examinan los documentos para determinar el cumplimiento de todos los requisitos legales en los mismos.

En el Registro de San Salvador, el documento llega al Registrador después de su anotación en el Libro Diario. El Registrador distribuye los documentos entre sus auxiliares, quienes realizan la marginación de la presentación de los mismos en su antecedente y confrontan los documentos con éste. Para ello necesitan retirar el Libro correspondiente de la sección de consulta. Si el confrontador encuentra alguna observación el documento es remitido a la Unidad de Archivo, hasta que la observación es subsanada por el interesado; si no hay observaciones que hacer, el documento regresa al Registrador para su calificación.

En todos los Registros, si el Registrador encuentra defectos legales en el documento debe denegar la inscripción, o si los defectos son subsanables, lo devuelve a la Unidad de Archivo, para que el interesado corrija el error.

10. **Orden de inscripción.**

Si el Registrador no tiene observaciones que hacer al documento o cuando sus observaciones han sido subsanadas, ordena la inscripción del mismo, mediante la simple orden: "Inscríbase", que hace constar en el documento y avala con su firma.

11. **Fotocopia.**

Los documentos cuya inscripción es autorizada, son enviados a la Unidad de Fotocopia, donde son separados de conformidad a los libros del Registro en donde aparecerán las

9. **Calificación.**

La calificación la hace el Registrador Auxiliar, en un procedimiento que equivale a los de confrontación y calificación en el Registro tradicional.

El Registrador examina el documento presentado, para determinar el cumplimiento de los requisitos legales y consulta los datos del inmueble con la descripción que aparece en su computadora.

Si el Registrador encuentra defectos en el documento, lo devuelve a la Unidad de Archivo para que aquellos sean corregidos por el interesado. Al ser corregidos, el documento regresa al funcionario que lo observó.

10. **Inscripción.**

Si el Registrador no tiene observaciones que hacer al documento o cuando éstas han sido subsanadas, efectúa la inscripción del mismo en su computadora, anotando la transacción o acto en el folio real del inmueble.

11. **Elaboración de constancia de inscripción.**

Los documentos no son fotocopiados sino que, al estar inscritos, los digitadores al servicio del Registrador elaboran la constancia

inscripciones (de Propiedad, de Hipotecas, de Anotaciones Preventivas, de Sentencias). Se hace constar en ellos, mediante una nota impresa, los datos registrales, como el número correlativo y tomo que les es asignado, y son fotocopiados. Cuando hay suficientes inscripciones para formar un tomo, las fotocopias correspondientes son empastadas.

de inscripción del inmueble, que incluye el plano del mismo y su ubicación y número catastral.

12. **Marginación.**

Una vez los documentos han sido fotocopiados, regresan a las confrontadoras, quienes deben marginar la inscripción en los libros en donde constan los antecedentes.

12.

Este paso no corresponde a la estructura del Registro.

13. **Oficialía Mayor.**

El Oficial Mayor revisa la inscripción hecha; si la encuentra defectuosa, la remite al responsable del error para su corrección; si no encuentra ningún error que corregir, remite el documento a la Unidad de Catastro, si es de propiedad, o a la Unidad de Despacho, si es de otro tipo.

13.

Los documentos no pasan a la Oficialía Mayor para su revisión.

14.- **Unidad de Catastro.**

La Unidad es la encargada de llevar el Indice de Propietarios actuales de inmuebles; esto se hace por medio de fichas en las que constan los principales datos de la inscripción, una copia de las cuales es remitida al Catastro Nacional.

14. **Unidad de Catastro.**

El Registro Social de Inmuebles no elabora fichas catastrales de cada inscripción, como lo indica la ley, sino que remite al Catastro Nacional un reporte de las inscripciones hechas.

15. **Despacho.**

Una vez es redactada la ficha catastral del nuevo propietario, el documento es remitido a la Unidad de Despacho, en donde queda disponible para que el interesado lo retire.

15. **Despacho.**

Una vez es redactada la constancia de inscripción del documento, éste es remitido a la Unidad de Despacho, donde queda disponible para su retiro por el interesado.

Cuando en el Registro de San Salvador se usa el sistema de folio real, el procedimiento, aunque originalmente se diseñó uno distinto, es esencialmente idéntico al del Registro de folio personal, hasta el momento en que es ordenada su inscripción por el Registrador.

