

Capítulo 13

Tenencia de tierra: hacia un mercado eficiente

“Para el hombre, la tierra es el manantial de toda vida; su alimento, su vestido, su habitación vienen directamente de ella; su fuerza, su salud y su independencia, también de ella proceden. El hombre es propiamente aquel ateo de la fábula griega, que si tocaba la tierra con los pies, se volvía invencible, y cuando dejaba de asentarse en ella, perdía su valor y sus fuerzas”.

Alberto Masferrer

1. Introducción

Como describe Alberto Masferrer, existe un vínculo muy especial entre el hombre y la tierra. El acceso a la tierra ha sido un punto de conflicto en El Salvador por muchas décadas, pero la escasez de tierra, relativa a la población, indica que el tema agrario no puede ser analizado desde un punto de vista tradicional redistributivo. Por ejemplo, si se dividiera toda la superficie agrícola del país en partes iguales entre toda la población agrícola, cada persona recibiría aproximadamente 0.8 ha (CEPAL, 2001). Se puede contrastar esta cifra con el umbral estimado de 12 ha para la viabilidad productiva, y por lo menos 5 ha para que una familia salga de la pobreza extrema (Banco Mundial y FUSADES, 1997).

La estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador ha sufrido modificaciones radicales en los últimos 20 años a través de diferentes procesos de reforma agraria y distribución de tierras, acompañados por otros procesos (guerra civil, ajuste estructural, etc.). A pesar de diferentes esfuerzos, los productores individuales y cooperativistas beneficiados por los procesos de reforma agraria, no han obtenido, en general, el desempeño deseado en términos de productividad y reducción de la pobreza. A la misma vez, la migración interna y externa ha dejado

muchas tierras sin cultivadores, demostrado por las altas tasas de tierras ociosas en el país, especialmente en el sector reformado. Dado que la tierra es el recurso más limitado en El Salvador, es necesario tener un ágil mercado de tierras en el país, para tener un uso racional y eficiente de este recurso y para posibilitar la generación de empleos y diversificación productiva en el sector agropecuario.

Este estudio incluye un examen de otras experiencias relevantes para la agilización del mercado de tierras rurales, una evaluación de la estructura y seguridad de tenencia de la tierra actual en el país, y recomendaciones de política para eficientizar el mercado.

2. Buenas prácticas en tenencia de la tierra

2.1 Reforma agraria

Muchos proponentes de reforma agraria mantienen que las grandes explotaciones tienen un impacto negativo en la competitividad de la agricultura por altos costos de supervisión, y porque acaparan

tierras por el valor real del capital en ambientes inflacionarios o para captar beneficios crediticios o tributarios (CEPAL, 2001). La redistribución de tierras puede dar un mayor ímpetu al desarrollo, por la mayor intensidad en uso de mano de obra y productividad por unidad de tierra en fincas pequeñas, operadas por terratenientes comparado con fincas grandes cultivadas por jornaleros o arrendatarios (Sen, 1975; Berry y Cline, 1979; Netting, 1993). Sin embargo, Feder (1991) y otros han cuestionado el grado de este efecto.

Lo que sí es más evidente es que la reforma agraria promueve la estabilidad política y la legitimidad del estado (World Bank, 1993). Esto conlleva a los efectos positivos de evitar conflictos sociales (Alesina y Rodrik, 1994).

En los últimos años, la tendencia a nivel mundial ha sido de cambiar esfuerzos redistributivos por programas para aumentar la seguridad de tenencia y eficientizar los mercados de tierras, es decir, reforma agraria a través del mercado

Pero cuando se analiza este tema, no se debe perder de vista que la forma más efectiva para prevenir la concentración en la tenencia de la tierra, es a través del mejoramiento del acceso de familias rurales al mercado y mejorar acceso de pequeños productores a otros factores de producción, como crédito y tecnología (Norton).

2.2 Titulación de tierras

La titulación de las tierras es un instrumento con mucha antigüedad. En tiempos de la Biblia, 600 A.C., Jeremías describe una transacción entre él y un familiar, para la cual dos copias de la transacción fueron entregadas a un sacerdote en Jerusalén (32:9-14).

Varios estudios han demostrado que seguridad en la tenencia de la tierra, es decir, la posesión de un título confiable, aumenta el precio de la tierra y mejora el acceso a crédito

Esto promueve mayor inversión en las actividades agropecuarias (Chalamwong y Feder, 1988); sin embargo, Feder y Feeny (1991) determinaron que el uso de tierra como garantía mejora la eficiencia del mercado de crédito, pero reduce la eficiencia del mercado de tierras, porque crea un premio en su precio por su valor como garantía. Entonces, impide el acceso a tierra para ciertos individuos. A la misma vez, Feder y Feeny reconocen que cuando la tenencia es insegura, los productores invierten menos en el mejoramiento y conservación de sus terrenos y en bienes de capital utilizados en sus parcelas. Otro beneficio de la seguridad en la tenencia de la tierra es su inducción a la conservación de suelos, ya que el propietario tiene un mayor incentivo para preservar su capital natural.

Otro aspecto importante de la seguridad de la tenencia de tierras es la existencia de un sistema legal funcional y mecanismos efectivos de aplicación de las leyes, ya que es importante tener claridad en la resolución de conflictos de la tierra, incluyendo las usurpaciones.

2.3 Mercados de tierras

La eficiencia del mercado de tierras tiene una relación directa con la eficiencia de las actividades agropecuarias. Como explican Feder y Feeny (1991), “Las transacciones de tierras generalmente aumentan la eficiencia en la distribución de recursos, porque actores con potencialmente alta productividad marginal en la tierra son inducidos a adquirir tierra de actores con baja productividad marginal”.

Un mercado competitivo para distribuir los recursos de tierra a su uso óptimo cumple con las siguientes condiciones:

- Debe existir un número substancial de compradores y vendedores.
- Deben existir unidades homogéneas de tierra para ser indiferentes a quien vende y de quien compra, sin reglas que afectan la distribución de tierras (venta al mejor postor).
- Los compradores y vendedores deben tener acceso fácil e igual a información sobre transacciones actuales de tierra, incluyendo precios y ofertas.
- Debe existir libertad de entrada y de salida del mercado (Stringer, 1989).

