



CHEMONICS INTERNATIONAL INC.



## LA TIERRA – SEGURIDAD DESARROLLO

A Task Order Under the RAISE IQC

Contract No. PCE-I-00-99-00003-00, Task Order 06

Presentado a:  
USAID/Washington

Presentado por:  
Antonio Álvarez, Chemonics International Inc.

14 de abril de 2003



## ÍNDICE

---

SECCIÓN I	Presentación	1
SECCIÓN II	Antecedentes	1
	A. La tierra y los conflictos sociales en El Salvador	1
	B. La economía agro-exportadora y los conflictos en torno a la tierra en el siglo veinte	2
	C. El ciclo de concentración de tierras y marginación (1960-1979)	3
	D. La reforma agraria (1980-1986)	3
SECCIÓN III	Programa de transferencia de tierras (1992-1999)	5
	A. Los problemas que antecedieron la ejecución del PTT y la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas	5
	B. Acuerdos en torno a las tierras en zonas ex-de conflicto y los asentamientos humanos	9
SECCIÓN IV	Objetivos de Proseguir	11
	A. Actores participantes en el proceso de seguridad jurídica rural	11
SECCIÓN V	El Consenso Social	12
	A. Lecciones Aprendidas	14
SECCIÓN VI	Resultados	14
	A. Tipo de partición y distribución de áreas en las propiedades	14
	B. Estímulo a la inversión productiva y social	15
	C. Integración de la familia, crecimiento poblacional	16
	D. Impacto en los recursos hídricos y en el medioambiente	17
	E. Estímulo a la organización social y productiva	17
	F. Sentido de propiedad, de pertenencia y de estabilidad	17
	G. Lecciones aprendidas	17
SECCIÓN VII	Conclusiones y recomendaciones	19
ANEXO A	Los pasos en el proceso de distribución de la tenencia de la tierra y registro de la propiedad	A-1

## **I. Presentación**

El propósito del estudio es destacar el significado histórico de la resolución de los conflictos sociales ligados a la tenencia de la tierra en El Salvador, que se vivieron durante la ejecución del Programa de Transferencia de Tierras (PTT) y en el desarrollo del proceso de Seguridad Jurídica Rural de la tierra.

Los antecedentes parten de un breve recorrido por los diversos conflictos sociales, políticos y armados surgidos en torno a la propiedad de la tierra en El Salvador. Se hace referencia al contexto histórico dentro del cual se han desarrollado: la extinción de los ejidos, la concentración de tierras, el surgimiento de la economía agro exportadora, la Reforma Agraria de 1980 y el Programa de Transferencia de Tierras de 1992, que fue el producto de la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec, Méjico, entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para La Liberación Nacional (FMLN).

En el período posterior a la guerra civil, se planteó la necesidad de implementar proyectos de construcción de viviendas, infraestructura social y actividades productivas para la población civil de las ex zonas de conflicto, combatientes del FMLN y ex soldados de las Fuerzas Armadas. A fin de lograr lo anterior, también era necesario asegurar la transferencia de la tierra, así como la Seguridad Jurídica de la misma. Esto permitiría fomentar el sentido de propiedad y pertenencia entre las personas beneficiadas, factor esencial para cimentar su desarrollo socioeconómico. Posterior a la entrega de las tierras, a partir del año 1996, se implementó el proyecto piloto CONVIVIR/San Carlos Lempa que fue la base para el desarrollo del Programa de Seguridad Jurídica Rural PROSEGUIR 1997-2001.

Se presentan las principales características de los actores que participaron en este proceso y la metodología construida —que permitió reducir los conflictos. Se abordan también el consenso social en torno a las formas de distribución de la tenencia de la tierra; la inversión social y productiva y su impacto en la integración de la familia y las comunidades, el medio ambiente y la organización. Finalmente, se presentan las lecciones aprendidas, conclusiones y recomendaciones.

## **II. Antecedentes**

### **A. La tierra y los conflictos sociales en El Salvador**

Los diversos conflictos surgidos en torno a la propiedad, distribución y uso de la tierra en El Salvador han generado permanentes confrontaciones sociales que han marcado profundamente la historia y la cultura del país. Los conflictos en torno a la tierra se remontan a la conquista, la colonia, la independencia, la reforma liberal (1880-82) y de manera más reciente, a la expansión de la economía agrícola de exportación iniciada a finales del Siglo XIX y que continuó durante la mayor parte del Siglo XX.

Las diversas formas de propiedad y uso de la tierra fueron factores determinantes en la formación de la estructura social del país. Después de la independencia y en el período posterior a la reforma liberal, los terratenientes agro exportadores se constituyeron progresivamente en una oligarquía,<sup>1</sup> que controló los procesos políticos y mantuvo en el

---

<sup>1</sup> Oligarquía. Régimen político en el que el poder se encuentra bajo el control de un pequeño grupo de individuos o familias. El Pequeño Larousse Ilustrado, Coedición Internacional, México, D. F. 1996.

poder a gobernantes civiles o militares que defendían sus intereses y que hizo uso de la violencia del Estado para acallar cualquier signo de protesta y oposición.

En la historia del país, a cada ciclo de despojo de las tierras comunales y ejidales en manos de comunidades indígenas o de los pequeños agricultores le siguió un ciclo de resistencia social, represión del Estado y conflictos armados. En este sentido se pueden interpretar los levantamientos de Anastasio Aquino en la región de los Nonualcos (1832 y 1833), el levantamiento popular de 1932 e incluso la guerra civil, que concluyó hace apenas 11 años.

Durante el siglo pasado, el Estado salvadoreño acumuló una amplia gama de fracasos en materia de reforma agraria. Entre ellos, la creación de la *Junta Nacional de la Defensa Social* renombrada *Instituto de Mejoramiento Social* durante la dictadura del General Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), el *Instituto de Colonización Rural* fundado en el régimen del entonces Mayor Óscar Osorio (1950) y el *Proyecto de Transformación Agraria* durante el Gobierno del Coronel Arturo Armando Molina (1975), que abarcó menos del 3 por ciento de la tierra agrícola del país.

## **B. La economía agro-exportadora y los conflictos en torno a la tierra en el Siglo XX**

El elemento característico de este siglo es sin duda el despliegue de la economía agrícola de exportación que se basó inicialmente en el cultivo del café y posteriormente en el algodón y la caña de azúcar. Esto inició una profunda y creciente contradicción entre los intereses de la oligarquía agro exportadora que concentraba cada vez mayor riqueza y los amplios sectores populares en condiciones de pobreza.

Otro elemento del Siglo XX es la crisis económica internacional de 1929, que produjo un cierre de los limitados espacios democráticos en el país, así como el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población. En este contexto se da el levantamiento campesino de 1932 que involucró particularmente a las comunidades indígenas del occidente del país, a quienes se les había expropiado la tierra en 1881 y 1882.

En este período, los procesos económicos y sociales ligados a la tierra se caracterizaron por la consolidación y auge de la economía agro exportadora mientras que paralelamente se produjeron nuevos ciclos de despojo de tierras en manos de agricultores de subsistencia, ligadas a la expansión del cultivo del algodón y de la caña de azúcar. El autoritarismo oligárquico-militar dominó la política nacional y respondió con represión a cualquier demanda de cambio democrático. En este escenario, los diversos grupos sociales ligados a la tierra y sus respectivas organizaciones se convirtieron en actores cada vez más importantes en los conflictos que caracterizaron los años 60 y 70.

Entre 1932 y 1976, el Estado salvadoreño implantó diversos intentos de reforma agraria de poco alcance; sin embargo, en un esfuerzo por contener la situación revolucionaria planteada a finales de los años 70, el Gobierno de los Estados Unidos patrocinó un modelo de Reforma Agraria, que más allá de sus motivaciones iniciales, tuvo un efecto significativo en la tenencia de la tierra en El Salvador.

### **C. El ciclo de concentración de tierras y marginación (1960-1979)**

Los procesos de concentración de tierra agrícola y el desplazamiento o desalojo de campesinos han sido la característica del proceso histórico salvadoreño desde la Conquista. Bajo esta óptica pueden analizarse los acontecimientos ocurridos entre 1960 y 1979.

En 1960, el número de familias sin tierra constituía un 11,8 por ciento y en sólo 15 años, este número aumentó hasta alcanzar el 40 por ciento. Esta pérdida acelerada de tierra por parte de los pequeños agricultores, fue generada por la expansión de la agricultura comercial.