El procedimiento varía de aquí, en que el Registrador elabora un auto de inscripción en que incluye el nuevo número según folio real, que asigna al inmueble y abre el folio real en el que se incluyen los datos principales de la inscripción. Los títulos y el folio son remitidos a la Unidad de Fotocopia, donde son fotocopiados y devueltos al Registrador, quien los entrega a sus confrontadoras para efectuar la marginación en el antecedente. Los títulos inscritos son remitidos para su microfilmación y de ahí a la Unidad de Catastro, donde, levantada la ficha catastral, son remitidos a la Unidad de Despacho, para su entrega al interesado.

Debe señalarse además que cada oficina registral establece sus propias prácticas y adiciona pasos a este proceso.

5.5.5 Opciones para la reestructuración del Registro.

La necesidad de una reestructuración registral es algo reconocido en todos los círculos jurídicos y políticos de El Salvador. Hay marcadas diferencias de opinión en cuanto a cuál es la opción adecuada para ello.

Muchos se inclinan por una fuerte inyección de fondos al Registro tradicional y su dotación de equipo moderno, aunque no se ha dado a conocer ningún plan estructurado para su renovación funcional.

La superioridad del procedimiento del Registro Social, en que los pasos a seguir se reducen a menos de la mitad y el tiempo que tarda la inscripción de un documento puede reducirse a horas, es casi desconocida, pues la nueva institución no ha beneficiado a la mayor parte de los usuarios del Registro.

La implantación del sistema del Registro Social en el Registro tradicional ha sido discutida y se sabe que es favorecida por funcionarios de esta oficina y del Ministerio de Justicia, pero difícilmente resulta una opción prometedora, ya que implica la reestructuración de un inmenso aparato obsoleto y la imposición de un nuevo sistema de trabajo a una burocracia que se ha mostrado reticente al cambio de sus métodos tradicionales y ha hecho fracasar anteriores experiencias del mismo tipo. En este caso, una reestructuración del Registro equivaldría a su completa reconstrucción.

Una absorsión paulatina del Registro tradicional por el Registro Social de Inmuebles, aparece más conveniente. Esto podría lograrse inscribiendo en éste todos los inmuebles existentes en las distintas zonas catastrales, en un período determinado, a manera que el Registro tradicional perdiera su razón de existir. Esta solución requeriría la dotación de fondos y equipos que permitieran a la oficina incrementar su capacidad, que es aún limitada. Podría también convertírsela en una institución autónoma, estrictamente técnica, liberándosela así de la dependencia política y el constreñimiento presupuestario de que permanentemente adolece el Ministerio de Justicia.

Debe aclararse, sin embargo, que la absorción del Registro tradicional por el Registro Social encontraría oposición de otro tipo, dado el fin político con el que fue creado el segundo. Hasta su nombre, y más aún, el del Instituto Libertad y Progreso despierta recelos en este sentido. Esta última institución no significa más que una ingerencia política injustificada en una institución de carácter técnico, por lo que su existencia no se justifica; las labores técnicas que desempeña, como el estudio de la situación legal de los inmuebles incluídos en los proyectos que califica como de interés social y que serán inscritos en el Registro Social, pueden y deben ser absorbidas por las oficinas registrales.

5.6 PROBLEMAS DE SEGURIDAD DE LOS TITULOS INSCRITOS EN LAS OFICINAS DEL REGISTRO.

5.6.1 Confiabilidad de los títulos registrados.

Existe una cultura muy difundida relativa a la necesidad de inscripción en el Registro de todo título de dominio sobre un inmueble, aún en áreas rurales. Desde 1886 está establecido en el Art. 717 del Código Civil que "no se admitirá en los tribunales o juzgados de la República, ni en las oficinas administrativas, ningún título ni documento que no esté registrado, si fuere de los que conforme a este título están sujetos a registro".

La inscripción es, pues, una necesidad legal para hacer valer derechos frente a terceros, y los documentos registrados han merecido siempre plena fe de los funcionarios judiciales y administrativos.

Por lo general, el que adquiere un título, aún cuando sea de escasa cultura, sabe que debe inscribirlo. No siempre sucede lo mismo con las herencias, en las que muchas veces la propiedad inmueble, sobre todo rural, se transmite sin que los herederos tengan conciencia de la necesidad legal de seguir diligencias de aceptación de herencia e inscribir la declaratoria de herederos en el Registro.