La segunda condición es especialmente difícil de cumplir, porque por su naturaleza, la tierra es heterogénea. Sobre la tercera, la información asimétrica causa incertidumbre entre los interesados con menor acceso a ella, lo cual reduce el número de transacciones.

Como menciona Norton (2003), “La noción de la propiedad privada es casi inseparable del derecho de venderla o alquilarla”. Entonces, restricciones, por ejemplo, a beneficiarios de la reforma agraria sobre la venta de sus parcelas restringen el funcionamiento del mercado y reducen el sentido de propiedad de los tenedores.

En la mayoría de países, el precio de venta de tierras, generalmente es superior al valor descontado de la producción agropecuaria, debido a la especulación sobre precios de tierra en el futuro y por valor del prestigio de ser dueño de una parcela

Entonces, para productores pequeños o nuevos, es casi imposible comprar tierras para cultivar. El establecimiento de un fondo o banco de tierras ha sido una opción en varios países para mejorar el acceso al mercado de tierras de estos grupos, pero deben tener la mayor independencia posible de las presiones políticas, utilizando mecanismos e instituciones privadas o de Organismos no Gubernamentales (ONG) en la forma posible para evitar las ineficiencias de las instituciones públicas.

2.4 Arrendamiento de tierras

El alquiler de tierras puede ser una forma para nuevos agricultores para entrar en la actividad productiva, o para pobres que no cuentan con capital para la compra de tierras, también los productores que arriendan terrenos pueden invertir más en maquinaria en vez de invertir en la adquisición de tierra (Díaz, et al, 2002).

El alquiler de tierras, usualmente significa una mayor productividad del terreno, ya que el propietario no quiere o no puede cultivarlo

Como en el mercado para la compraventa de tierras, también no deben existir restricciones sobre el arrendamiento, como precios, forma de tenencia, etc., aplicando únicamente los requisitos legales mínimos para dar seguridad a los participantes en la transacción (Norton, 2003). Los dos temas fundamentales en todo acuerdo de arrendamiento son la seguridad para el arrendatario y la flexibilidad para el propietario (FAO, 1999).

A pesar de los beneficios del arrendamiento, es una práctica poco común en la región. Información de censos indica que en Latinoamérica, cerca del 10% de la tierra se arrienda, en comparación con 20 a 30% en Asia y 40% en Estados Unidos (Díaz, et al, 2002). El mercado de arrendamiento de tierras en América Latina también se caracteriza por un alto nivel de informalidad, con muy pocos contratos escritos, con plazos cortos de contratación y dentro de círculos de confianza muy cerrados, es decir, entre vecinos o residentes de las mismas comunidades. La informalidad de las transacciones y su corto plazo frena las inversiones en el mejoramiento de la tierra, generando empobrecimiento en la calidad del suelo (Bandiera, 2001).

La FAO (1999) avala la práctica de usar contratos modelos, están disponibles en varios países, a veces elaborados por el gobierno, o por asociaciones de productores. Estos formularios pueden reducir substancialmente los costos de la formalización del arrendamiento, pero brindan seguridad a los participantes.

Díaz, et al, (2002) señalan que adicionalmente es importante establecer mecanismos o procedimientos ágiles de resolución de conflictos en los contratos de arrendamiento, ya que el temor al incumplimiento del contrato y la falta de mecanismos claros y accesibles para resolverlos, inciden en la disposición de los agricultores en establecer este tipo de contratos.

2.5 Impuestos sobre la tierra

Newbery (1987) señala que la eficiencia de un impuesto sobre la tierra está “sin duda”, porque no distorsiona en los precios de los productores, y por ende, en la selección de cultivos o actividades a realizarse.

Los impuestos sobre la tierra pueden incentivar un uso productivo, ya que su ociosidad tendría un costo explícito

Sin embargo, Skinner advierte sobre el costo de administración de los impuestos sobre la tierra cuando el impuesto es basado en el valor del terreno específico; en esa situación, los dueños tienen un incentivo para subestimar el valor de sus tierras.

El tema de valoración de tierras puede ser complicado. Usualmente se determina el precio con base en las ventas comparables, o la estimación de la capitalización de los ingresos (ingreso neto) provenientes de la parcela. Pero cuando el mercado es incompleto o hay pocas transacciones, es difícil asignar un valor de “mercado” a las tierras. Incluso, un impuesto sobre la tierra en Bangladesh en los años ochenta, tenía costos administrativos equivalentes al 50% de los ingresos gubernamentales del impuesto. Por lo tanto, Slemrod (1990) lo describe como un impuesto óptimo, pero un sistema impositivo subóptimo cuando se incluye los costos administrativos.

Para enfrentar esa dificultad, Skinner propone un índice sobre la calidad de la tierra, basada en factores como clasificación de suelo, distancia de caminos principales, e infraestructura de riego. A la misma vez, recomienda que la tasa no debe ser muy alta, reconociendo algunas inequidades horizontales del sistema.

Es interesante la experiencia en Japón con la implementación de un impuesto basado en factores regionales de producción, ajustado por calidad y área del terreno. Bajo este enfoque, el dueño tiene una mayor carga relativa si no toma las medidas necesarias para hacer productiva su tierra, en lugar de un impuesto sobre el valor específico de la tierra (Hoff, 1991).

3. Reforma agraria y la evolución de la tenencia de la tierra en El Salvador

3.1 Contexto histórico

En 1879, una encuesta realizada por el Gobierno de El Salvador definió la estructura de tenencia de la tierra agrícola en la siguiente forma: 45.1% eran tierras ejidales y comunales, 37.2% eran haciendas de añil y 17.7% eran predios de arrendadores ladinos (Browning, 1975).

La aprobación de la Ley de Extinción de Comunidades de 1881 y la Ley de Extinción de Ejidos de 1882 inició un proceso relativamente ordenado de transferencia de las tierras comunales y ejidales a los mismos cultivadores. El proceso duró casi veinte años, y permitió una distribución con amplio acceso para muchos campesinos.

