

**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA
PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE – CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.492
7 de septiembre de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

**LA ESTRUCTURA AGRARIA Y EL CAMPESINADO
EN EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS**

ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCIÓN	5
MARCO GENERAL	7
I. EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA.....	11
1. Las raíces del conflicto agrario	11
2. Rasgos relevantes del proceso de reforma agraria	12
II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA.....	26
1. La estructura de distribución de la tierra.....	26
2. La tenencia de la tierra	35
III. LA POLÍTICA AGRARIA Y LA DINAMIZACIÓN DEL MERCADO DE TIERRAS	44
1. Esencia de las políticas de tierras.....	44
2. Los pasos prácticos para la dinamización del mercado de tierras.....	44
IV. EL MERCADO DE TIERRAS Y EL CAMPESINADO	54
1. Bastarán las medidas adoptadas para solucionar los problemas del agro?.....	54
2. La relación del campesinado con el mercado de tierras	56
3. Las nuevas modalidades de acceso a la tierra para los campesinos.....	60
4. Reflexiones y conclusiones.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	73
<u>Anexo estadístico</u>	81

ÍNDICE DE CUADROS

<u>Cuadro</u>		<u>Página</u>
1	El Salvador: Haciendas compradas o expropiadas por el gobierno para distribuir entre campesinos	16
2	Guatemala: Distribución de la tierra según tamaño de finca, 1950	19
3	Honduras: Estructura de la distribución de la tierra, 1974 y 1992	27
4	Guatemala: Distribución de la tierra según tamaño de finca, 1979	28
5	El Salvador: Distribución de la tierra según tamaño de la propiedad ...	29
6	El Salvador: Proceso de reforma agraria, 1980-1997	30
7	El Salvador: Tenencia de la tierra en valores absolutos, 1987-1988	38
8	El Salvador: Tenencia de la tierra en valores porcentuales, 1987-1988	39
9	Honduras: Tenencia de la tierra por estratos de fincas.....	40
10	El Salvador: Contraparte de los productores entrevistados en transacción de arrendamiento.....	41
11	Guatemala: Acceso y tenencia de la tierra agropecuaria, 1979.....	41
12	El Salvador: Rentabilidad promedio nacional de algunos productos agrícolas	58
13	Guatemala: Fincas entregadas por el Fondo de Tierras	62
14	Guatemala: Fincas aprobadas por el Fondo de Tierras, pendientes de entrega	62

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico

1	El Salvador y Guatemala: Productividad del sector agropecuario	8
2	Honduras: Rentabilidad agropecuaria, 1982-1996.....	58
3	Guatemala: Rentabilidad de la producción de granos básicos	59

ÍNDICE DE CUADROS DEL ANEXO

A-1	Guatemala: Tierras distribuidas durante el período 1962-1985 por forma de adjudicación.....	83
A-2	Honduras: Tierra adjudicada a nivel nacional, 1962-1985 y 1994.....	84
A-3	Guatemala: Diferencia en la estructura de distribución de la tierra entre 1950, 1964 y 1979.....	85

A-4	El Salvador: Distribución de la tierra por tamaño de explotaciones. Su evolución en el período 1950-1971	86
A-5	El Salvador: Disponibilidad de tierra por habitante.....	87
A-6	Honduras: Disponibilidad de tierra por habitante	88
A-7	Guatemala: Disponibilidad de tierra por habitante	89
A-8	Guatemala: Decreto 900, tierra distribuida según forma de adjudicación y número de beneficiarios.....	93
A-9	Guatemala: Tierra distribuida durante el período 1954-1962 por forma de adjudicación	93
A-10	Guatemala: Estructura de la distribución de la tierra según tamaño de finca, 1964.....	94
A-11	Honduras: Composición del origen de las tierras en reforma agraria, 1980.....	94
A-12	Honduras: Periodización de la reforma agraria, 1962-1987	95
A-13	Honduras: Comparación del tamaño promedio de las fincas, por estratos	96
A-14	Honduras: Importancia económica del movimiento cooperativo, 1985.....	97
A-15	Honduras: Grupos campesinos del sector reformado, empresas asociativas, cooperativas y asentamientos	97
A-16	Guatemala: Legalización de tierras baldías. Baldíos inscritos a favor del Estado para ser trasladados al Fondo de Tierras a septiembre de 2000.....	98
A-17	Honduras: Rentabilidad agropecuaria (índice de precios de los principales cultivos e insumos).....	99
A-18	Guatemala: Rentabilidad promedio de la producción de granos básicos	100