5.6.3 Número de fincas no registradas.

No es posible determinar con exactitud el número de propiedades no tituladas y registradas de conformidad a la ley en el país.

Se ha consultado al respecto con el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, pero afirman que debido al sistema que usan no pueden tener noción del número de propiedades inmuebles en el país o de la proporción de los registrados. El Catastro afirma que una revisión de sus fichas podría dar una muestra de algún tipo, pero esta es una labor que tendría que realizarse manualmente, pues no tienen sus datos computarizados; tampoco están computarizadas las fichas catastrales que esta institución envía a los Ministerios de Hacienda y Agricultura y Ganadería. Debemos agregar que el Catastro reconoce que en muchas de sus fichas catastrales hace falta el número de inscripción de numerosos inmuebles inscritos.

Un posible indicativo del número de inmuebles con problemas registrales de algún tipo lo han proporcionado personeros del Departamento Jurídico de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), quienes indicaron que en casos habidos de expropiación de inmuebles o constitución de servidumbres de electroducto por la institución, se han encontrado un promedio estimado del 30% de inmuebles que tienen algún tipo de problema de este tipo; sea que los poseedores no tengan título inscrito o que por motivos de herencia o traspaso no inscrito, el inmueble aparezca en el Registro a nombre de otra persona.

5.6.3 Posibilidad de duplicidad de registro de títulos.

En el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas es perfectamente posible la duplicidad de inscripciones de la misma parcela, tanto en el sistema de folio personal como en el sistema de folio real, y no sólo es posible esto en oficinas diferentes sino aún en la misma oficina departamental del Registro. De hecho, se trata de una ilegalidad muy comentada en círculos de abogados y se realiza con objeto, por ejemplo, de evitar pago de impuestos sucesorales o de transferencia de bienes inmuebles. Es del conocimiento público que esta duplicidad de inscripciones se ha dado muchas veces.

En el sistema de folio real hay planos de los inmuebles, pero sólo sirven para controlar las ventas "al interior" de los mismos, es decir, cuando hay partición. Pero aún así no hay posibilidad de ubicarlo materialmente dentro de un plano del país, pues no utilizan mapas ni hojas catastrales.

En el Registro Social de Inmuebles sería imposible la duplicidad de inscripción de un inmueble en la misma oficina, a menos que la zona no estuviera catastrada, pues comienzan su labor identificando cada inmueble en un plano catastral suministrado por el Instituto Geográfico Nacional, en el que se basa para realizar las inscripciones de los inmuebles que le son transferidos. El Registro Social otorga un número de inscripción a cada inmueble del plano, distinto del número catastral, pero que evita que pueda haber superimposición en la inscripción de dos inmuebles.

Los Registradores consultados coinciden en afirmar que la principal fuente de duplicidades registrales la constituyen los titulos supletorios. Estos son títulos expedidos por la autoridad pública para suplir la inexistencia de título que pueda ser inscrito en el Registro sea porque no existe o porque no es inscribible, por ejemplo, por no haber sido otorgado ante notario, y no poderse corregir esta situación, por haber muerto el vendedor y no ser localizables sus herederos.

Una razón por la que pueda necesitarse un título supletorio es la posesión inmemorial del inmueble, sin constar tal derecho en un título. La Iglesia Católica posee tantos inmuebles en esta situación que ha tenido que ser emitida una ley especial para regularizar su situación. La mayoría de las municipalidades poseen sin título muchos inmuebles en donde se ubican plazas públicas, cementerios, etc. Algunos inmuebles poseídos por particulares durante generaciones pueden encontrarse en esta misma situación. Los títulos supletorios se hicieron una necesidad con la creación del Registro Inmobiliario, coincidente con el período de disolución de los ejidos y las tierras comunales (1881-1883), en que muchas heredades fueron entregadas sin título o con título irregular, de manera que fue necesario proveer de un mecanismo legal en que se hiciera constar el derecho a la propiedad de muchas personas que habían ocupado sus terrenos durante largos períodos de tiempo. Es imposible determinar cuántos inmuebles puedan encontrarse en esta situación, pero es bien sabido que la titulación supletoria se realiza muchas veces con fines ilegales, como la evasión de impuestos sucesorales (aunque esta razón, quizás la principal causa de titulación supletoria ilegal, ya ha desaparecido, salvo para casos pendientes de terminación), el deseo de evitar el engorroso trámite de seguir diligencias de aceptación de herencia de varias generaciones y en las cuales pueden aparecer otros herederos con derecho a la sucesión, la pereza en dar seguimiento a la inscripción de un título inscribible, buscando sus antecedentes, etc.