Lauria-Santiago (2003) señala que fue hasta en la década de los años veinte cuando los grandes terratenientes de fincas de café empezaron a ejercer mayor control sobre la política económica y social del país, lo cual influyó en una mayor concentración de la tenencia de la tierra. Lauria-Santiago contradice a otros como Browning (1975) que basaron sus conclusiones en limitadas fuentes de información y postulan que la promoción de nuevos cultivos comerciales reforzó el estilo de la hacienda y suprimió las formas de propiedad comunal y ejidal, despojando a los campesinos de las tierras, forzándolos a vender su mano de obra barata y/o relegándolos a las laderas para sus cultivos.

El siguiente evento relevante fueron las movilizaciones campesinas en 1932 para exigir tierras y mejores condiciones de trabajo y de vida, provocando una violenta reacción que suprimió la actividad campesina por muchos años.

En los años sesenta, las apropiaciones de tierras para expandir la producción ganadera y algodonera hizo aumentar el número de campesinos sin tierra. En 1965, una nueva ley de salario mínimo fue la justificación para desalojar a colonos de las fincas de los latifundistas (CEPAL, 2001).

Entre 1932 y 1950, el gobierno compró 26 haciendas que comprendían 34,656 ha y distribuyó 29,812 ha de este área entre agricultores y campesinos, a través de varias instituciones, incluyendo la Junta Nacional de Defensa Social, establecida en 1932, renombrada en 1942 como Instituto de Defensa Social; y el Instituto de Colonización Rural, creado en 1950. Las distribuciones comprendieron menos del 2% del área total del país (Browning, 1975). Entre 1951 y 1967, el gobierno repartió 32,000 ha para 6,700 beneficiarios, entregando un promedio de 4.8 ha por familia, y en 1976, se distribuyeron otros 14,000 ha. Sobre todo eran tierras ociosas o de inferior calidad, y hubo escaso apoyo técnico y económico para los beneficiarios (Flores, 1998).

Al realizar el último Censo Agropecuario en 1971, se pudo percibir que muchos productores tenían poca tierra, y pocos productores, una gran proporción del área cultivable (cuadro 124). Los 86.7% de los productores con menos de 3.5 ha poseían el 19.5% del área agrícola. Más de la mitad de las fincas eran de áreas menores de una ha y

con suelo de inferior calidad (Simon y Stephens, 1982). A la misma vez, el 0.7% de las fincas con más de 70 ha cada una, representaban el 38.7% del área agrícola nacional.

Cuadro 124
Distribución de fincas por tamaño, 1971

Tamaño de finca	Fincas	% de fincas	Área	% de área
Total	270,868	100.0%	1,451,895	100.0%
0.7-3.5 ha	234,941	86.7%	283,311	19.5%
3.5-14 ha	24,762	9.1%	237,446	16.4%
14-35 ha	6,986	2.6%	215,456	14.8%
35-70 ha	2,238	0.8%	154,164	10.6%
> 70 ha	1,941	0.7%	561,518	38.7%

Fuente: Censo Agropecuario 1971

Entonces, al llegar al final de los años setenta, persistió una distribución que Pérez y Chávez (1986) caracterizan como un binomio latifundio-minifundio. Sin embargo, se debe reconocer que aun las más grandes haciendas de El Salvador no pueden compararse con las de Guatemala. Por ejemplo, en 1989, se había estimado que el 31% de la tierra agrícola guatemalteca estaba en fincas de 45 a 900 ha, y el 41% en fincas mayores a 900 ha, eso después de un proceso de reforma agraria (Schneider, et al, 1989).

3.2 Programas recientes de reforma

*Los programas de reforma agraria en El Salvador han sido caracterizados como opciones para atenuar crisis políticas en lugar de procesos fundamentados en la racionalización económica para provocar un uso más eficiente de los recursos naturales, en este caso la tierra*¹²²

En el recuadro 8, se presenta un historial de las principales leyes relacionadas con la reforma agraria durante los últimos 25 años.

La Fase I de la reforma agraria inició en marzo de 1980, con la expropiación de los inmuebles que

excedían de 500 ha. Se había estimado que esta fase afectaría el 15% de la tierra agrícola, pero con la reserva de 150 ha que podrían mantener los propietarios y la flexibilización de 20% más, la superficie por distribuir fue menos (Thome, 1984). Las tierras fueron asignadas a cooperativas de campesinos sin tierra, inscritas en el MAG, dando preferencia como beneficiarios a los campesinos sin tierra que habían laborado, por lo menos, un año en las explotaciones afectadas. Se transfirieron un total de 215 mil ha a 37 mil beneficiarios, con un promedio de 5.9 ha por beneficiario (cuadro 125). Sin embargo, en algunas cooperativas de grandes extensiones, superiores a 1,000 ha, la tierra promedio por beneficiario es mucho mayor.

Cuadro 125
Beneficiarios de las reformas agrarias de los años ochenta y noventa

Reforma Agraria	Fase I	Fase III	Transferencias voluntarias	Total
Beneficiarios	36,697	42,289	6,041	85,027
Hectáreas	215,167	69,605	10,922	295,694
Hectáreas/ beneficiario	5.9	1.6	1.8	3.5

PTT	Excombatientes FMLN y tenedores	Desmovilizados FAES (*)	Total
Beneficiarios	27,776	8,821	36,597
Hectáreas	83,808	22,258	106,067
Hectáreas/ beneficiario	3.0	2.5	2.9

(*) Fuerza Aérea de El Salvador
Fuentes: OSPA/MAG, OCTA

La Fase II, también aprobada en marzo de 1980, permitía la expropiación y distribución de las propiedades de entre 100 o 150 ha (de acuerdo con el tipo de suelo) y 500 ha; esta área representaba el 24% de la tierra agrícola del país. Esta fase no fue implementada por presiones políticas de los propietarios y por dudas sobre el resultado; muchas de estas fincas eran administradas directamente por sus propietarios, y se pensaba que el país se arriesgaba a una pérdida de divisas en café y algodón si "la continuidad en el manejo se rompiera" (UCA, 1984).

