

LA TIERRA EN EL SALVADOR: UN PROBLEMA PENDIENTE

Instituto de Investigaciones Económicas

La concentración de la tierra en el país, es un problema que históricamente se ha ido profundizando. Esto ha provocado que en momentos históricos específicos, algunos gobiernos se han visto forzados a intentar transformar la estructura de tenencia de la tierra.

Uno de los más importantes intentos fue el proceso de Reforma Agraria iniciado a principios de la década de los 80'.

Este proceso, tal y como había sido concebido, se realizaría en tres etapas:

- I Etapa: afectación de propiedades mayores de 500 hectáreas.

- II Etapa: afectación de propiedades comprendidas entre 100 y 500 hectáreas.

- III Etapa: traspaso de la tierra a sus cultivadores directos.

Sin embargo, la reforma agraria tal y como inicialmente había sido concebida, no pudo ser ejecutada: se desarrollaron las etapas I y III, pero la segunda, la cual en diversos estudios se ha considerado como la parte fundamental del proceso, que realmente hubiera permitido una transformación de la estructura agraria en el país, es una cuestión pendiente.

La razón fundamental se encuentra en la actitud que en contra del proceso hicieron los terratenientes, actitud que se concretó en la modificación del artículo 105 de la Constitución Política,

según el cual se establece como límite máximo de tenencia de la tierra 245 hectáreas.

CUADRO Nº 1

EL SALVADOR: ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA.

SECTORES	Nº de Prop.	%	Area (Mz.)	%
Sector de Peq.Product.				
De menos de 2				
a menos de 10 mz.	193,470	36.91	341,980	15.06
De 10 a menos				
de 50 mz.	26,170	4.99	557,320	25.20
Sector Empresarial				
De 50 a menos de				
100 mz.	4,730	0.90	324,330	14.67
De 100 y más mz.	3,120	0.60	615,530	27.83
Sector Reformado				
Decreto 154	34,150	6.51	291,820	13.20
Decreto 207	42,562	8.12	89,440	4.04
Campesinos sin Tierra				
	220,000	41.97	—	—
TOTAL	524,200	100.00	2211.420	100.00

Fuente: PERA.VIII Evaluación del Proceso de Reforma Agraria. Sept. 1989.

PERA. Estudio Nacional del Sector Agropecuario. Enero 1989.

Con el desarrollo de la Reforma Agraria, la estructura de tenencia de la tierra en el país, se encuentra de la siguiente forma: (Ver cuadro N°1).

Como puede verse en el cuadro anterior, el análisis de la tenencia de la tierra puede hacerse en torno a cuatro sectores: el sector de pequeños productores, el sector empresarial agrícola, el sector reformado, y los campesinos sin tierra.

El Sector de Pequeños Productores.

En este sector se agrupan dos subsectores: las propiedades cuya extensión máxima es de 10 manzanas, en el cual existen 193.5 miles de propietarios (36.9%) en un área de 342 miles de manzanas (15.06%).

Luego las propiedades de 10 a menos de 50 manzanas, en el cual existen 26.2 miles de productores (5.0%) con un área de 557.3 miles de manzanas (25.2%).

El Sector Empresarial.

En este sector se encuentran dos subsectores:

El subsector de las propiedades entre 50 y 100 manzanas; en el cual existen 4.7 miles de propietarios (0.9%) que manejan un área de 324.3 miles de manzanas (14.67%).

El subsector de las propiedades mayores de 100 manzanas, en el cual existen 3.1 miles de propietarios (0.6%) que tienen en propiedad un área de 615.5 miles de manzanas, equivalentes a más de la cuarta parte del área de todas las propiedades (27.8%).

El Sector Reformado.

En el sector reformado se encuentran por una parte, las propiedades afectadas por la 1ª Fase de la Reforma Agraria (Decreto N° 154) las cuales fueron entregadas en forma cooperativa; y las propiedades entregadas a adjudicatarios individuales (Decreto N° 207).

El decreto 154, posibilitó la creación de 328 cooperativas con un total de 34,149 beneficiarios (6.5%) que manejan un área de 291.8 miles de manzanas (13.2%).

El decreto 207, posibilitó la asignación de parcelas individuales a 42,562 beneficiarios (8.1%) que en conjunto manejan un área de 89.4 miles de manzanas (4.0%).