En términos de fuerza laboral, esto significó que un cuarto de millón de personas, casi la quinta parte de la fuerza laboral nacional de aproximadamente 1,3 millones, se encontraba deambulando constantemente por el territorio en busca de trabajo temporal. Durante algunos períodos del año, durante la cosecha del café, algodón y caña de azúcar, se les unían los semi-proletarios o parceleros con menos de una hectárea, que no alcanzaban a cubrir sus necesidades con la producción de su parcela.

### **D. Reforma Agraria (1980-1986)**

El 15 de octubre de 1979 se produjo un golpe de estado promovido por el llamado “Movimiento de la Juventud Militar”, que derrocó al General Carlos Humberto Romero. Se constituyó entonces la primera Junta de Gobierno que planteó el desarrollo de una serie de reformas económicas, sociales y políticas. La Primera Junta inició la Reforma Agraria mediante el Decreto N° 43 y expropió las propiedades mayores de 500 hectáreas.

El 10 de enero de 1980, con el pacto entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano (PDC) se constituyó la segunda Junta de Gobierno, que inició las reformas de esa década. Entre ellas se encontraban: la nacionalización del comercio exterior, la nacionalización de la banca y la Reforma Agraria. Esta última fue la más relevante y surgió en el contexto de una estrategia de guerra de contrainsurgencia.

El modelo de la Reforma Agraria que se implantó en El Salvador fue la creación de Roy Prosterman. El modelo era eminentemente político y no desarrollista porque su núcleo era disputarle a la insurgencia los “corazones y las mentes” del campesinado salvadoreño.

En este contexto, el 5 marzo de 1980, la segunda Junta de Gobierno decretó la Ley Básica de Reforma Agraria (Decreto N° 153) y la Ley para la Ejecución de la Fase I (Decreto N° 154), que ordenaba la expropiación de un 20 por ciento de todas las propiedades mayores de 500 hectáreas. Se estima que estas haciendas representaban un 15 por ciento de la tierra cultivable del país.<sup>2</sup> Según datos de cooperativas del Sector Reformado, durante la Fase I, se beneficiaron 46.991 agricultores en un área de 197.373 hectáreas.

La Fase II, que consistía en la expropiación de tierras mayores de 100 hectáreas y que afectaría fincas y beneficios cafetaleros, nunca se llevó a cabo.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Dowie Mark, Op. Cit.

<sup>3</sup> Los Artículos 3 y 4 de La Ley Básica de Reforma Agraria estipulan que ésta afectaría a aquellas propiedades mayores de 100 hectáreas sin distinción de cultivos ni clase de suelo.

El 28 de abril de 1980 se dictó la Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas, apoyada en el Decreto N° 207 de la Fase III, que proporcionaba un máximo de siete hectáreas de tierra por propietario.

La Fase III o “Programa de tierra para quien la trabaja” se desarrolló durante el período comprendido entre abril de 1980 y junio de 1984 y benefició a 30.268 agricultores en un área de 70.622 hectáreas. Esto representa el 7 por ciento de la tierra agrícola del país.<sup>4</sup> Durante la ejecución de la Fase III se estableció que todos aquellos agricultores que rentaban tierras en propiedades no mayores de siete hectáreas podían optar por comprarlas.

También se aprobó el Decreto N° 895 que ordenaba la Expropiación de las Tierras Rústicas Excedentes de 245 hectáreas, con base en el Artículo N° 105 de la Constitución Política.

Se designó a la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) y al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), como las instituciones encargadas de la transferencia y el cobro de la deuda agraria y bancaria de las cooperativas y de los productores individuales. En la actualidad, ISTA-FINATA todavía no han legalizado todos los títulos de propiedad de las transferencias de tierras de las Fases I y III de la Reforma Agraria.

Evaluaciones oficiales de la Reforma Agraria indican que ésta afectó a 296.257 hectáreas, lo que representa aproximadamente el 20 por ciento de la tierra cultivable del país. De estas tierras, 196.176 hectáreas (el 66.2 por ciento del total de tierras afectadas) se encuentran en propiedad de aproximadamente 327 cooperativas de la Fase I.<sup>5</sup> Sin embargo, la ejecución de las Fases I y III carecieron de planificación técnico financiera, de educación cooperativa y de asistencia socio-organizativa congruentes con un verdadero proceso de Reforma Agraria. A consecuencia de esto, no tuvieron resultados decisivos para el desarrollo económico y social de la población, mucho menos del país.

A pesar de esto, la Fase I de la Reforma Agraria tuvo relevancia en términos organizativos y de área expropiada, en la que se formaron aproximadamente 327 asociaciones cooperativas. Entre marzo de 1980 y marzo de 1983 se expropió un área de 214.000 hectáreas, lo que equivale al 15 por ciento de la tierra cultivable del país.

A pesar que la Reforma Agraria implementada en el contexto de la guerra civil (1980-1984) transfirió el 25 por ciento de la tierra con vocación agrícola del país, existe una precaria viabilidad económica y social que caracteriza a la mayoría de las cooperativas y de los minifundistas que fueron beneficiados por ella.

Muchos expertos en la materia han caracterizado la Reforma Agraria en El Salvador como una de las más extensas de América Latina. Sin embargo, ésta sólo modificó parcialmente la estructura de la tenencia de la tierra puesto que en 1986, el sector reformado llegó a cubrir el 25,4 por ciento de la superficie en las fincas y a representar el 12,1 por ciento de las familias rurales. El 54,2 por ciento del área continúa en manos del 2,8 por ciento de propietarios de fincas, lo que refleja la persistencia de la concentración de la tierra en pocas manos.

---

<sup>4</sup> García Galdámez, 1997.

<sup>5</sup> García J. A., 1995.

El conflicto en torno a la tierra, la extrema concentración del ingreso y la riqueza y el cierre de espacios de participación democrática fueron algunos de los factores estructurales que generaron el conflicto armado de 1980-1992.

### **III. Programa de transferencia de tierras (1992-1999)**

Desde esta perspectiva, el presente apartado analiza las experiencias desarrolladas en la resolución de conflictos en torno a la tenencia y distribución de la tierra en el marco de la implementación en enero de 1992, del Programa de Transferencia de Tierra. Este programa surgió como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La finalidad del programa era beneficiar a ex combatientes del FMLN, la población civil de las ex zonas de conflicto y a ex soldados de las Fuerzas Armadas.

#### **A. Los problemas que antecedieron la ejecución del PTT y la propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas**

Hubo una serie de desacuerdos entre el GDEL y el FMLN en lo concerniente a diversos aspectos de la ejecución de la transferencia de tierras al igual que sobre la implementación de los programas complementarios. Los Acuerdos plantearon un esquema general para la implementación de dichos programas y proyectos, pero en muchos casos carecían de contenido. A fin de entender mejor los problemas relacionados con el proceso de implementación cabe destacar los vacíos en los Acuerdos.

Respecto a los beneficiarios, los Acuerdos señalan quiénes recibirán tierras (ex combatientes campesinos de ambos bandos con vocación agrícola y que no posean tierras a ningún título; campesinos y pequeños agricultores definidos por la ley como beneficiarios de la Reforma Agraria, tenedores de tierras en las zonas de conflicto), pero no definieron el número de beneficiarios.

Plantean las categorías de tierra, propiedades que superan el límite de 245 hectáreas establecido en la Constitución de 1983, propiedades del Estado, tierras que se ofrecen voluntariamente en venta al Estado y propiedades ocupadas por personas habitantes y trabajadoras -tenedores- en las zonas de conflicto, pero no mencionan la calidad de las mismas. Respecto a las propiedades ocupadas por tenedores, se indicó que el FMLN iba a presentar un inventario de predios o inmuebles que comprenden dichas zonas, pero no se definieron los límites de éstas, es decir las áreas geográficas.

En cuanto la compra y venta de las tierras, concuerdan en que a los propietarios se les pagarían precios del mercado, pero no se especificó lo que eso significaría en las zonas afectadas por la guerra civil. Asimismo se estableció que a los beneficiarios se les concedería un crédito de hasta ₡30.000 colones para la compra de tierras, de acuerdo con las condiciones de la Reforma Agraria (6 por ciento, anual, tasa fija, no capitalizable, con cuatro años de gracia y 30 años de plazo), pero no especificó en qué negociaciones de tierras se podría usar el total del monto del crédito.