En abril de 1980, se inició la Fase III de la reforma, expropiando tierras de cualquier tamaño que estuvieran explotadas bajo arrendamiento. Luego estas tierras fueron transferidas a los arrendatarios, en parcelas de hasta 7 ha. En total, se transfirieron 70 mil ha a 42 mil beneficiarios, con un promedio de solamente 1.6 ha por beneficiario (cuadro 125).

Recuadro 8: Historial de leyes principales recientes de reforma agraria

- 26 junio 1975 – Dec. No. 302, “Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria” (ISTA).
- 29 junio 1975 – Dec. No. 31, intervención del ISTA en 58,744 ha en San Miguel y Usulután, estableciendo el Primer Proyecto de Transformación Agraria, estipulando los límites de la tenencia en 3 ha como mínimo y 35 ha como máximo.
- 19 octubre 1976 – Dec. No. 123, las propiedades dejaban de ser expropiables por ser “de utilidad pública y de interés social”, y pasaban a ser expropiables únicamente “aquellas propiedades que no cumplen con la función social”.
- 8 febrero 1980 – Dec. No. 114, redistribución de la tenencia de la tierra, con la responsabilidad del estado de pagar en dinero o en bonos (a un plazo no mayor de 30 años) a los expropietarios.
- 5 marzo 1980 – Dec. No. 153, “Ley Básica de Reforma Agraria”, Fase II, en propiedades que exceden de 100 ha, con suelos clase I, II, III y IV, y de 150 ha en suelos de clase V, VI, y VII.
- 5 marzo 1980 – Dec. No. 154, “Toma de Posesión e Intervención de Tierras Previas a la Vigencia de la Ley Básica de la Reforma Agraria”, Fase I, expropiación de inmuebles que excedan de 500 ha.
- 28 abril 1980 – Dec. No. 207 “Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a Favor de sus Cultivadores Directos”, Fase III, expropiación de tierras de cualquier tamaño, explotadas bajo arrendamiento, para entregar a su arrendatario una parcela no mayor de 7 ha, exceptuando a aquellos arrendatarios que cultivan en forma integral una parcela superior a 100 ha.
- 1 diciembre 1980 – Dec. No. 525, creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) para la administración de la Fase III.
- 3 diciembre 1987 – Dec. No. 839, “Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria”, autoriza a FINATA a adquirir y transferir tierras.
- 18 febrero 1988 – Dec. No. 895, permite participación de Comité de Organizaciones Campesinas en la transferencia de tierras excedentarias; daba derecho preferente a campesinos ubicados en la propiedad con por lo menos un año de anterioridad.
- 20 febrero 1991 – Dec. No. 713, “Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural”, para canalizar recursos financieros del estado u otras fuentes para créditos para la adquisición de tierras por parte de campesinos y pequeños productores; formación del Banco de Tierras.
- 12 abril 1991 – Dec. No. 747, “Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra comprendida en la Reforma Agraria”, permite parcelación total o parcial de tierras de las cooperativas de la reforma agraria, a libertad de los beneficiarios.
- Diciembre 1992 - Acuerdos de Chapultepec – creación del Programa de Transferencia de Tierras (PTT) en los Acuerdos de Paz.
- 9 mayo 1996 – Dec. No. 698, “Ley de Apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario”, y 699 “Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria; condonación de deudas agrarias menores de 16,675 colones y deudas agropecuarias menores de 5,000 colones; descuento de 70% en créditos superiores por pronto pago de la parte restante.
- 30 mayo 1996 – Dec. No. 719, Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria–cooperativas pueden vender parte de sus tierras para pagar su aporte, con la salvedad que tenían que mantener una relación de por lo menos 7 ha por asociado; cualquier persona podrá comprar o arrendar tierras de las cooperativas.
- 23 marzo 1998 – Dec. No. 263, “Ley Especial para Facilitar la Cancelación de la Deuda Agraria y Agropecuaria y sus Reformas”, eleva el descuento por pronto pago a 85% para las deudas agrarias y agropecuarias.

Las cooperativas de la reforma agraria obtuvieron el equivalente de 20% de las mejores tierras agrícolas (clases I-IV), con más tierra per cápita, y más programas de crédito, comparado con los beneficiarios de la Fase III.

En el artículo 105, la Constitución de la República de 1983 incluye un límite de tenencia de 245 hectáreas (350.5 manzanas), con la concesión de tres años en ese momento a los que poseían tierras excedentarias a deshacerse de ellas. La limitación

no es aplicable a las asociaciones cooperativas. Esta medida impuso una fuerte restricción a la producción agrícola en escala y truncó el interés de muchos inversionistas extranjeros que buscaban establecer plantaciones de gran escala para frutales y forestales en El Salvador.

En 1991, se aprobó el Decreto Legislativo No. 747, que otorgó varias opciones a los beneficiarios de la Fase I: continuar con la propiedad en forma colectiva, convertir parte o toda la cooperativa en

tierras individuales para los asociados, o convertir la cooperativa en una empresa comercial. San Sebastián, et al, menciona que en 1996, unos 10,000 beneficiarios de la Fase I habían optado por la propiedad individual de sus parcelas, mientras que 14,000 escogieron pequeñas parcelas para vivienda o huertos familiares. Al llegar al 2003, el total de beneficiarios que había utilizado estas nuevas opciones, llegaba a 38,000.

La opción de distribución de tierras también ha sido utilizada para apoyar a la desmovilización de los grupos armados. Los Acuerdos de Chapultepec, los acuerdos de paz que marcaron la finalización del conflicto armado en El Salvador, incluyen el mandato de transferir tierras a los beneficiarios, utilizando las tierras que excedan las 245 hectáreas, las tierras que son propiedad del Estado y que no constituyan reserva forestal, y las tierras que están en zonas exconflictivas y son ofrecidas en venta por sus propietarios legales.