ÍNDICE DE GRÁFICOS DEL ANEXO

A-1	El Salvador: Superficie cosechada.....	90
A-2	Guatemala: Superficie cosechada.....	91
A-3	Honduras: Superficie cosechada	92

RESUMEN

El sector rural y agropecuario de Guatemala, Honduras y El Salvador sigue manteniendo diferencias marcadas entre un subsector moderno y muy tecnificado y otro, más numeroso, con baja eficiencia en el aprovechamiento de los recursos. Este contraste provoca una incapacidad para cubrir las necesidades en alimentos de la población, acelera el ritmo de degradación de los recursos naturales, genera desempleo y eleva los indicadores de pobreza rural.

En la estructura agraria de estos países se observa aún una fuerte desigualdad en la distribución de la tenencia de la tierra, concentración y cierta inflexibilidad en su transferencia entre los distintos estratos de explotaciones.

El mantenimiento de estos rasgos en la estructura agraria, a pesar de reformas llevadas a cabo en los tres países, es en gran parte efecto de las limitaciones de estos procesos, cuyo impacto en la concentración privada del recurso fue bajo, tanto como en la transferencia de activos de tierras y de apoyos para la producción a las familias campesinas.

A esto se ha sumado una oferta de empleo relativamente limitada en la industria, escasa diversificación agropecuaria y de las actividades rurales. Esto ha impedido cubrir la demanda de empleo de la población rural, que ha visto disminuir sus posibilidades de ocupación en la agricultura debido al declive experimentado por esta actividad en los últimos años.

Una de las características en el medio rural es el incremento de la masa de campesinos sin tierra o con parcelas minúsculas que, por el deterioro de los recursos naturales y por la imposibilidad de mejorar los procesos tecnológicos, no permiten cubrir las necesidades de la familia. Esto ejerce una fuerte presión sobre el acceso a la tierra y el empleo extraparcilario para satisfacer sus necesidades básicas, lo que seguramente es una demanda permanente dadas las condiciones de pobreza prevalecientes.

Esta demanda de empleo tropieza con una oferta menor y estacional debido a la explotación extensiva de un buen porcentaje de tierras en las fincas grandes, y con la aplicación de métodos de producción con uso intensivo de capital en las explotaciones modernas. Ello influye en que, pese a cierto dinamismo económico observado en la región, el volumen del empleo generado no haya cubierto la demanda de la población rural.

En el estudio se plantea que la lenta modernización del agro está vinculada a la posibilidad de mantener bajos costos de producción en las grandes explotaciones privadas, derivados no sólo de la abundancia de recursos naturales sino también de la subestimación de la abundante fuerza de trabajo campesina, constreñida en el minifundio y que en alto porcentaje se emplea en este estrato también para producir los medios de subsistencia.

Por otra parte, investigaciones dedicadas al tema agrario de los países centroamericanos de las últimas décadas presentan evidencias de que la estructura de las relaciones, acorde con cambios en la tenencia de la tierra, se ha vuelto más compleja que aquella existente antes de las

reformas, y están adquiriendo importancia nuevos agentes que invierten en la agricultura, sobre todo para el cultivo de productos no tradicionales de exportación.

Una parte de estos agentes toma tierras en arriendo de grandes terratenientes e inclusive de pequeños productores y campesinos, beneficiarios de la reforma agraria que no están en condiciones de costear los insumos necesarios para mantener una producción rentable en estos rubros, empleándolos muchas veces como asalariados.

Otra forma sui géneris de arrendamiento de tierras por parte de empresas agroindustriales puede ser el establecimiento de contratos entre éstos y pequeños y medianos productores para la producción de cultivos no tradicionales de exportación.

Las relaciones salariales han ido en aumento en el campo en los últimos 25 años.

El arrendamiento constituye una forma importante a la que recurre el estrato de pequeños productores para acceder a más tierra. El problema es que, por lo general, los plazos de arriendo son demasiado cortos, lo que no coadyuva al aprovechamiento de las inversiones y el productor mantiene la incertidumbre en relación con el usufructo del predio.

En la estructura de tenencia de los tres países resalta el hecho de que aún se mantienen formas arcaicas de renta, como la que se paga en trabajo, con la cual el campesino establece una relación de dependencia con el propietario. Es de suponer que estas formas precarias de renta tengan mayor o menor difusión según las características económicas y sociales de las regiones, pues es un rasgo marcado de los tres países el desigual desarrollo territorial.