Un tema que tampoco se aclaró dentro de los Acuerdos es el proceso por el cual se resolvería cualquier problema que surgiera en el transcurso de la implementación así como los mecanismos a través de los cuales se llevaría a cabo el proceso de transferencia de tierras. Plantea que la COPAZ debe designar una Comisión Especial para verificar el inventario de

los predios e inmuebles, facilitar la solución de situaciones conflictivas entre los tenedores actuales y los legítimos propietarios y para adoptar las decisiones y medidas necesarias para el pronto y eficaz cumplimiento de lo acordado en materia del tema agrario.<sup>6</sup> Sin embargo, a dicha comisión no se le otorgó facultades específicas. Mencionan el Banco de Tierras y el Instituto Salvadoreño para la Transformación Agraria (ISTA), pero no se aclara ni desarrolla su papel en la implementación de los acuerdos, ni se define tampoco la jerarquía general de las distintas dependencias del gobierno.<sup>7</sup>

La falta de claridad en relación con lo anterior, originó desacuerdos entre el GDEL y el FMLN, que impidieron continuar con la ejecución de lo establecido en los Acuerdos de Chapultepec, en materia del tema agrario. A continuación se presenta un desglose de los puntos más importantes en lo respectivo a la relación tierra-persona beneficiaria, tratamiento desigual entre ex combatientes y personas tenedoras, la forma de propiedad y la instancia ejecutora.

Respecto a la relación tierra-persona beneficiaria, el GDEL planteaba un mínimo de 4,3 y un máximo de 10 manzanas por beneficiario; por su parte, el FMLN, planteaba un mínimo de 6 a 8 y un máximo de 15 a 17 manzanas, dependiendo de la calidad del suelo. La propuesta del GDEL se basó principalmente en la disponibilidad de tierras y fondos para su compra y planteó que no había suficiente dinero para la compra de tierras de propiedad privada y que preferían las tierras del Estado. La propuesta del FMLN se basó en la posibilidad de transferir una extensión de tierra que sobrepase la capacidad para la sobrevivencia y abra la posibilidad del desarrollo.<sup>8</sup> Por otra parte, hubo dificultades para precisar el universo de beneficiarios del programa por cuanto que el Gobierno calculaba un número menor.<sup>9</sup>

Las condiciones bajo las cuales se transferirían tierras a los tenedores también generaron conflictos entre las Partes. El Gobierno consideraba la prioridad de atención que en el cumplimiento de los Acuerdos se les concedía a los ex combatientes y ofrecía otorgar los beneficios a los tenedores.<sup>10</sup> En ese sentido, propugnaba que se diferenciara la relación de tierra a transferir a ex combatientes y a personas tenedoras. Asimismo, el GDEL propuso condiciones de pago desiguales entre ex combatientes y tenedoras de tierra con condiciones menos favorables para las estas últimas. El FMLN rechazó tal propuesta, asumiendo que con ésta el Gobierno pretendía generar contradicciones entre la población civil de las ex zonas de conflicto y los ex combatientes. Además, se estipuló que para "agilizar estas transferencias, el Banco de Tierras e ISTA podrían realizar la asignación de títulos en pro indiviso."<sup>11</sup>

La forma de propiedad fue motivo de desacuerdo también. En su propuesta del 24 de agosto, el Gobierno estipula que "los beneficiarios del Banco de Tierras (personas que reciben tierras del Estado) recibirán su asignación a título individual. El título de propiedad individual no limita la libre decisión de los beneficiarios para optar por otras formas de explotación y uso

<sup>6</sup> Gobierno de El Salvador. Acuerdos de Chapultepec, San Salvador, 1992, Capítulo V, numeral 3, literal D.

<sup>7</sup> Wood, Elisabeth. "Los Acuerdos de Paz y la Reconstrucción de Posguerra". En, Boyce, J.K. (Coor.). Ajuste hacia la Paz. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1999.

<sup>8</sup> FMLN, Comisión de Tierras. "Memorando de la Cuarta Reunión con Equipo Agrario del GDEL". San Salvador, 19 de julio de 1992.

<sup>9</sup> Fundación 16 de enero. Op. Cit., pág. 5.

<sup>10</sup> El Gobierno de El Salvador. "Condiciones de Transferencias de Tierras en Cumplimiento de los Acuerdos de Paz". San Salvador, 24 de agosto de 1992.

<sup>11</sup> El pro indiviso es una figura jurídica bajo la cual se entrega una propiedad a un conjunto de personas, las cuales tienen una participación equitativa en el uso de la tierra, pero no se define la propiedad personal de cada una de ellas.

de sus parcelas.<sup>12</sup> El FMLN rechazó esta propuesta considerando que dicha posición "sólo potencializa la propiedad individual, apartándose del espíritu de los Acuerdos que establece claramente que la titulación podría ser individual o asociativa".<sup>13</sup>

En los Acuerdos de Chapultepec no se estipularon con claridad los mecanismos ni las instancias mediante las cuales se realizaría el proceso de transferencia de las tierras, carencia que generó otro desacuerdo entre el FMLN y el GDEL. El Gobierno rechazó la sugerencia del FMLN que fuera el ISTA el que transfiriera las propiedades a cualquier título y propuso al Banco de Tierras para que las hiciera, pero éste sólo tenía la facultad de hacerlo de forma individual.<sup>14</sup>

El tema de las ocupaciones de tierras en zonas de conflicto, desde el inicio del proceso de paz, generó una serie de conflictos entre el Gobierno y el FMLN. En los Acuerdos de Chapultepec, en lo relativo a las tierras ocupadas, se estipula que se respetaría la situación de la tenencia de tierras mientras se daba una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitivo. Además se concordó en que no se desalojaría a los tenedores de la tierra.<sup>15</sup>

Esta serie de desacuerdos generó retrasos en el proceso de ejecución del Programa de Transferencia de Tierras, lo que incidió negativamente en el proceso de paz en general, y en el proceso de cese del conflicto armado, que inicialmente se había programado para el 31 de octubre de 1992, en particular. El 30 de septiembre de 1992, el FMLN anunció que suspenderían la tercera fase de la desmovilización de sus fuerzas hasta que se fijaran nuevas fechas para el comienzo de la transferencia de tierras y otros aspectos del Acuerdo. En ese entonces, el FMLN, insistía cada vez más en esa vinculación, aduciendo que la falta de tierras privaba a sus integrantes de medios para reintegrarse en la vida civil.<sup>16</sup>

Como no se pudo establecer acuerdos entre el GDEL y el FMLN en los puntos antes mencionados, el 13 de octubre de 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Boutros Ghali, envió una propuesta a las Partes en la que determinó el proceso de ejecución del Programa de Transferencia de Tierras. La propuesta planteaba una serie de consideraciones respecto a los beneficiarios potenciales, el tamaño de las parcelas, las formas de pago y adjudicación, las fases de ejecución, un esquema organizativo, etc. Algunos de los puntos más importantes de la propuesta en lo relativo a la ejecución del PTT fueron los siguientes:<sup>17</sup>

- Se establece que el universo máximo de personas beneficiarias potenciales del Programa es de 7.500 desmovilizados del FMLN, 15.000 desmovilizados del FAES y 25.000 personas tenedoras, lo que asciende a un total de 47.500 personas beneficiarias.
- La extensión de tierra se determinaría de acuerdo al tipo de suelo y al precio por manzana. Se estableció que la relación tierra-persona beneficiaria oscilaría entre dos manzanas de suelo I y II, a siete manzanas de suelo VII y VIII.
- Las condiciones de pago para las personas beneficiarias serían: 30 años de plazo, al seis por ciento de interés anual y con cuatro años de gracia.

<sup>12</sup> El Gobierno de El Salvador. Op. Cit., pág. 2.

<sup>13</sup> FMLN. Op. Cit., pág. 2.

<sup>14</sup> Fundación 16 de enero. Op. Cit., pág. 5.

<sup>15</sup> Las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas y El Salvador 1990 - 1995. Nueva York, 1996, pp. 29-31.

<sup>16</sup> Las Naciones Unidas. Op. Cit., pág. 31.

<sup>17</sup> Las Naciones Unidas. "Propuesta de un Programa para la Transferencia de Tierras". Nueva York, 13 de octubre de 1992.