Para cumplir con este mandato, en octubre de 1992 se creó el Programa de Transferencia de Tierras (PTT). El programa especificaba un máximo de 1.5 ha por beneficiario, si la tierra era de la mejor calidad, lo cual limitaba las posibilidades reales de generar ingresos adecuados en las tierras otorgados a costa de distribuir tierras a más exmovilizados. Como una buena proporción de las tierras transferidas no fueron de la mayor calidad, los beneficiarios pudieron recibir más. En total, se transfirieron 106 mil ha a 37 mil beneficiarios, cada un recibiendo en promedio 2.9 ha (cuadro 125).

En el PTT se podría otorgar títulos de propiedad individual o asociativas, y se estipulaba que el gobierno debía velar porque el sistema financiero contara con recursos para atender la demanda crediticia de los beneficiarios.

El Banco de Tierras procuraba comprar tierras ofrecidas en venta por sus propietarios para luego ser transferidas a pequeños productores en el PTT. En la transferencia, en efecto, las tierras eran vendidas a los beneficiarios a precios de mercado, dando créditos para ser pagados en no menos de 30 años y con intereses máximos de 6% anual. Los beneficiarios incluían a campesinos y a pequeños agricultores, dando preferencia a excombatientes que querían cultivar la tierra. Se transfirió algunas propiedades bajo el régimen pro indiviso, pero se dio prioridad a la titulación individual, a pesar de solicitudes de algunos grupos de recibir sus tierras en forma colectiva.

Finalmente, en 1999, se estableció el Programa de Solidaridad Rural para expatrulleros para otorgar

1,430 mz a 6,500 beneficiarios, sobre todo para solares y lotes para vivienda.

3.3 Desempeño del sector reformado

El sector reformado se ha caracterizado por inferiores niveles de productividad y rentabilidad, así como por altas tasas de ociosidad de tierras

En 1985, aproximadamente 16% de las cooperativas habían sido abandonadas por estar en zonas conflictivas. A nivel generalizado, sufrían de un déficit gerencial, y se llegó a la descapitalización de algunas propiedades; cinco años después del inicio de la Fase I, las cooperativas de la reforma agraria habían abonado 8.7 millones de colones a su deuda, pero los intereses vencidos sumaban más de 300 millones de colones. La creciente deuda agraria y agropecuaria resultaron en la condonación parcial de las deudas en 1996, condonando todas las deudas inferiores a 16,675 colones y aplicando un descuento de 70% en las deudas superiores si los deudores hicieran un pronto pago del porcentaje restante. Posteriormente, el descuento fue elevado hasta 85%.

El desempeño del sector reformado fue afectado por deficiencias en los servicios de asistencia técnica y crédito, pero también por la ruptura en la capacidad administrativa de las fincas. Ahn y Méndez (1998) determinaron que las cooperativas de la reforma agraria mostraron una menor eficiencia técnica en la producción de café, caña y maíz, comparado con productores individuales, y que también mostraron dificultades importantes en la supervisión de los trabajadores. Aunque existieron provisiones en las leyes de la reforma agraria para prevenir el caso, muchas cooperativas recibieron tanta tierra que nunca lograron organizar actividades productivas en la totalidad de las áreas. En 1993, las cooperativas afirmaron tener 12% de sus tierras en ocio, pero es probable que una buena parte de las tierras que se clasificaron como forestales (17%) o de granos básicos y pastos (33%), también estaban en efecto, ociosas (OSPA, 1993).

A pesar de sus limitantes, muchas cooperativas mostraron una buena capacidad para movilizar y organizar servicios para sus asociados, como salud y educación, más como una organización comunitaria que como una cooperativa de producción agrícola (Shaw, 1997).

La historia de los beneficiarios del PTT es semejante a las cooperativas. De los beneficiarios del PTT en 1995, los ingresos promedios se encontraron por debajo del salario mínimo urbano, pero semejantes al resto del área rural (OCTA, 1995). El 76% de los beneficiarios desconocieron el valor de pago de su tierra, indicando una falta de capacidad o intención de pago de la deuda de las tierras. El 69% de la superficie que había sido transferida no fue cultivada en 1994/95. Los excombatientes tenían una menor tendencia a cultivar comparado con los campesinos beneficiarios del PTT. Del área cultivada, 92% era utilizada para granos básicos, con rendimientos inferiores en 14% al promedio nacional para maíz, 38% inferior para frijol y 46% para el sorgo (maicillo). El porcentaje de participantes en el PTT que recibieron asistencia técnica de 34% en 1994 a solamente 11% en 1997 (Mejía y Merlos, 1999). Como el resto del sector productivo, los beneficiarios tenían una alta dependencia en los intermediarios para la comercialización de su producción.

Según Mejía y Merlos (1999), la mayoría de los beneficiarios del PTT no lograban cubrir el costo de la canasta básica alimenticia con sus ingresos agrícolas. En encuestas realizadas a los beneficiarios del PTT en 1998 y 1999, Molina (2000) encuentra que entre los beneficiarios que habían recibido sus títulos individuales de propiedad debidamente registrados, solamente el 40% estaban cultivando sus propias tierras, el 12 a 16% habían alquilado sus parcelas a otros, y el 5 a 7% habían vendido sus terrenos. Los resultados decepcionantes se deben, en parte, a la forma de selección de los beneficiarios del PTT; muchos no tenían antecedentes agrícolas, y también recibieron parcelas lejos de sus hogares, resultando en solamente 22% de los beneficiarios residiendo en sus propios terrenos. La baja rentabilidad y el pobre acceso a crédito, tecnología y canales de comercialización también afectaron a la utilización de las tierras.

4. Mercado actual de tierras

La estructura de tenencia de tierras en El Salvador ha sufrido modificaciones notables en las últimas décadas. Además de tener nuevos tenedores, la seguridad de su tenencia está en un proceso de mejora continua. Sin embargo, muchos beneficiarios de la reforma agraria todavía no poseen títulos para sus tierras, y el mercado actual de tierras sufre de varias barreras que impiden un funcionamiento eficiente.