En la actualidad, existe una completa anarquía en la legislación en materia de extensión de títulos supletorios. Las diversas leyes establecen un procedimiento en el cual hay que probar la pacífica posesión del inmueble durante un cierto número prolongado de años. Si el inmueble es urbano, el título lo extiende la municipalidad, de conformidad a una ley especial sobre la materia. Si el inmueble formó parte de los antiguos ejidos o terrenos comunales, también es la municipalidad la que debe otorgar el título (Art. 101 a 115 de la Ley Agraria), pero este procedimiento es casi desconocido y, además, la mayoría de las municipalidades tampoco tienen constancias de cuáles fueron sus terrenos comunales y ejidales. En los demás casos, esto es, todos los demás terrenos rústicos, el título supletorio debe ser otorgado por un juez de lo civil. Estos son casi los únicos títulos supletorios que se dan hoy en día.

El procedimiento está señalado en los Arts. 699 a 710 del Código Civil, y ofrece pocas garantías de no titular un inmueble ya registrado. Basta una solicitud al juez, que deberá ordenar publicaciones de la misma en el diario oficial, hacer una inspección en el terreno (la medición técnica del inmueble no es necesaria) con cita de los colindantes y examinar testigos de la posesión del inmueble por el solicitante

por un período de más de diez años, y no encontrando oposición, pasa a otorgar el título supletorio. De conformidad al Art. 35 de la Ley de Catastro, debe solicitarse a esta oficina la información catastral del inmueble que se pretende titular, previo a la extensión del título, pero estos datos pueden ser de poco uso, ya que muchas veces no contienen el número de inscripción del inmueble en el Registro de la Propiedad; los Registradores afirman que los datos catastrales no son confiables y en el Catastro se nos informó que en varias ocasiones se han emitido títulos supletorios, pese al informe catastral de que el inmueble consultado tiene antecedente escrito.
La situación se ha complicado aún más, cuando la "Ley del ejercicio notarial de la jurisdicción voluntaria y de otras diligencias" y reformas hechas a la "Ley de titulación de predios urbanos" han permitido la extensión de títulos supletorios a través de un procedimiento notarial.

5.7 SITUACION DEL CATASTRO.

El éxito de un sistema registral ágil, seguro y confiable dependería en gran medida de un catastro físico que reuna similares cualidades. En la actualidad, la situación de la oficina encargada de levantarlo atraviesa por problemas administrativos que restringen su capacidad.

El Catastro es una oficina dentro de una dependencia del Ministerio de Obras Públicas, el Instituto Geográfico Nacional "Pablo Arnoldo Guzmán".

El Catastro fue creado por Decreto Legislativo N° 638, de 12 de marzo de 1970, publicado en el Diario Oficial N° 54, Tomo 226, de 19 de marzo de 1970. Esta ley ha sido sustituída por la "Ley de Catastro", emitida por D.L. N° 604, de 21 de mayo de 1974, publicada en el D.O. N° 116, Tomo 243, de 24 de junio de 1974.

Las funciones de la oficina están bajo la supervisión de una comisión coordinadora para la ejecución del catastro, integrada por los Ministros de Hacienda, Obras Públicas, Justicia, Agricultura y Ganadería, y Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (Art. 2 de la ley). Esta comisión no se reunió desde 1978 hasta 1992.

Aunque el catastro es una unidad, comprende cuatro aspectos, a cargo de oficinas distintas: físico, a cargo del Instituto Geográfico Nacional; económico, a cargo de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del MAG; fiscal, a cargo de la hoy Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda; y legal, a cargo del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. Apenas hay integración de los datos de una y otra oficina.

Muchas de las atribuciones, funciones y obligaciones señaladas al Catastro en su ley no son cumplidas; por ejemplo, la obligación del Organo Ejecutivo de determinar mediante decreto las zonas catastrales y catastradas (Art. 5 de la ley) y varias de las acciones establecidas para el mantenimiento del catastro (Art. 28 y siguientes de la ley).