De esta manera, la estructura de tenencia de la tierra muestra heterogeneidad en cuanto al grado de modernización de las relaciones que se establecen en el acceso a la tierra, lo que a su vez es reflejo de la heterogeneidad en la forma de explotar el recurso. Es de destacar la presencia de procesos positivos como el arrendamiento de explotaciones medianas, pues es más probable que tengan el objetivo de invertir capital en la agricultura y eso implica la búsqueda de eficiencia y la elevación de la productividad agropecuaria.

En los tres países se han tomado medidas para insuflar dinamismo al mercado de tierras en el entendido de que su rigidez no permite transferir el recurso a otros usos y otros estratos que lo requieran para una utilización más eficiente.

Por cuanto se propende a someter el recurso tierra a la acción de las fuerzas del mercado, es necesario levantar todas las restricciones que impiden que este proceso sea dinámico, transparente y eficiente. Se espera que así tenga lugar la redistribución de la tierra desde aquellas explotaciones subutilizadas hacia otras de tamaño óptimo que coadyuven a la intensificación de la agricultura.

Condición de primer orden para lograr el funcionamiento de un mercado dinámico es el aseguramiento de los derechos de propiedad individual, sobre cuya base se desarrollarían mecanismos eficientes de arrendamiento y compraventa de tierras. Se argumenta, por otra parte, que la seguridad en la propiedad motivará la inversión y abrirá la posibilidad de obtener créditos, lo que elevará la productividad agrícola.

Siguiendo esta orientación, en El Salvador y Honduras se han levantado restricciones vinculadas a las tierras en propiedad social o colectiva de cooperativas y asociaciones, favoreciendo las formas privadas e individuales de propiedad mediante enmiendas jurídicas y las transacciones de arrendamiento y coinversión.

Asimismo, en estos países, como también en Guatemala, se están llevando a cabo programas de medición y titulación de predios y se están organizando sistemas modernos de registro y catastro de la propiedad, con el fin de que las transacciones sean eficientes y transparentes, lo que coadyuvaría a dotar de seguridad legal el dominio de la tierra. Esto constituye una condición necesaria para estimular la inversión en tierras y para la obtención de crédito de fuentes institucionales, lo que puede beneficiar también la inversión en el proceso productivo.

Un componente importante del esquema es la creación de bancos o fondos de tierra, cuyo objetivo es proporcionar crédito para su compra, sobre todo a familias con escasos recursos.

El estudio plantea que se necesita la práctica para mostrar cuan efectivas son estas medidas para lograr:

- a) La fragmentación de aquellas fincas grandes con tierras subutilizadas o inactivas y el traspaso de estas tierras a los productores que las necesitan para llevar una economía eficiente.
- b) El aumento de los activos de tierra del campesinado con capacidad para elevarse a una economía excedentaria y mercantil, como condición para incrementar la productividad en la agricultura y abatir la pobreza.
- c) El predominio de explotaciones de tamaño óptimo, adecuadas para la inversión eficiente de capital, que compitan entre sí en la introducción de progreso técnico, rentabilidad y competitividad y que, como sector, establezcan encadenamientos con otras ramas de la economía, generando empleo estable para la población rural y el campesinado, cuya solución actual para mejorar sus condiciones de vida es el empleo no agrícola.

El mercado de compraventa de tierra es dual, local y segmentado. Por una parte, el de las grandes fincas funciona dentro de la formalidad y dentro del mismo estrato, ya que raras veces estas explotaciones se parcelan. El otro sector es el de los pequeños productores que, por lo general, funcionan en la informalidad mediante transferencias de títulos precarios de tenencia y dominio, entre el mismo estrato y, por supuesto, de predios pequeños.

El factor que predomina como barrera infranqueable para transacciones entre pequeños productores y grandes propietarios es la falta de acceso a financiamiento para la compra de activos.

La nueva política agraria, que comprende la retirada de los servicios públicos y las distintas formas de subsidio, asociada a la baja en la rentabilidad de los cultivos, obliga a pensar que el campesinado pobre no está en condiciones de aprovechar las transacciones seguras de tierras que ofrecerán las nuevas condiciones. Por otra parte, los fondos y bancos de tierras han

mostrado sus limitaciones para favorecer a este segmento y tener una cobertura tal que involucre a un porcentaje significativo de los productores con capacidad de acumulación.