- La forma de adjudicación (forma de propiedad) sería individual o asociativa, de acuerdo a la voluntad de las personas beneficiarias. En el caso de las tierras adquiridas por el Banco de Tierras y de las tierras de propiedad del Estado, se utilizaría la figura del pro indiviso.
- Se establecen tres fases de ejecución que garantizarán la ejecución del 100 por ciento del programa. La primera fase, considerada como de emergencia, se iniciaría en octubre de 1992—cuando se hubiese terminado la verificación del inventario y el censo de la población beneficiaria—y duraría hasta enero de 1993. Esta fase contemplaría la transferencia de 77.000 manzanas de tierra a un aproximado de 15.400 personas beneficiarias, dando prioridad a los ex combatientes. La segunda fase se iniciaría en febrero de 1993, terminaría en abril de 1993 e incluiría la transferencia de 20.000 manzanas de tierras a un máximo de 4.000 personas. La tercera fase comenzaría al culminar la segunda fase y beneficiaría a las 28.100 personas restantes, transfiriéndoles un máximo de 140.500 manzanas de tierra.
- En total, el esquema de transferencia de tierra contempla la transferencia de 175.000 a 237.500 manzanas de tierra, dependiendo de la superficie máxima y mínima promedio que ocupen las personas tenedoras.
- Se propone el establecimiento de un comité de supervisión y seguimiento, en el que participan las partes (GDEL y FMLN) y COPAZ (a través del coordinador pro t mpore de la Comisión Especial Agraria - CEA). La Misión Observadora de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) participar  en el comité en calidad de verificador y asesor. Entre las funciones del comité estarán la conciliación de informaciones sobre tenedores y ex combatientes y velar por el cumplimiento del programa.
- Se destaca la responsabilidad del Gobierno de garantizar que no se desalojar n a las personas tenedoras de tierras en las zonas de conflicto y que mantendrán su *status quo* hasta que se resuelva la situación.<sup>18</sup>

Las partes aceptaron la propuesta porque en primer lugar, la ejecución del Programa de Transferencia de Tierras condicionaba el impulso de otros acuerdos cruciales referidos a la reforma política y, en segundo lugar porque la prolongación indefinida del  mpase tenía el potencial de generar situaciones de conflictividad social que pondrían en riesgo el Proceso de Paz. Así, con la aceptación de la propuesta del Secretario General se comenzó oficialmente el proceso de transferencia de tierras. Las Partes firmantes de los Acuerdos aceptaron que era necesario comenzar y terminar a la brevedad posible la ejecución del Programa de Transferencia de Tierra, debido a la importancia que tenía para el FMLN y a la sensibilidad que generaba en el Gobierno. Entonces, se estableció que el año comprendido entre octubre de 1992 y octubre de 1993, sería tiempo suficiente para dar por finalizado el PTT. Sin embargo, este plazo inicial resultó totalmente insuficiente puesto que la ejecución tom  7 años, de 1992 a 1999.

Los principales aspectos del tema Agrario en los Acuerdos de Paz, est n contenidos en el numeral dos de los Acuerdos Generales, en el Capítulo V, denominado Tema Económico

---

<sup>18</sup> Con base en esta recomendación y con el propósito de crear un marco legal de protección a las personas tenedoras, el 26 de noviembre de 1992, la Asamblea Legislativa emitió el Decreto N  385, (publicado en el Diario Oficial Tomo N  317 el 4 de diciembre de 1992), que anulaba las sentencias de desalojo emitidas por los Juzgados de competencia y promovidos por los propietarios. Se estableció que toda orden de desalojo, antes de hacerse efectiva, debía contar con el visto bueno de la CEA/COPAZ. Ésta los declaraba procedentes o improcedentes, en función de la inclusión o no de los demandados como personas beneficiarias del PTT. Este decreto permitió detener más de 150 desalojos que habrían creado nuevos focos de conflictividad.

Social, específicamente en los numerales dos y tres. En ellos se establecieron un conjunto de compromisos que se detallan a continuación:

- El Gobierno de El Salvador se comprometió a garantizar el efectivo cumplimiento de los Artículos 105 y 267 de la Constitución de la República que establecen que aquellos propietarios cuyos inmuebles tuvieran un área que excediera las 245 hectáreas (350 manzanas) deberían ser expropiados; así como a vigilar que no se evadiera la aplicación del mandato constitucional por parte de los propietarios.
- El Gobierno de El Salvador, aseguraría a los beneficiarios de la Reforma Agraria la transferencia de las tierras rústicas con vocación agropecuaria, que fueran propiedad del Estado y que no constituyeran reservas forestales, según se establece en el Artículo 104 de la Constitución de la República. En este caso se daría preferencia a los ex combatientes del FMLN y de la FAES.
- Sobre el pago a los propietarios y la transferencia de las tierras, se estableció que se realizaría a precio de mercado y que serían transferidas en las mismas condiciones de crédito otorgadas a los beneficiarios del sector reformado (6 por ciento de interés anual, tasa fija, no capitalizable con 4 años de gracia y 30 años de plazo).
- Para la compra de las propiedades, se consideró la conformación de un fondo compuesto por recursos internos que serían proporcionados por el Gobierno de El Salvador, complementado con recursos externos, producto del apoyo que proporcionaría la cooperación internacional.
- Dado que la mayor parte de la Legislación Agraria del país, además de sus vacíos y contradicciones, resultaba dispersa y obsoleta y que por ende representaba un obstáculo para el desarrollo del Tema Agrario, se estableció que el Gobierno de El Salvador elaboraría un proyecto de Código Agrario, en un plazo no mayor de 12 meses posterior a la firma de los Acuerdos de Paz. Si no se cumplía esto, la COPAZ como Instancia de Verificación Nacional, asumiría el compromiso de elaborar el Anteproyecto de Ley, para ser presentado y aprobado por la Asamblea Legislativa.

## **B. Acuerdos en torno a las tierras en ex zonas de conflicto y los asentamientos humanos**

Uno de los aspectos que se abordaron en el Capítulo V, numeral tres, del Tema Económico Social, fue lo relativo a las tierras en las ex zonas de conflicto.

En la mayoría de las propiedades ubicadas en las zonas donde se desarrolló con mayor intensidad el conflicto armado, la población civil, (organizada en comunidades) tenía posesión material de las mismas. Tomando en cuenta esta situación, se acordó lo siguiente:

- a. Respetar el estado de la tenencia de las propiedades en las zonas, mientras se daba "*una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitiva*". Esto significaba que no se desalojaría a los tenedores de tierras mientras no se solucionara el asunto. Por el contrario, se les apoyaría financieramente para elevar la producción agropecuaria.

- b. Considerando las peculiaridades de esta población, se tuvo que definir el concepto de "actuales tenedores", estableciéndose, que estos eran "los pobladores y/o trabajadores de esas zonas".
- c. Con relación a las propiedades que serían afectadas, el FMLN se comprometió a presentar el inventario de los predios o inmuebles de las ex zonas de conflicto, 30 días después de haberse firmado los Acuerdos de Paz.
- d. Una vez presentado dicho inventario, el Gobierno de El Salvador asumiría el compromiso de adquirir los inmuebles cuyos propietarios estuvieran dispuestos a venderlos y en caso contrario, debían buscar alternativas de reasentamiento en propiedades dentro de la misma zona, con las mismas características agrológicas. Esta disposición no sería aplicable a las propiedades comprendidas dentro del Programa de Asentamientos Humanos Rurales.

El PTT, transfirió 3.305 propiedades con un área de 147.662 manzanas (103.200 hectáreas), beneficiando a 36.100 personas. El área transferida representa el 12 por ciento de las tierras cultivables del país. Con esto se dio por terminado dicho programa, lo se podría considerar como la última etapa del proceso de Reforma Agraria.

La transferencia de estas propiedades afectó al 15 por ciento de las tierras agrícolas en El Salvador, lo que sumado al 25 por ciento transferido en la Fase I y III de la Reforma Agraria, representa el 40 por ciento de la tierra cultivable. Es decir, unas 480.000 manzanas de un total de 1.200.000 manzanas que constituyen la frontera agrícola del país. Por ahora, la mayoría de las tierras transferidas continúan en manos de campesinos y cooperativistas, lo cual prueba que se ha modificado la estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador.

La figura jurídica empleada para transferir las propiedades rurales en el marco del PTT, fue el pro indiviso. Si bien esta forma de propiedad proporcionó cierta seguridad jurídica a los beneficiarios, también generó incertidumbre sobre la propiedad y el área de tierra que le correspondía a cada uno.