Los Campesinos sin Tierra.

Por otra parte se encuentran los campesinos sin tierra que para 1986 constituían 220.0 miles de familias y que constituyen el 42.0% del total de familias rurales.

Como puede verse, de acuerdo a los datos anteriores, a pesar del desarrollo de la Reforma Agraria en el país en sus Fases I y III el problema de la concentración de la tierra sigue siendo un problema sin resolver: mientras más del 40.0% de las familias rurales no tienen acceso a la tierra; en el otro extremo, menos del 1.0% de las familias controla más de la cuarta parte del área total de las propiedades.

LO QUE NO SE HA HECHO.

Inicialmente, la segunda fase de la Reforma Agraria estaba concebida para afectar a las propiedades mayores de 100 has...

Esto implicaría, según datos del III Censo Nacional Agropecuario, la afectación de un total de 1,739 propiedades que contaban con un área total de 342.9 miles de hectáreas.

Si se toma en cuenta que, el límite máximo de tenencia de la tierra estaba considerado en 100 hectáreas, eso implicaría que los propietarios podían quedarse con un área en concepto de derechos de reserva de 173.9 miles de hectáreas, correspondientes al 50.72% del área total de la segunda fase; y por lo tanto, el área afectada sería de 169.0 miles de hectáreas, equivalente al 49.28%.

CUADRO Nº 2**SUPERFICIE POTENCIALMENTE AFECTADA
DE ACUERDO A LA CONCEPCION INICIAL
DE LA FASE II**

(Considerando 100 has. como límite máximo de tenencia)
Hectáreas

Nº de Prop.	Superf. Total	Derecho de Reserva.(*)	%	Tierra Afectada	%
1,739	342,877.6	173,900	50.72	168,977.6	49.28

(*) 100 has. x 1,739 propiedades = 173,900 has.

Fuente: Tercer Censo Agropecuario. 1971.

Con la modificación del artículo 105 de la Constitución Política, el límite máximo de propiedad individual sobre la tierra llegó hasta 245 has.

Lo anterior modificó el nivel de afectación de la Fase II de la Reforma Agraria: el número máximo posible de propiedades a afectar disminuyó hasta alcanzar únicamente 636 haciendas, con una superficie total de 190.8 miles de has.

Dada la modificación en el límite de tenencia, ello tiene como consecuencia que de esa nueva área, sus propietarios pueden obtener como derecho de reserva, 155.9 miles de hectáreas, que corresponde al 81.7% de la misma; y por lo tanto el área posible a afectar es únicamente de 35.8 miles de hectáreas, correspondientes al 18.3% de esa área.

Desde luego que, al establecer una comparación entre la concepción original de la segunda Fase (máxima extensión individual de tenencia: 100 has.) y la modificación a la misma en el artículo 105 de la Constitución Política (máxima extensión de propiedad individual: 245 has.) puede

verse la magnitud de la modificación y por supuesto, la intención de la misma.

CUADRO Nº 3**SUPERFICIE POTENCIALMENTE AFECTADA
DE ACUERDO A LA CONCEPCION ACTUAL
DE LA II FASE**

(Considerando 245 has. como límite máximo de tenencia)
Hectáreas.

Nº de Prop.	Superf. Total	Derecho de Reserva (*)	%	Tierra Afectada	%
636	190,821.7	155,820	81.67	34,980	18.38

(*) 245 has. x 636 propiedades = 155,820 has.

Fuente: Tercer Censo Agropecuario. 1971.

Lo que salta a primera vista, es la exclusión de 1,103 propiedades que tienen una extensión comprendida entre 100 y 245 has., y que constituyen un área de 152.1 miles de has.

Si a esta área de 152.1 miles de has., le agregamos el derecho de reserva de las 636 propiedades afectadas que corresponden a 155.9 miles de has., se obtiene que un área de 308.0 queda en poder de sus propietarios, lo cual corresponde al 89.8% del área inicial considerada dentro del proceso.

De esta forma, las 35.0 miles de has. que potencialmente pueden ser afectadas, solamente constituyen el 10.2% del área total que inicialmente estaba considerada para la segunda fase.

Lo anterior demuestra que la segunda fase de la reforma agraria no es capaz de transformar la estructura de tenencia de la tierra en el país.