4.1 Estructura de la tenencia

Por carecer de un censo agropecuario reciente, es difícil obtener una estimación precisa sobre la estructura de la tenencia de tierra agropecuaria en El Salvador. Al finalizar el proceso de modernización del registro y catastro a nivel nacional, se contará con datos más confiables. Sin embargo, la mejor información existente indica que la estructura ha cambiado en forma dramática desde el último censo. Desde los 39% del área en fincas privadas mayores a 70 ha en 1971, al final de los años noventa, solamente 14% del área agrícola estaba agrupado en fincas privadas de 100 ha y más (cuadro 126). Los propietarios del menor rango disponible, menos de 20 ha, poseían el 35% del área. Luego, el sector reformado abarcaba 20% del área, con 13% en propiedad asociativa, 5% en forma individual, el resto en sistemas mixtos.

Hernández, et al (1992) señalan que el cambio en estructura se debe no solamente a las expropiaciones y reforma agraria, sino también por la división de latifundios entre familiares que no fueron detectados, y por ventas de tierras a causa de la inestabilidad en el área rural. Hasta finales de los años ochenta, el 30% de los propietarios más grandes habían vendido tierras, con un promedio de venta de 72 ha.

El área promedio por finca de los 257 mil pequeños propietarios, 2.1 ha por propietario, señala que todavía la mayoría de las instalaciones agropecuarias ni se acercan a los umbrales estimados por FUSADES de 5 ha para salir de la pobreza extrema y 12 ha para superar la pobreza relativa.

4.2 Seguridad de tenencia

En 1996, se inició un proyecto para modernización del registro y catastro de la propiedad en El Salvador, incluyendo la digitación de los registros de propiedad. Se había estimado que el 95% de las propiedades están escrituradas, pero muchos tienen desactualizada la información sobre el dueño. El proyecto trabaja con un proceso de actualización, departamento por departamento. Cuando se terminó el departamento de Sonsonate, solamente 7% de las parcelas quedaban todavía sin registro, usualmente por el abandono por parte de sus dueños

Cuadro 126
Distribución de la superficie agrícola nacional

Total	Fincas	Área (ha)	Área promedio por finca	% del área total
Reserva nacional		20,527		1.3%
Sector no reformado	270,220	1,229,248	4.5	79.0%
De 0 a 20 ha	256,956	543,901	2.1	34.9%
propietario	220,990	494,708	2.2	31.8%
arrendamiento	35,966	49,193	1.4	3.2%
De 20 hasta 100 ha	11,925	462,421	38.8	29.7%
propietario	11,562	446,403	38.6	28.7%
arrendamiento	363	16,018	44.1	1.0%
De 100 ha y más	1,339	222,926	166.5	14.3%
Sector reformado		306,794		19.7%
Propiedad asociativa		198,942		12.8%
Propiedad individual		73,541		4.7%
Otras forma propiedad individual		8,727		0.6%
Propiedad asociativa e individual		10,922		0.7%
Áreas en zonas conflictivas		14,662		0.9%
Total		1,556,569		100.0%

Fuente: Hernández, et al.

o porque los tenedores no tenían un respaldo legal para demostrar su pertinencia (Trackman, et al, 1999).

En términos de la propiedad de la reforma agraria, existen avances en la formalización de su tenencia, aunque el reto todavía es grande. Entre junio 1999 y mayo 2004, a través del ISTA se entregaron 72,613 escrituras que respaldan y garantizan la seguridad jurídica de 11,339 ha. Además, durante el quinquenio se transfirieron más de 9,000 manzanas a igual número de expatrulleros; más de 47,300 manzanas a 19,000 familias campesinas sin tierra y alrededor de 11,000 lotes y solares para vivienda a igual número de familias (MAG, 2004).

Pero al llegar a mayo 2004, existían 601 proyectos pendientes con 37,390 lotes y 58,482 solares en un área total de 73,671 ha. Además faltaban registrar 2,773 escrituras elaboradas, y habían otros 135,000 pendientes de elaborar (MAG, 2004).

Varios analistas señalan que las instituciones de reforma agraria usualmente tienen sus propios objetivos, incluyendo su preservación. Entonces, un cambio de enfoque del proceso de titulación y registro es necesario para finalizar el proceso de transferencia de tierras en forma definitiva

Otro problema en las áreas rurales son las invasiones de tierras. En mayo 2004, 20 mil ha se encontraban invadidas en aproximadamente 60 lugares distintos, involucrando a unas 30,000 personas (MAG, 2004). Muchas de las propiedades invadidas son públicas, por ejemplo, bosques salados o reservas estratégicas, pero muchas también pertenecen a las cooperativas de la reforma agraria, en tierras que han quedado ociosas. Los usurpadores pretenden conseguir la legalización de las tierras invadidas o la asignación de otras tierras.

La inseguridad de tenencia de la tierra para algunos beneficiarios de la reforma agraria requiere una solución diferente. Durante el conflicto armado, muchos beneficiarios individuales abandonaron sus tierras, algunos emigrando hacia las ciudades o hacia otros países. FINATA realizó una nueva distribución de estas tierras abandonadas. Pero, el marco legal no le permitía legalizar la tenencia de los nuevos beneficiarios. Se ha propuesto la "Ley Especial para la Recuperación del Dominio de Parcelas por parte del ISTA", para permitirle al ISTA recuperar el dominio de las parcelas que fueron abandonadas por sus beneficiarios originales, para luego transferirlas a sus actuales poseedores, quienes las han cultivado por más de una década.

4.3 Impedimentos a transacciones

El mercado de tierras en El Salvador sufre de una serie de imperfecciones, como la complejidad y el costo de los procedimientos legales para transferencias de tierras, la ausencia de mecanismos de financiación de compra-ventas de tierras, y la ausencia de un sistema de información sobre la oferta y demanda accesible para la mayoría de los productores (Hernández, et al, 1992).

4.3.1 Información

Datos del proceso de modernización del registro y catastro en el departamento de Sonsonate mostraban 1.5% de cambios de propietarios por año, lo que sugiere unos 20,000 cambios mensuales en todo el país. Sin embargo, no existe ningún mecanismo para difundir el valor promedio de las transacciones y así tener un mercado con información más amplia para todos los participantes.