En la actualidad, la solución al problema agrario implica resolver la estructura de la tenencia de la tierra y una nueva redistribución. Es necesario priorizar los niveles de utilización de la tierra actual, la conservación agro ecológica, la seguridad alimentaria, la diversificación productiva y la capacidad de generación de excedentes e ingresos y empleo rural permanente.

De esta incertidumbre surgieron algunas consecuencias como la falta de motivación para realizar de inversiones sociales y productivas de parte de las mismas familias y de otras instituciones, las prácticas de ciertos grupos de personas que realizaban labores agrícolas en una porción mayor de la tierra que les correspondía, dificultades para garantizar la seguridad alimentaria, imposibilidad de heredar la propiedad y otras que obstaculizaban las posibilidades de mejora de la calidad de vida de esta población.

Surge la necesidad de implementar un proyecto piloto que contribuyera a identificar procesos que fomentaran mayores niveles de seguridad jurídica rural, en consonancia con las aspiraciones y necesidades de las familias beneficiarias del PTT. Se origina así el Proyecto CONVIVIR / San Carlos Lempa, con las siguientes metas:

- Identificar procesos que fomenten mayores niveles de seguridad jurídica rural; generar una visión y una metodología de construcción de consenso y garantizar los principios de equidad en la distribución de la tierra que busquen el fortalecimiento de la armonía social en las comunidades.
- Que para el proceso de seguridad jurídica rural: se requería la promoción social, uso de tecnología para la medición y el marco jurídico para la escrituración y registro; componentes estrechamente vinculados que constituirían los elementos clave para el éxito de este tipo de proyectos.
- La necesidad de una normativa jurídica. La aprobación del Decreto N° 961 denominado “*Ley Transitoria para la Agilización de las Diligencias de Partición de Inmuebles Rústicos del Programa de Transferencia de Tierras*”, el cual constituyó el marco jurídico para la ejecución posterior de PROSEGUIR.
- Comprobar que los resultados de la seguridad jurídica de la tenencia la tierra y la definición de las áreas en las propiedades a través de CONVIVIR era un factor que contribuía a generar una proyección de desarrollo económico y social de mediano y largo plazo en la población beneficiaria.
- El Proyecto CONVIVIR además de beneficiar a una población específica, contribuyó a generar una visión y una metodología para la ejecución del proceso de seguridad jurídica rural.

#### **IV. Objetivos de PROSEGUIR**

- Proporcionar seguridad jurídica en la distribución de la tenencia de la tierra y asegurar que los propietarios tengan sus respectivos títulos de propiedad inscritos en el Registro Social de Inmuebles (RSI).
- Realizar una efectiva distribución de la tenencia de la tierra, que contribuyera al ordenamiento territorial rural.
- Asegurar un efectivo acompañamiento de los propietarios en todo el proceso técnico y jurídico de manera que tuvieran pleno conocimiento de los resultados.

#### **A. Actores participantes en el proceso de seguridad jurídica rural**

Uno de los aspectos más sobresalientes del programa fue la participación integrada de actores institucionales que durante el período de la guerra civil (1980-1992) estuvieron directa o indirectamente ligados a las partes en conflicto. Por un lado, un conjunto de instituciones que representaban los intereses de los ex combatientes del FMLN y pobladores de ex zonas de conflicto incluidos en el PTT.

Por otro, el ILP, una institución gubernamental que fue creada durante la administración Cristiani con el fin de fomentar procesos de legalización de tierras en el marco del Programa “*El Salvador, País de Propietarios*”. Además, CARE, una ONG internacional y la AID, Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional también fueron importantes actores en el proceso de seguridad jurídica rural.

Es importante destacar que a pesar que existían diversas perspectivas políticas e ideológicas entre los actores institucionales involucrados, se logró generar consenso sobre la importancia de impulsar la partición del pro-indiviso y la distribución de las áreas de las propiedades del PTT, con la meta de mejorar la calidad de vida de la población. Al mismo tiempo, se perseguía contribuir a la reactivación económica, la estabilidad y la gobernabilidad del país. En este sentido, el esfuerzo conjunto y los resultados obtenidos en beneficio de la población, tienen importancia histórica.

El objetivo general de PROSEGUIR era la ruptura de la figura jurídica del pro indiviso en 2.281 propiedades, con una extensión de 122.837,27 manzanas a favor de 30.748 copropietarios. El período de implementación fue de 4 años y 3 meses comprendidos entre el 15 de mayo de 1997 y el 30 junio del 2001. Al final, el universo del programa fue de 27.304 copropietarios, en 2.069 propiedades en un área de 113.151 manzanas ubicadas geográficamente en 14 departamentos y 148 municipios del país.

## **V. El Consenso Social**

Los beneficiarios del proyecto PROSEGUIR, participaron sustancialmente en las diversas actividades contempladas en los componentes de promoción, medición y jurídico. A continuación se destacan las más relevantes:

### **a) Participación en todas las asambleas**

Como la ruptura del pro-indiviso en una propiedad requería el logro del consenso de las familias copropietarias del inmueble, es decir, exigía un acuerdo respaldado por la totalidad de los copropietarios del inmueble. Se volvió necesario mostrarle a la comunidad la importancia de la participación de los copropietarios en las asambleas. Dichas asambleas estaban orientadas a enseñar el proceso de toma de decisiones y al logro de la aprobación de cada uno de los pasos.

Durante las asambleas generales, la institución encargada de la ejecución del proyecto informaba de los objetivos y procedimientos de PROSEGUIR. Como primer paso del proceso se levantaba un acta que definía los compromisos a asumir por la Institución y por los beneficiarios. De este modo se establecían las reglas del proceso, las cuales facilitaron el cumplimiento de las exigencias del programa.

El proceso estaba diseñado de tal manera que cada fase concluida debía ser aprobada por todos los beneficiarios y respaldado con el 100 por ciento de sus firmas, de lo contrario, no se consideraba concluida y se debía continuar.

### **b) Aprobación de cada fase del proceso de partición**

Durante las asambleas en las que participaron, los beneficiarios decidieron sobre la partición y distribución de las áreas de su propiedad. Durante las asambleas también aprobaron cada una de las fases que se concluía. Las asambleas incluían los siguientes aspectos: acta del acuerdo de partición, levantamiento perimetral, acta de consenso, plano de partición, acta de adjudicación de lotes, firma de escritura, recolección de derechos de registro y entrega de escrituras debidamente inscritas en el RSI. Este proceso respaldaba a la institución en el sentido que aseguraba que el proceso había sido transparente y que no había habido exclusión o imposición de ningún tipo.

En las asambleas, los beneficiarios –con el apoyo de la institución—discutían la forma de distribución de la tenencia de la tierra, buscando generar consenso sobre la distribución de áreas. Este esquema básico de distribución, sirvió de base para el establecimiento de los acuerdos de partición en la mayoría de las propiedades. Una vez que se lograba un acuerdo, se lo asentaba en el acta de consenso social y se transcribía al plano de partición, con la firma y huella digital de todas las personas que habían participado en el proceso. La participación de los beneficiarios en este proceso no era un acto voluntario sino un requisito indispensable para poder pasar a la elaboración de la escritura.

Los casos de conflicto surgieron en torno a las áreas agrícolas puesto que en general, éstas no se encontraban bien definidas. No obstante, la parte social, de vivienda y forestal sí se encontraban bastante delimitadas en la mayoría de las propiedades. Para solventar esta situación, se procedió a la elaboración de un estudio agrológico, el cual fue apoyado por las estructuras de promoción de las ONG y por los copropietarios. Por este medio se determinó los tipos de suelos, se estableció el uso potencial del suelo y las características físicas de las propiedades incluidas en PROSEGUIR. La información básica aportada por el estudio agrológico, contribuyó a distribuir de manera equitativa las áreas buenas, regulares y malas de cada propiedad. Con esto se trataba de evitar que un grupo determinado se apropiara de la mejor parte de la propiedad puesto que al hacerlo condenaban a los demás a carecer de los medios para satisfacer sus necesidades de alimentación y de ingresos mediante la actividad productiva. Este proceso evitó que este tipo de conflictos detuviera el proceso de partición. En la mayoría de los casos este proceso ha sido exitoso; sin embargo, esto no excluye la posibilidad de que hayan existido casos en los que determinados grupos de personas se hayan beneficiado con tierra de mejor calidad que otros.

#### c) El apoyo a las actividades contempladas en el Programa

Los copropietarios de un terreno formaban grupos de apoyo por componente: promoción, medición, estudio del suelo, jurídico, etc. El número límite por grupo era de cuatro integrantes quienes se encargaban de organizar la participación de los demás copropietarios en las distintas actividades. En la práctica, sin embargo, se formaban equipos o comités en los cuales una persona asumía la responsabilidad de un componente.