El Instituto Geográfico Nacional considera que ha catastrado el 82% del territorio nacional, con excepción de algunas zonas fronterizas del norte del país. El procedimiento usado consiste en la división del país en zonas catastrales que se fotografían y se reducen a planos, tras una labor de control terrestre, que consiste en la visita individual a cada una de las parcelas identificadas para obtener los datos de su propietario o tenedor. Con estos datos se elabora una ficha por cada inmueble, al cual se le asigna un número perpetuo, y en la cual se incluyen nombre del propietario, ubicación de la propiedad, área de la parcela, datos de identificación tributaria del propietario, y otros datos técnicos.

185

El Catastro suspendió sus investigaciones de campo a raíz de la situación de guerra y no las ha reiniciado. Para la obtención de algunos de los datos incluídos en las fichas catastrales y la actualización de las mismas, depende completamente de la información que le brinda el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, que le remite una copia de las fichas del índice alfabético de propietarios que elabora por cada inscripción que registra. En el Catastro admiten que tienen un retraso de ocho a diez años en la labor de actualización de las fichas, equivalente a casi todo el período de guerra. Además, el Catastro asevera que no recibe ninguna información del Registro Social de Inmuebles; en esta oficina se contradice esta afirmación, aseverando que se le remiten reportes de todas las inscripciones hechas. Si esto es así, el Registro Social estaría cumpliendo con la obligación legal que tiene de alimentar los datos del catastro, pues aún cuando no remita "fichas", como lo ordena la letra de la ley, lo importante es que proporcione los datos requeridos a la institución.

El Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas consulta al Catastro únicamente cuando se presenta un título supletorio de una parcela que se alega que nunca ha estado titulada o registrada. El Registro Social de Inmuebles utiliza además las hojas catastrales levantadas por esta oficina.

Todos los Registradores entrevistados afirmaron que la información proporcionada por el Catastro no siempre es confiable. Este ni siquiera es capaz de confirmar la ubicación de una parcela cualquiera en una jurisdicción del territorio, cuando está en la situación de que dos municipios quieran cobrarle impuestos; esto lo dejan a los catastros municipales que son elaborados sin mayor técnica.

El Catastro admite que se encuentra bajo presión para mejorar sus servicios, especialmente por el Instituto Salvadoreño de Derecho Municipal, pero alega que se encuentra imposibilitado de hacerlo por falta de fondos y equipo adecuado. La institución no cuenta con equipo automatizado de ningún tipo, y aún la redacción de las fichas es hecha en forma manuscrita.

El personal del Catastro considera que la ley de su ramo necesita ser reglamentada para llenarse algunos vacíos que contiene y que debe dotársele con el equipo necesario para llevar a cabo su labor. Por lo demás no considera que deba haber modificaciones en su estructuración o funciones.

El Catastro remite una copia de todas sus fichas al Ministerio de Hacienda, para fines impositivos, y al Ministerio de Agricultura, para la formación de un registro de suelos. Estas oficinas no tienen otra relación con el Catastro. El personal de este último no es receptivo a la idea de ampliar las atribuciones de la oficina para la creación de un catastro de múltiples propósitos; consideraron que una temática fuera del levantamiento del catastro físico está fuera del propósito de la oficina.

Para modificar el Catastro sería necesario contar con un plan estructurado de creación de la nueva oficina, idea que ha considerado ya la Secretaría Nacional de Reconstrucción, y la aprobación de la ley correspondiente que la haga continuadora del Catastro actual, traspasándole sus activos y confiriéndole nuevas funciones.

5.8 ANTEPROYECTO DE CODIGO AGRARIO.

Los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec el 16 de enero de 1992, contemplan la emisión de un "Código Agrario" que regule el régimen de tenencia de la tierra en el país, y otras aspectos relativos al agro.

Un anteproyecto de "Código Agrario", fue presentado a la Asamblea Legislativa por el Organo Ejecutivo el 15 de enero de 1993, pero ha sido objeto de numerosas críticas por sectores interesados, y se ha anunciado oficialmente que es objeto de una revisión, que está siendo llevada a cabo por el Ministerio de Justicia. Este anteproyecto ya no será considerado por el Organo Legislativo.