4.3.2 Restricciones para cooperativas

Con el Decreto 719 de mayo de 1996, las cooperativas de la reforma agraria obtuvieron la opción de vender o arrendar parte de sus tierras. Sin embargo, el proceso para las dos opciones es engorroso. Según la ley, la decisión de efectuar la venta tiene que ser tomada en Asamblea General Extraordinaria, con el voto secreto favorable de dos tercios de los asociados legalmente inscritos. A la votación, deben asistir dos delegados del Departamento de Asociaciones Agropecuarias (DAA) del MAG y un delegado de la Fiscalía General de la República (FGR).

El precio de venta no puede ser inferior al valor catastral. Si no está en el catastro, el precio es definido por tres peritos: uno nombrado por la junta de vigilancia de la cooperativa, otro por el Banco de Fomento Agropecuario y el tercero por el Ministerio de Hacienda.

Luego, se debe publicar un aviso en dos periódicos, en fechas diferentes y con intervalo de siete días

entre cada una, con un tamaño mínimo de tres columnas por doce pulgadas de página (la ley no especifica quien debe costear el aviso, pero se supone que es la cooperativa). Por lo menos 30 días después de la publicación del segundo aviso, la venta se realizará por medio de subasta pública no judicial en el ISTA, bajo la supervisión de representantes de la cooperativa, la FGR y del DAA.

En la realidad, la mayoría de las ventas de tierras por parte de cooperativas son hechas a compradores quienes han acordado la transacción previamente con la cooperativa. Entonces, el proceso de subasta abierta brinda mayor transparencia y previene el aprovechamiento de los cooperativistas. Sin embargo, con el requisito de la valorización de la tierra por parte de tres peritos, el tiempo fácilmente sobrepasa los tres meses, lo que es un desincentivo para los interesados en comprar las tierras a las cooperativas.

Para arrendar sus tierras, las cooperativas también deben contar con una votación favorable de dos tercios de la Asamblea General Extraordinaria, con representantes del DAA y la FGR presentes, como en el caso de la venta de tierras. Luego, la decisión debe ser comunicada al ISTA, a efecto de ratificar la decisión y las condiciones del contrato. Entonces, el ISTA tiene la potestad de denegar el acuerdo de alquiler. Finalmente, la ley establece un plazo máximo de cinco años para los contratos de arrendamiento de tierras que las cooperativas pueden ofrecer, lo cual limita el interés de productores potenciales a arrendar tierras de cooperativas para cultivos de mayor maduración.

4.3.3 Titulación de tierras

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, el 19.7% de productores en El Salvador tienen posesión informal de sus tierras. El 44% de estos propietarios rurales, sin título ni trámite, manifiestan que no han registrado sus inmuebles debido al costo elevado, mientras que el 30% dijeron que no conocen el trámite para la titulación, y 13% porque el trámite es muy complicado. Asimismo, el 12.2% de los tenedores sin título ni trámite, no quieren realizar inversiones en sus propiedades y no pueden arrendarlas, y sienten limitado su acceso a crédito por no poder ofrecer una garantía hipotecaria. La informalidad de la tenencia es especialmente grave en tierras heredadas; el 60% de las parcelas obtenidas por herencia no se habían titulados por el alto costo (Amaya, et al, 2000).

Cuando los costos para el catastro e inscripción de los títulos de propiedad sean mayores al 5% del valor de la tierra, existe un incentivo para las transacciones del mercado informal de tierras (Tejo, 2003). En 1998, el costo de escrituración de una propiedad pequeña, por ejemplo, de 3.5 mz, fue aproximadamente US\$1,800, si no fuera necesaria la medición de la propiedad (Molina, 1997). Es relevante comparar esta cifra con el ingreso de un pequeño productor, que ganaba alrededor de US\$120 mensuales, haciendo clara la dificultad que tendría para cubrir el costo de escrituración.

Para terrenos más grandes, el impuesto sobre transferencia de bienes raíces es 3% sobre el valor del contrato cuando las transacciones son desde 250 mil hasta 500 mil colones, y 5% cuando son superiores. El notario usualmente hace un recargo de 1% sobre el costo de la venta (Amaya, et al, 2000).

Han existido programas especiales como el Programa de Seguridad Jurídica Rural (PROSEGUIR), cuyo objetivo es garantizar los derechos de propiedad de los beneficiarios del PTT, pagando parte de los costos de trámites de titulación de las tierras. Sin embargo, para los otros pequeños tenedores, el costo de formalización de su tenencia sigue siendo prohibitivo.

4.3.4 Acceso financiero a tierras

El precio de la tierra rural oscila entre US\$0.30 y US\$2.20 por m². Los precios mayores se encuentran en San Salvador debido a la cercanía al área metropolitana y la competencia por su uso para vivienda e industria (Trackman, et al, 1999). Los precios van en constante aumento. Incluso, su precio es superior a la capitalización de las ganancias esperadas en la producción agropecuaria; más bien es un reflejo de la presión sobre la tierra por competencia en su uso, relacionado con el crecimiento poblacional, las lotificaciones, y la industrialización.

El valor promedio de las transacciones de tierra de un grupo de productores encuestado por la CEPAL fue de 9,685 colones por manzana para las realizadas entre 1996 y 2000, equivalente a US\$1,550 por hectárea. Los pequeños productores tienen muy pocas posibilidades de acceder a una compra de tierras debido a su alto precio, y no existen líneas de créditos para la adquisición de tierras agrícolas en el país (Amaya, et al, 2000).