El grupo de apoyo a promoción colaboraba en la convocatoria de las diversas actividades, en la organización de las asambleas, en la búsqueda de local para llevar a cabo reuniones y en la resolución de otros aspectos logísticos. En ocasiones este grupo tenía que viajar a otros departamentos con el propósito de localizar a algún copropietario del inmueble que se encontraba ausente.

El grupo de apoyo a medición organizaba las cuadrillas encargadas de limpiar los linderos de la propiedad, de elaborar las estacas y los trompos y de realizar todas aquellas actividades necesarias para ahorrarle tiempo de trabajo al topógrafo. Normalmente, este grupo realizaba la limpieza de los linderos antes de la llegada de la brigada de medición, para que ésta no perdiera tiempo y comenzara a medir inmediatamente. Además se encargaba de guiar a las brigadas a través de la propiedad.

El apoyo al estudio de suelo consistía en acompañar y mostrar la propiedad a los técnicos que realizaban este trabajo de campo. El apoyo al componente jurídico consistía en garantizar la disponibilidad de la documentación de todos los beneficiarios, requerida para llevar adelante

los procesos de escrituración y de registro. Esta documentación incluía: cédulas de identidad personal, partidas de defunción, informes de casos de personas ausentes, informes sobre personas detenidas y la documentación necesaria para realizar las diligencias jurídicas en estos casos.

## **A. Lecciones aprendidas**

Las lecciones que se desprenden de las actividades desarrolladas por los beneficiarios de PROSEGUIR son las siguientes:

- a) Sin la participación directa y la decisión de los copropietarios no hubiera sido posible la ejecución de este programa. Esto se debe a que las instituciones involucradas no podían definir la distribución y la tenencia de la tierra. Sólo los copropietarios bien informados eran quienes podían tomar las decisiones sobre este proceso.
- b) Debido a que la ley establece que la ruptura del pro-indiviso requiere la comparecencia de todos los beneficiarios, fue necesario desarrollar mecanismos efectivos de participación democrática, con el fin de lograr el consenso social de todos los dueños de las propiedades sobre la forma de distribución de su tierra. Eso exigió la existencia de mecanismos reales de participación y decisión, sin los cuales no hubiera sido posible el programa.
- c) La mayoría de beneficiarios expresó claramente su deseo de partir las propiedades, debido a que ello les generaba un mayor sentido de propiedad y de pertenencia y los incentivaba a invertir en el mejoramiento de las mismas.
- d) En la mayoría de las propiedades existían ciertos niveles de organización social y productiva, lo cual contribuyó al proceso de partición, en la medida que facilitaba la participación organizada de los beneficiarios.
- e) El conocimiento de las propiedades y la disposición de los beneficiarios a apoyar las diversas actividades de promoción, medición y jurídicas, significaron un aporte decisivo para el éxito de PROSEGUIR. No obstante, es necesario señalar que también existió desinterés de parte de una minoría de beneficiarios para apoyar la partición.
- f) Las mujeres beneficiarias desplegaron un significativo nivel de participación en la toma de decisiones y en las labores de acompañamiento directo o indirecto (enviando a familiares o a otras personas) a los trabajos de promoción y de medición.
- g) Las dificultades más importantes que se enfrentaron en la participación de los beneficiarios fueron: los conflictos sobre la definición de las áreas agrícolas de algunas propiedades, el desconocimiento de los colindantes, las limitaciones para leer e interpretar los planos a consecuencia de sus limitados niveles de escolaridad y el hecho de que un número considerable de ellos residía fuera de las propiedades, inclusive en otros departamentos.

## **VI. Resultados**

### **A. Tipo de partición y distribución de áreas en las propiedades**

- Uno de los propósitos principales del proyecto piloto Convivir-San Carlos era proponer mecanismos para reducir los posibles conflictos y facilitar el proceso de legalización de la tierra. Por tal motivo se recomendó la elaboración de una normativa jurídica. De este modo es que se elaboró y aprobó el Decreto N° 961 que contemplaba la partición judicial en los casos en los que alguno de los copropietarios se opusiera a la partición. En realidad, la gran mayoría de copropietarios optó por la partición voluntaria y por consenso.
- La distribución de áreas en las propiedades, incluía una área social en proindivisión; una de vivienda de un cuarto a una manzana equivalente a unos 1.750 metros y un área agrícola de propiedad individual con un promedio de dos a tres manzanas.



- Este proceso de distribución permitió superar las contradicciones en torno a la tenencia de la tierra, fortalecer el sentido de propiedad; así como la pertenencia y el sentido de comunidad. Estos resultados han contribuido al ordenamiento territorial rural, condición indispensable para articular políticas de desarrollo rural y agropecuario, conservación de recursos naturales, de construcción de infraestructura social. También han estimulado la estabilidad familiar, social y económica en los asentamientos humanos.

## B. Estímulo a la inversión productiva y social

- El proceso de titulación y registro de la propiedad rural desarrollado, les ha proporcionado a los propietarios seguridad jurídica en la distribución de la tenencia de la tierra. En esa medida, los ha estimulado a partir de sus capacidades para realizar pequeñas inversiones en el mejoramiento de sus respectivas áreas de vivienda, agrícola, forestal y social. Además, ha abierto posibilidades para la inversión social y productiva de otros actores institucionales.
- La experiencia posterior a la ejecución de PROSEGUIR, (junio 2001) ha señalado que se cultiva un 50 por ciento de la tierra. Los factores que inciden para que el restante 50 por ciento no haga uso productivo de la misma son principalmente de índole económica o de lejanía del lugar de vivienda con respecto a la propiedad y no tanto de índole jurídica.

- Las principales causas para no hacer uso productivo de la tierra fueron: la falta de recursos económicos, la carencia de crédito y en menor grado, el hecho de no residir en la propiedad.
- La mayoría de las familias propietarias no solicitaron crédito debido a que el primer requisito exigido por el Banco de Fomento Agropecuario era la hipoteca de su tierra, lo mismo ocurría con la banca privada. La familia campesina veía la amenaza y riesgo de perder la propiedad (tierra- vivienda) al no poder pagar el crédito.
- Aunado a esto, la experiencia de los últimos cinco años en el país ha sido una serie de desastres naturales tales como sequías, inundaciones, plagas, terremotos, por lo que ven que cultivar la tierra es un riesgo y que les será difícil pagar el crédito. Algunos reciben apoyo de las ONGs, de un familiar que le envía remesas del exterior, de la Iglesia y un 10 por ciento de otra fuente. Esta realidad muestra las condiciones que hacen inaccesible un crédito, tanto en la banca privada como en la estatal.
- Sólo algunas familias campesinas tienen acceso a asistencia técnica proveniente de ONGs, pero la mayoría de ellas no recibe asistencia técnica para realizar sus cultivos. Éste ha sido otro obstáculo determinante para la realización de actividades agrícolas.
- Debido a la falta de recursos económicos, asistencia técnica y capacitación, un porcentaje minoritario del área agrícola se trabaja con cultivos permanentes.
- El impacto de los resultados del programa de seguridad jurídica en el área de vivienda ha sido significativo. En la medida en que se ha realizado la escrituración de estos lotes se ha estimulado la construcción de viviendas. Después de los terremotos de enero y febrero del 2001, muchas de estas familias perdieron sus viviendas. Uno de los requisitos exigidos por la cooperación internacional y el gobierno fue que sus lotes estuvieran debidamente escriturados e inscritos. Esto fue particularmente importante, ya que la mayoría de estas familias a pesar de haber sido afectadas por diferentes desastres, ha tenido la oportunidad de reconstruir sus viviendas y asentamientos humanos. Así, éste es un elemento clave que ha estimulado el arraigo y el sentido de pertenencia de la tierra y a la comunidad.
- La titulación y el registro de la propiedad comunal y social ha facilitado la construcción y/o el mejoramiento de infraestructura social (clínicas, escuelas, electrificación, agua potable, etc.).