El Ministerio se ha negado a dar a conocer las modificaciones que ha hecho hasta ahora en el anteproyecto, y ha comunicado que no podrá hacerlo sino hasta tener el nuevo documento completo. De manera que, no resulta de importancia hacer un análisis a profundidad del documento, pero éste es indicativo de la orientación que podrá tener la nueva legislación, por lo que nos referimos brevemente a él, con la advertencia de que todo lo indicado puede verse modificado por el resultado de dicha revisión y por la ley que resulte aprobada en la Asamblea Legislativa.

El anteproyecto dado a conocer consta de 255 artículos, distribuidos en Libros, Títulos y Capítulos, según es lo común. El Libro Primero se intitula "La Empresa Agraria" (Arts. 1 a 43); el Libro Segundo, "Ordenamiento Agrario" (Arts. 44 a 77); el Libro Tercero, "Contratos Agrarios" (Arts. 78 a 136); y el Libro Cuarto, "Jurisdicción y Procedimientos Agrarios" (Arts. 137 a 255).

En él, con relación a la legislación vigente, es más obvia la modernización del lenguaje empleado, que la de las disposiciones que contiene. Puede decirse que no es más que una recomposición de las leyes vigentes (en caso de aprobarse, derogaría total o parcialmente, diecisiete leyes), aunque las ordena y simplifica enormemente su comprensión e interpretación.

En el anteproyecto no se prevé abiertamente una modificación de la estructura de tenencia de tierras en El Salvador ni mucho menos una redistribución de las mismas. Está basado en el reconocimiento y respeto a la propiedad privada y la libertad de disposición de la misma, y en el reconocimiento de las empresas agrarias de carácter asociativo, creadas a raíz del proceso de reforma agraria, pero incluye la importante modificación de estar redactado bajo el espíritu de que la tierra cultivable debe ser poseída por las empresas agrarias y favorece el aumento de propietarios que sean cultivadores directos de la tierra.

Con respecto al Libro Primero, se reconocen empresas agrarias individuales, familiares, asociativas y cooperativas de participación real de responsabilidad limitada. No resulta novedosa la normativa respecto a las empresas individuales. En cuanto a las empresas familiares, debe hacerse notar la falta de mecanismos para la determinación del grupo familiar y sus derechos, lo que es más relevante, pues se confieren derechos de propiedad sobre la tierra a dichos grupos; es una normativa que parece concebida por razones demagógicas, más que por consideraciones económicas o jurídicas. Con respecto a las demás, pareciera que quiere impulsarse la adscripción de las cooperativas existentes al régimen general de cooperativas que establece la "Ley del régimen especial del dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria", como lo demuestra la inclusión del capítulo (Arts. 33 a 43) sobre "empresas cooperativas de participación real de responsabilidad limitada". Asociaciones de este tipo pueden crearse, y de hecho existen, de conformidad a la ley vigente.

En el Libro Segundo, resultan novedosas las disposiciones que obligarían a los propietarios al cultivo de la tierra apta para cultivos y la ampliación de los derechos del arrendatario de tierras, concediéndole una opción preferente para la adquisición de las inmuebles que arrienda.

Con respecto al primer punto, se declara que la tierra agraria debe cumplir con una función social (Arts. 64 y 65), lo que, en el espíritu con que ha sido redactado el anteproyecto, significa que se espera

que la propiedad rural en su totalidad esté en manos de empresas agrarias (sean individuales, familiares o colectivas) y que éstas sean explotadas eficientemente. Por primera vez se incluirían penalizaciones por la posesión de tierras abandonadas, incultas u ociosas (Arts. 67 a 69), lo que podría forzar a algunos propietarios a la venta de sus tierras no cultivadas. Esto puede verse en relación a las propuestas para establecer un impuesto a la renta potencial de los inmuebles rústicos.

A los arrendatarios de inmuebles se les concede el derecho preferente de adquirir las tierras que arriendan, en caso de que el propietario desee venderlas (Art. 116 y siguientes). La venta a terceros debe ser precedida de una oferta al arrendatario, notificada notarialmente.

Las disposiciones más novedosas del anteproyecto aparecen en el Libro Cuarto, que crea la jurisdicción agraria especializada y establece procedimientos específicos para litigios de tipo agrario. Las acciones reivindicatorias, posesorias, de deslinde, de desocupación de inmuebles, etc. se ventilarían en tribunales del ramo, con nuevos procedimientos. Esto es algo que hasta ahora no se diferencia de la legislación civil.