CUADRO N° 4

**COMPARACION ENTRE LAS
MODIFICACIONES DE LA II FASE DE LA
REFORMA AGRARIA**
(miles de hectáreas)

N° Prop.	N° Prop. Excluid	Superf. Total	Superf. Excluid.	Derecho de Res.	Superf. Exclui. + Dere. Reserv.	%	Tierra Afect.	%
I 1,739	—	342.88	—	173.9 (*)	173.9	50.7	169.0	49.3
F 636	1,103	190.82	152.06	155.8 *	308.0	89.8	35.0	10.2

(*) 100 has. x 1,739 propiedades

* 245 has. x 636 propiedades

I: Inicial

F: Final

Fuente: Elaboración en base a Cuadros Números 3 y 4

**REFORMA AGRARIA Y ESTRUCTURA DE
TENENCIA DE LA TIERRA**

Para determinar el efecto de la Reforma Agraria en cuanto a cambio de la estructura de tenencia de la tierra en el país, se establece la relación entre área potencialmente afectada de la Reforma Agraria y el área realmente afectada, con respecto al área total de las propiedades en el país (Cuadro N° 5)

Sin embargo, lo realmente ejecutado (Fase I y III) comprendió 381.26 miles de manzanas, correspondiente al 17.24% con respecto a la superficie total de propiedades.

De acuerdo a lo anterior, 241.84 miles de manzanas que también debieron ser afectadas de acuerdo a la concepción inicial de la Reforma Agraria (y que estarían comprendidas en la segunda fase que implica la afectación de propiedades de más de 100 has. según esa concepción inicial); no se han afectado y constituyen el 10.94% del área de las propiedades.

CUADRO N° 5

**REFORMA AGRARIA Y ESTRUCTURA DE
TENENCIA DE LA TIERRA**

	Miles de Mz.	%
Area del total de propiedades	2,211.42	100.00
Area Potencial Total		
Reforma Agraria	623.07	28.18
Area Ejecutada	381.26	17.24
Decreto 154 (Fase I)	291.82	
Decreto 207 (Fase III)	89.44	
Area no Ejecutada (Fase II)*	241.84	10.94
Area Excluida de la R.A. (Incluye Derecho de Reserva)	1,588.81	71.82

* 168,977 has. x 1.431 = 241,835 mz.

Fuente: Elaboración en base a cuadros números 1 y 2.

Desde luego que la modificación del Art. 105. de la Constitución Política (el cual establece como límite máximo de tenencia de la tierra 245 has.) reduce aún más la posibilidad de profundización del proceso, ya que, aún cuando se ejecutara la Fase II, esta solo podría modificar el 2.26% del área total de propiedades.

CONSIDERACIONES FINALES

Tal y como se ha venido desarrollando, actualmente en el país, la estructura de propiedad de la tierra sigue caracterizándose por una alta concentración de la misma. Prueba de ello es que únicamente el 0.6% del total de familias del área rural poseen casi una tercera parte del área del total de propiedades. En el otro extremo, el 36.9% de las familias rurales posee únicamente el 15.1%

del área del total de propiedades y el 42.0% de familias rurales no tienen acceso a la tierra, sumando en conjunto el 78.9% de las familias rurales.

Es de tomar en cuenta que lo anterior, es la situación después de efectuar un proceso de Reforma Agraria.

Este proceso de Reforma Agraria a pesar de que en buena medida ha contribuido a una transformación de la estructura altamente concentradora de la tenencia de la tierra en el país, ha tenido serias limitaciones. El proyecto mismo tuvo limitaciones para ser ejecutado en su forma original.

En el fondo, la Reforma Agraria no ha sido

capaz de transformar la desigual distribución de la tierra en nuestro país.

Sin embargo actualmente, dentro de la concepción neoliberal del gobierno, la problemática de la tierra en el país no está siendo abordada con una política agraria que la solucione; sino mas bien, la política está orientada a una reversión del proceso.

En todo caso, el problema de la tierra es real, y por lo tanto, cualquier intento por iniciar un proceso real de desarrollo del país tiene necesariamente que implicar una modificación de la actual estructura de propiedad sobre la tierra. En tal sentido, el problema de la tierra en El Salvador, es un problema pendiente.