### **C. Integración de la familia, crecimiento poblacional**

- La distribución de la tenencia de la tierra ha permitido la integración de la familia y estimulado el crecimiento de la población, ya que durante los últimos ocho años el promedio de miembros por familia ha crecido de 5,2 a 7 miembros. Este factor ha incrementado la presión social sobre la tierra. En el período 2001-2003 se ha incrementado el desmembramiento de los lotes de vivienda—que en su mayoría tienen un área de 1.750 metros, al igual que las parcelas agrícolas con un promedio de tres manzanas.
- La seguridad jurídica de la tierra sigue siendo un factor que estimula el arraigo. La mayoría de las familias del Programa Seguridad Jurídica Rural PROSEGUIR no ha

vendido sus parcelas. Sólo el 15 por ciento las han vendido de forma parcial o total, ya sea para el pago de deudas, compra de tierras en otro lugar, por la lejanía de la tierra del lugar de residencia, etc. Esto quiere decir que la causa dominante para vender las tierras ha sido de carácter económico.

#### **D. Impacto en los recursos hídricos y en el medioambiente**

- La titulación de las áreas forestales en pro indiviso en algunas comunidades ha estimulado la preservación de áreas boscosas, sin embargo, también ha ocurrido que en otras propiedades, las áreas boscosas han sido afectadas, debido principalmente a los cultivos extensivos y de subsistencia.

#### **E. Estímulo a la organización social y productiva**

- ✓ La mayoría de las familias propietarias se encuentran organizadas en comités, o asociaciones de desarrollo local, grupos que trabajan en favor de la comunidad y se ha reforzado la cultura democrática de las comunidades.
- El Programa PROSEGUIR ha contribuido al desarrollo de la cultura democrática de las comunidades al constatar de forma práctica la importancia del consenso social para la resolución de disputas, fomentar la tolerancia, la solidaridad y el trabajo en equipo.
- De particular importancia ha sido la participación de las mujeres propietarias, muchas de las cuales se han integrado plenamente al trabajo social, organizativo y productivo.
- La mayoría de las comunidades han logrado su legalización al adquirir su personería jurídica en Asociaciones de Desarrollo Comunal (Adescos), de manera similar lo han hecho la organización productiva, así como la formación de grupos de producción asociativa y comités ambientales.

#### **F. Sentido de propiedad, de pertenencia y de estabilidad**

- La mayoría de los propietarios tiene un fuerte sentido de propiedad y pertenencia y la conciencia de que la seguridad jurídica de su tierra, es el resultado de grandes sacrificios. En ese sentido, resalta el hecho de que muchos propietarios no han vendido ni planean vender su tierra y se desataca los ingentes esfuerzos realizados por hacerla producir, a pesar de las limitaciones del entorno económico.

#### **G. Lecciones aprendidas**

1. La superación de los aspectos asociados al pro indiviso como figura jurídica, al lograr plena seguridad jurídica en la distribución de la tenencia de la tierra, con la cual se elimina la incertidumbre generada por la indefinición de la propiedad individual y social.
2. La participación de los diversos actores institucionales aseguró el éxito del programa, en la medida que cada uno de ellos asumió sus funciones y responsabilidades fundamentales.
3. La mayoría de copropietarios optó por la partición voluntaria y con base a un diseño establecido mediante el consenso, lo cual contribuyó a superar los conflictos en torno al

uso de la tierra—que ocurrían en las propiedades del PTT—antes de la ejecución de los proyectos CONVIVIR y PROSEGUIR.

4. Los resultados del proceso de seguridad jurídica y distribución de la tenencia de la tierra han contribuido al ordenamiento territorial comunal rural, factor indispensable para articular políticas de desarrollo rural y agropecuario, de conservación de recursos naturales, construcción de infraestructura social y que estimula la estabilidad familiar, social y económica de los asentamientos humanos.
5. El proceso de titulación y de registro de la propiedad rural ha proporcionado seguridad jurídica en la distribución de la tierra a propietarios (as) beneficiados (as) por el PTT. En esta medida, ha estimulado la realización de pequeñas inversiones en el mejoramiento de sus respectivas áreas de vivienda, en el área agrícola, forestal y social. Esto ha abierto posibilidades para la inversión social y productiva de otros actores nacionales e internacionales.
6. La titulación y el registro de las propiedades tienen un impacto potencial importante en la ampliación de los servicios sociales porque en la medida que se cuenta con escrituras de las áreas sociales, se facilita la construcción y/o mejora de la infraestructura social.
7. La distribución de la tenencia de la tierra les ha permitido a los propietarios una mayor integración de la familia, es decir, ha estimulado el crecimiento de la población. Este último factor incrementa la presión social sobre la tierra, situación que a su vez ha potenciado la migración interna del campo a la ciudad y a nivel internacional, principalmente hacia los Estados Unidos. Por esta razón se requiere de asistencia técnica para la elaboración de un buen nivel de planificación productiva en la que se haga un eficiente uso del suelo.
8. Se ha fortalecido la organización social y productiva de las comunidades, en particular, se ha reforzado la cultura democrática y se ha generado una mayor participación en la toma de sus propias decisiones.
9. Como resultado de la seguridad jurídica, la mayoría de los propietarios posee un fuerte sentido de propiedad y de pertenencia de su tierra. Este elemento constituye la base subjetiva fundamental para articular políticas de desarrollo rural y agropecuario con esta población, con visión social y productiva de mediano y largo plazo.
10. Contar con las escrituras de propiedad debidamente inscritas ha permitido iniciar un proceso integral económico, social y ambiental. Se han logrado algunas condiciones de seguridad habitacional (viviendas, módulos de agua y saneamiento); de seguridad alimentaria y establecimiento de módulos productivos (huertos, granjas, parcelas agroforestales) con lo cual se han mejorado las condiciones y calidad de vida de esta población.
11. A pesar de los importantes resultados obtenidos, tales como la superación de conflictos y otorgar plena seguridad jurídica de la tenencia de la tierra; existen diversos aspectos del entorno económico, político y social del país que resultan muy adversos para la población, que todavía no ha logrado seguridad alimentaria, seguridad habitacional, servicios de agua y saneamiento. A pesar de todos los logros, muchas familias continúan

viviendo en situación de pobreza. Actualmente no existen programas nacionales orientados al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de esta población.

## VII. Conclusiones y recomendaciones

La propiedad de la tierra y la seguridad jurídica rural se deben concebir como la base fundamental de las familias y comunidades para la articulación de una política nacional de desarrollo rural y agrario. Los objetivos de esta política deberían ser los siguientes:

- a) Promover la seguridad habitacional, la estabilidad y la motivación para la permanencia de las familias campesinas en sus tierras.
- b) Elevar la productividad, generando condiciones básicas para elevar el nivel de vida de las familias campesinas. Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable del área rural.
- c) Asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales.

Estas políticas deben contemplar los siguientes componentes, estrechamente vinculados:

1. Fortalecer la organización social y productiva de las comunidades como factor esencial para articular estrategias de desarrollo.
2. Impulsar políticas de ordenamiento territorial rural, que integren la conservación de recursos naturales, la construcción de infraestructura social, productiva y otros factores que estimulen la estabilidad de las familias en los asentamientos humanos.
3. Ejecutar programas de construcción, ampliación o mejora de vivienda, un componente que representa un elemento clave para estimular el arraigo y el sentido de pertenencia de la tierra en los propietarios.
4. Considerar a la mujer e hijos como actores fundamentales del proceso productivo y de la seguridad alimentaria. Proporcionarle a la mujer la posibilidad de participar activamente en el proceso organizativo, social y productivo y en la toma de decisiones.
5. Incentivar las parcelas de producción familiar, componente que contribuye a mejorar el ambiente, el clima, la preservación de los recursos hídricos y la conservación de suelos. Además, contribuye a asegurar la dieta alimentaria y nutritiva del grupo familiar y sentar las bases para desarrollar una producción agrícola diversificada.
6. Facilitar la construcción y/o mejora de la infraestructura social por parte de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. En la medida que se cuente con áreas sociales debidamente escrituradas y registradas.
7. Estimular la preservación de áreas boscosas, especialmente de aquellas que tienen especies nativas, y el desarrollo de proyectos de reforestación.
8. Estimular una política de inversión productiva. Una política de desarrollo rural y agraria de estas características requiere de la participación articulada de distintos actores.