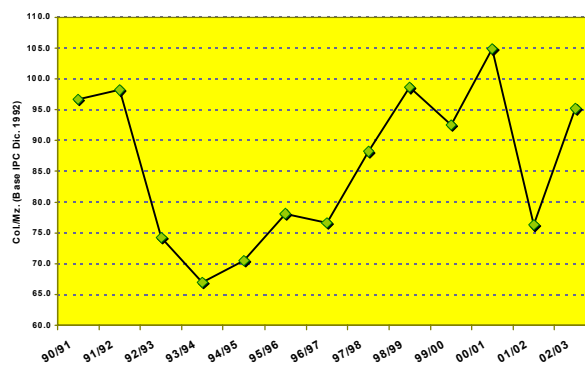
4.3.5 Alquiler de tierras

En 2000, el 19% de los productores reportaron que su última transacción de tierra fue una compraventa, versus 51% que reportaron un arrendamiento

Una encuesta de productores agropecuarios en El Salvador de 2000, encontró que el 18.4% del territorio se explota bajo arrendamiento, con superficie de 2.35 mz en promedio por parcela arrendada. La mayoría de los arreglos son verbales, con una duración usualmente de 9 a 11 meses. Es una práctica muy común entre los propietarios arrendar una parcela solamente de dos a tres años consecutivos al mismo arrendatario por el temor a la usurpación (Amaya, et al, 2000). El mercado de arrendamiento de tierras es muy segmentado, ya que la mayoría de transacciones, se realiza entre el mismo estrato de productores.

Utilizando los datos de las encuestas de costos de producción del MAG, se puede construir un índice del costo de alquiler, para tierras arrendadas para cultivos anuales o semipermanentes, ya que los cultivos permanentes generalmente se siembran en tierra propia. El índice incluye los cuatro granos básicos (maíz blanco, frijol, arroz y sorgo), caña de azúcar y ajonjolí, ponderados por la superficie cultivada de cada producto en el año cosecha 1990/91, y los costos de alquiler son deflactados por el Índice de Precios al Consumidor. El índice demuestra una tendencia alcista desde 1993/94 (gráfica 72).

Gráfica 72
Índice del precio real de alquiler para principales cultivos



Fuente: Elaboración propia con base a datos de DGEA/MAG y DIGESTYC.

Sin embargo, los mayores aumentos se experimentaron en las tierras utilizadas para arroz, que enfrentan mucha competencia con otros cultivos por estar en zonas de riego y competencia para otros usos no agrícolas, y para la caña de azúcar, que han experimentado un aumento de demanda por el auge de la producción de caña en el país. El resultado de la década pasada es un contraste con los de un estudio anterior que encontró relativa estabilidad en los precios de alquiler en la década de los 80 (Rubio y Pleitez).

Anteriormente existieron en El Salvador, muchas formas de contratación que facilitaban el acceso a la tierra a quienes tenían los medios para hacerla producir, ya fuera a través de arrendamiento pagado en efectivo o en especie. Actualmente no existe ninguna regulación sobre este tipo de contratos, los cuales se dan de hecho y verbalmente.

Después de la Fase III de la reforma agraria, algunos propietarios no arriendan sus tierras por miedo de expropiación. Asimismo, los productores carecen de garantías legales cuando cultivan tierras alquiladas, por ende, no existen alquileres de largo plazo. Se requiere un marco legal que proporcione un balance adecuado entre flexibilidad y seguridad para los participantes, con suficientes garantías legales, pero sin procesos engorrosos o costosos.

5. Recomendaciones de política

A pesar de estudios que proponen continuar los procesos de distribución en El Salvador (Boyce, et al, 1995), la realidad económica y poblacional del país indica una distribución por las fuerzas del mercado, con apoyo gubernamental para reducir las fallas que puedan existir en ese mercado, incluyendo las siguientes acciones de política:

Continuar el proceso de modernización del registro y catastro. El proceso brindará mayor ordenamiento al mercado y mayor seguridad a los participantes.

Aprobar la ley para permitir la recuperación del dominio de tierras de la reforma agraria que fueron abandonadas y luego redistribuidas. Los que han trabajado estas tierras e incluso pagado su deuda agraria, no pueden gozar de los beneficios de la tenencia formal con la restricción actual.

Agilizar y finalizar el proceso de transferencia y escrituración de tierras del ISTA, subcontratando los servicios pendientes de medición para agilizar su cierre, procediendo a su disolución y liquidación. La existencia de instituciones gubernamentales cuya función principal es la distribución de tierras, crea distorsiones en el mercado de tierras y genera incertidumbre.

Crear un Fondo para la Compra de Tierras, para proporcionar crédito bajo condiciones preferenciales para la compra de tierras por parte de la población agrícola con menores recursos, en el mercado abierto, semejante al Fondo Social para la Vivienda. Esta medida reconoce la función social de la tierra, aunque garantiza el alivio de la pobreza para los beneficiarios. Sería especialmente importante el apoyo con menores costos para el registro, como el programa PROSEGUIR.

Revisar los requisitos para la venta o arrendamiento de tierras de las cooperativas, buscando la flexibilización o eliminación de requisitos o procedimientos que agregan poco valor al proceso.

Aplicar la ley con toda fuerza contra los usurpadores de tierras, ya que sus acciones solamente generan un ambiente de inseguridad en la tenencia.

Aprobar un nuevo marco legal para el arrendamiento de tierras agrícolas, que debe contemplar medidas para garantizar la seguridad, tanto para el propietario como para el arrendatario. Otras opciones incluyen un contrato para reproducir libremente, es decir, un formato sencillo para los contratos, y un régimen especial para su depósito, por ejemplo en las alcaldías, para evitar gastos notariales. El plazo se debe establecer según el cultivo, o según el acuerdo entre las partes.

Establecer un impuesto predial, con una estructura sencilla para la valoración de las tierras. Puede ser administrado o, por lo menos, transferido a los municipios para financiar gastos locales, aliviando la carga fiscal del gobierno fiscal e incentivando el uso de la tierra. Para no causar una carga a las familias, se puede considerar una excepción para tierras rústicas de menor tamaño, por ejemplo, menores de 5 ha. El impuesto se debe aplicar a todo propietario, incluyendo las cooperativas.

Crear un sistema de información del mercado de tierras a través de las alcaldías, para difundir los precios de venta de transacciones realizadas (en forma anónima). También se podría usar para divulgar información sobre las tierras disponibles para venta o alquiler.