5.9 CONCLUSIONES.

La legislación agraria salvadoreña sufrirá una importante transformación a corto plazo, resultante de la aprobación del Código Agrario, en el que muchos sectores muestran interés.

Esta transformación deberá responder a un plan previsto de modernización agraria y debe ser acompañada de las transformaciones estructurales y administrativas que sean necesarias para dar cumplimiento a las nuevas normas jurídicas, para lo cual pueden hacerse las siguientes recomendaciones:

1. **En el Código Agrario debe establecerse con toda claridad el régimen de tenencia de las tierras rústicas, con un sentido realista y en base a criterios económicos de eficiencia.**

   Una acertada medida a tomar sería la supresión expresa de las vinculaciones que atan al campesino a una parcela de tierra, con sentido paternalista, como son el bien de familia y la prohibición de enajenar o arrendar su tierra si no es a otros beneficiarios de la reforma agraria.

   Si bien estas medidas pueden tener la intención de consolidar el proceso de transferencia de tierras a sus cultivadores directos o proteger el grupo familiar, resultan factores deformantes en la vida económica, constriñendo el mercado de tierras y atando al campesino a obligaciones que pueden resultar contrarias a sus intereses o necesidades.

   Tales medidas están resultando, en la práctica, en imposibles de aplicar, pues el Estado no cuenta con el aparato de vigilancia necesario para hacerlas cumplir con eficiencia ni tiene la capacidad de crear uno tan inmenso como sería necesario. Al no tomar en cuenta factores como la movilidad del campesino y el sinnúmero de trámites necesarios para transmitir la propiedad, a cualquier título, desalientan a los beneficiarios de la reforma agraria, el cumplimiento de la ley, pues éstos buscan soluciones más fáciles, e ilegales, para la satisfacción de sus pretensiones.

2. **Los procedimientos para la resolución de disputas en materia de tenencia de tierras deben simplificarse y debe garantizarse su efectividad.**

La nueva legislación deberá contemplar procedimientos más ágiles para la solución de disputas en materia de tenencia de tierras. Sin dejar de tomar en cuenta los principios de justicia procesal que garanticen a las partes en conflicto, pleno e igualitario acceso al sistema judicial, debe considerar también la condición económica del pequeño propietario o arrendador, y el hecho de que la onerosidad del proceso puede hacerle desistir del uso de las vías legales para la solución de disputas.

La creación de tribunales especializados en la materia, como está previsto en el anteproyecto del "Código Agrario", puede ser una solución, pues evitaría el acudir a los tribunales comunes, lentos y sobrecargados de trabajo. Debe insistirse también en la oralidad del proceso y el apartamiento de las normas procesales civiles que establecen trabas y dilaciones en el trámite de los juicios.

3. **La modernización del registro inmobiliario es requisito indispensable para garantizar la seguridad de los títulos de propiedad agrarios.**

La opción más viable para lograr esto sería la absorción paulatina del Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas por el Registro Social de Inmuebles. Esta última institución realiza su tarea técnica y confiable de registro de fincas, tiene una estructura adecuada para ello y un sistema ya implementado. La adecuación de la oficina más antigua a este sistema resultaría mucho más compendiosa e insegura en sus resultados.

El Registro Social de Inmuebles tendría que ser dotado de los recursos necesarios para ampliar su capacidad y cobertura. La despolitización e independencia de la oficina serían necesarias para la efectiva realización de su labor técnica, y en este sentido. el Instituto Libertad y Progreso debe ser suprimido.

También debe ser contemplada la opción de convertirla en una institución oficial autónoma, y convertir la función registral en una carrera escalafonada. La autonomía permitiría, en mayor grado, la independencia económica de la institución, ya que actualmente depende de los fondos que le son asignados dentro del presupuesto del Ramo de Justicia; los mismos derechos que cobra, ingresan al Fondo General de la Nación y no se reinvierten en el mantenimiento de la institución.

4. **El Catastro Nacional debe ser modernizado y actualizado a la mayor brevedad posible.**

Un sistema catastral confiable es requisito indispensable para la efectiva realización de la modernización del registro inmobiliario. Debe dotarse a la institución con los recursos de que ha carecido durante años, e impulsarse en ella planes y sistemas de trabajo de acuerdo a técnicas actualizadas de trabajo.

181