9. Generar acceso a créditos, asistencia técnica y tecnología apropiada y sostenible. Estos son factores importantes para hacer que las tierras sean productivas, reducir la presión social a la misma y a la vez, des-estimular la migración interna e internacional.
10. Vale la pena señalar que aún después de la ejecución de los procesos de Reforma Agraria—luego de 23 años de haberse iniciado—muchos de sus beneficiarios no cuentan con plena seguridad jurídica de la tenencia de la propiedad de la tierra, factor que genera conflictividad social al interior de comunidades y cooperativas.
11. La resolución de los conflictos en torno a la seguridad jurídica de la tierra es un factor fundamental para avanzar hacia el desarrollo agrario de un país, hacia la creación de una política rural agraria integral que promueva el desarrollo productivo de tierras en manos de productores agropecuarios.

## **ANEXO A.**

### **Pasos del proceso de distribución de la tenencia de la tierra y registro de la propiedad**

#### *Definición de universo*

El proceso se inició con la definición del universo de copropietarios, propiedades y manzanas. Se elaboró a partir de la definición de las áreas y la ubicación geográfica de las propiedades, teniendo como criterio fundamental los niveles de organización social existente en las comunidades. La participación del equipo de promoción fue clave en este paso.

#### *Asamblea general*

Una vez que estuviera definido el universo, los promotores convocaban la realización de asambleas con los copropietarios/as, para determinar la voluntad de los mismos a participar en el proyecto. Si se aceptaba, se implementaban las siguientes actividades:

- ♦ Levantamiento de un acta de asamblea general.
- ♦ La firma del convenio de aceptación del proyecto.
- ♦ Levantamiento del censo de los participantes.
- ♦ Listado de firmas y huellas de los participantes.
- ♦ La formación de grupos de trabajo.
- ♦ La lectura y forma del acta de compromiso de pago de derechos de registro.

#### *Apertura de los expedientes de las propiedades*

Con el censo y los 6 requisitos descritos en el numeral 2. Se elaboraba el pre-análisis jurídico de los expedientes que contenían: la escritura, los planos de las propiedades a trabajar, que posteriormente eran entregados al área de promoción-medición de las instituciones que realizaban las actividades a fin de generar los productos en campo y oficina.

#### *Levantamiento de diagnósticos*

Estos se realizaban en cada propiedad, conjuntamente con el personal de promoción, medición y jurídico; con el propósito de determinar: condiciones de acceso, vegetación, ocupación, infraestructura, aspectos legales, colindantes, verificación de ventas de derecho parcial o de todo el inmueble, al mismo tiempo se realizaba el cálculo de los días necesarios para completar la medición de la propiedad.

#### *Programación conjunta*

Para el desarrollo de las actividades de promoción-medición y jurídicas en las propiedades del universo definido y el censo de las familias y comunidades participantes en el proyecto. Se elaboraba una programación con fechas y calendario de trabajo establecidos para la ejecución de manera coordinada de los actores en todos los componentes del proceso.

#### *Realización del brechado*

Una de las primeras actividades del componente de medición, era en la limpieza de las áreas de la propiedad, para lo cual las familias participantes elaboraban estacas, y acompañan a los equipos responsables de esta actividad, para garantizar se facilitara la medición perimetral de la propiedad.

#### *Estudios agrológicos*

Se realizaban análisis agrológicos en cada una de las propiedades, para lo cual se elaboraba una programación entre el equipo técnico y el de promoción. Este componente contribuía a

que los copropietarios, conocieran las características, los tipos de suelos, el potencial productivo de sus tierras y a la vez contaran con elementos técnicos para realizar una justa y equitativa distribución de la tierra.

#### *Identificación de colindantes*

Los promotores juntamente con los copropietarios, realizan la investigación de campo para determinar quiénes eran los propietarios colindantes actuales y la ubicación de la propiedad. Esto se hacía con la finalidad de evitar problemas de invasión, asegurando que la medición de los linderos fuera exacta y que la propiedad no tuviera dificultad al momento de registrarse, y especialmente, se buscaba que no existieran posteriormente conflictos sociales.

#### *Identificación casos especiales*

A partir del censo de los copropietarios, el equipo de promoción procedía a documentar los casos especiales existentes tales como fallecidos, ausentes, reos, etc.

#### *Recolección documentación*

Como parte de los requisitos se le solicitaba a los copropietarios la información de acuerdo a su documento de identidad. En ese momento era la fotocopia de la Cédula de Identidad Personal (CIP), que ha sido sustituida por el Documento Único de Identidad (DUI).

#### *Formación de expedientes*

Con la documentación recolectada se procedía a la conformación del expediente de cada una de las propiedades, que contenía: acta, convenio, fotocopias de CIP, censo, casos especiales, diagnóstico, estudio agrológico, etc.

#### *Esquelas citatorias*

La institución responsable emitía las esquelas y se las entregaba a los promotores. Además, se colocaban en las carteleras de las alcaldías municipales, en lugares visibles de la propiedad y se las entregaban a los colindantes. Este paso era importante para evitar que se generaran conflictos legales y sociales.

#### *Medición*

Con el reconocimiento previo de la propiedad, el brechado y/o limpieza de las áreas, las brigadas de medición con el acompañamiento de los copropietarios y el equipo de promoción, iniciaban la medición perimetral, la identificación de linderos y colindancias de la propiedad.

#### *Convocatoria*

Realizada la medición perimetral de la propiedad, se les convocaba a los copropietarios para la presentación y aprobación del plano perimétrico, simultáneamente se presentaban los resultados del estudio agrológico, para que los copropietarios, pudieran decidir una justa distribución de la tenencia de la tierra.

#### *Consenso social*

Este es el componente clave y determinante de todo el proceso, el cual se iniciaba con la presentación del plano de la distribución de la tenencia de la tierra. Con el apoyo de la promoción se procedía a la elaboración del diseño inicial de partición y adjudicación preliminar de lotes, este acuerdo se debía reflejar en el plano elaborado por las brigadas de medición. Sobre esta base se obtenía el consenso de los copropietarios y se levantaba un acta donde quedaba constancia del acuerdo inicial.

*Aprobación del diseño de partición*

Elaborado el plano con el acuerdo inicial del consenso sobre la distribución de la tenencia de la tierra, el personal de promoción-medición realizaba la presentación del diseño de la partición a los copropietarios, para que lo aprobaran y/ o hicieran las correcciones. Si el plano de partición era aprobado, los copropietarios lo firmaban y se dejaba constancia del acuerdo final logrado por consenso de todos.

*Cuadros de adjudicación*

La jefatura del equipo técnico de medición procedía a la elaboración de los cuadros de adjudicación de lotes, con base en el plano de partición aprobado por consenso por las familias participantes. Se describía el número de lotes y el área que le correspondía a cada copropietario, lo cual era la base para el desarrollo del componente jurídico. En caso contrario el proceso se detenía.

*Derechos de registro*

El pago de los derechos de registro lo asumía cada uno de los copropietarios, quienes entregaban la cantidad de dinero correspondiente. Esto lo garantizaba el equipo de promoción. Esta actividad se iniciaba desde el momento en que se definía la adjudicación de las parcelas a cada uno de los copropietarios, dicha actividad se debía finalizar entre tres a cinco días antes de la firma de la escritura.

*Amojonamiento*

Una vez que se había definido el cuadro de adjudicación de áreas y lotes, se procedía a realizar la actividad de amojonamiento de la propiedad en la que se colocaban los mojones de cemento y/o estacas. Esta tarea la realizaban las brigadas de medición con el acompañamiento y participación de los copropietarios. El amojonamiento, permitía la identificación geográfica y física de cada una de las áreas y parcelas.

*Revisión de casos especiales*

Antes de que se firmaran las escrituras, se efectuaba una revisión y actualización de los casos especiales existentes entre los copropietarios, esta actividad la realizaba la promoción.

*Firma de escritura*

A través de una programación con calendario de fechas, el equipo de promoción realizaba las convocatorias a los copropietarios, para garantizar que el equipo jurídico procediera a la firma de la escritura y luego a su registro e inscripción.

*Entrega de escrituras*

Una vez que se habían elaborado los planos de la propiedad, los cuadros de adjudicación de lotes y áreas de cada uno de las familias participantes en el proceso; se había realizado el amojonamiento, el pago de los derechos de registro que garantizaba la inscripción, etc., el equipo de promoción convocaba a los copropietarios, para la entrega final de las escrituras debidamente inscritas.

## **Bibliografía**

- “Experiencias y Mejores Prácticas del Programa PROSEGUIR: FUNDESA.
- “Tierra, Conflicto y Paz. CEPAZ- Álvarez Antonio, Chávez, Joaquín.
- Los artículos 3 y 4 de La Ley Básica de Reforma Agraria, García Galdámez, 1997.  
García J. A., 1995.