Las restricciones que enfrenta la mayor parte del campesinado para tener una participación activa en el mercado de tierras son difíciles de eliminar sin una política de Estado que garantice no sólo el acceso a financiamiento para la compra de tierra y para inversión productiva adecuado a las características de este estrato, sino también condiciones para elevar la rentabilidad y la productividad de los predios.

Por otra parte, para que el arrendamiento cumpla sus objetivos (el incremento de los ingresos a las familias rurales interesadas, la elevación de los rendimientos y la conservación y mejora de los suelos), se requieren medidas que garanticen la seguridad de la tenencia tanto para el propietario como para el arrendatario, en plazos que estimulen al segundo a invertir en la tierra para aumentar su productividad y que además le permitan aprovechar los beneficios de la inversión.

Los factores que han mantenido anquilosada la estructura de la distribución y la tenencia de la tierra han sido generados por esa misma estructura y ello hace suponer que se requieren medidas muy contundentes para modificarla. Una de ellas puede ser el impuesto predial, que contribuiría a eliminar factores de renta en los precios de la tierra y a intensificar su uso.

La heterogeneidad de las explotaciones campesinas plantea la necesidad de que la política agraria abra un abanico de posibilidades para que los diferentes segmentos opten por la más adecuada a sus capacidades; que se establezcan programas de apoyo a la producción, y que se instaure un entorno jurídico y económico que evite la concentración improductiva de la tierra.

INTRODUCCIÓN

El presente documento trata de la estructura de distribución y tenencia de la tierra en El Salvador, Guatemala y Honduras, con énfasis en la relación que ésta tiene con la situación del campesinado. Asimismo, aun cuando son procesos recientes, se hace un recuento y una breve evaluación de las medidas que están tomando los gobiernos de los tres países con el objetivo de flexibilizar el mercado de tierras y mejorar el acceso de los productores a este recurso. Para el análisis de la estructura de la tenencia se han utilizado estudios recientes de los tres países que abordan el problema agrario, basados en encuestas y otros informes, a la espera de nuevos censos agropecuarios en perspectiva, que den cuenta con más detalle del impacto de grandes conmociones ocurridas, sobre todo en El Salvador y Guatemala, en los últimos 25 años en el agro. De esta manera, la investigación se basa en análisis, estudios y documentos elaborados por autores dedicados al tema, diversas organizaciones académicas, políticas y sociales. Una parte importante del documento procede de entrevistas realizadas en los tres países a informantes clave de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil que incluyen organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones campesinas y académicas.

Después de un marco general que centra la atención en la baja productividad de la agricultura como causa principal del estancamiento del sector, en el primer capítulo se hace un recuento de los rasgos principales del proceso de reforma agraria que ha tenido lugar en El Salvador, Guatemala y Honduras. Seguidamente, se analiza la estructura de distribución y tenencia de la tierra, vinculando su situación actual con la limitación de la reforma agraria y el efecto que ello tiene en las condiciones del campesinado y del sector agropecuario. El tercer capítulo trata de las medidas que se están instrumentando en los tres países con vistas a flexibilizar el mercado de tierras y asegurar los derechos de propiedad. En el cuarto capítulo se hace un análisis de la actuación del campesinado en el mercado de tierras considerando las restricciones que afectan a su participación. Asimismo, se hace una breve evaluación de las nuevas modalidades de acceso a la tierra con asistencia del mercado, que se han diseñado centrando la atención en la experiencia del Fondo de Tierras de Guatemala, el único de los tres países que en la actualidad está en funcionamiento. El capítulo incluye también algunas reflexiones y conclusiones.

MARCO GENERAL

Los países centroamericanos enfrentan el gran desafío no sólo de lograr un crecimiento económico sostenido, sino también de obtener en plazos breves mejoras en los niveles de vida de la población. En efecto, pese a los indicadores macroeconómicos favorables, El Salvador, Guatemala y Honduras muestran que la pobreza es alta y persistente, sobre todo en las áreas rurales. El porcentaje de la pobreza rural en los tres países oscila entre 60% y 75%. Ello se deriva de múltiples factores antiguos y nuevos tales como la tradicional prioridad de los centros urbanos en las políticas de inversión pública, mientras un alto porcentaje de los recursos utilizados para ello se han transferido durante décadas desde las zonas rurales; más recientemente, los efectos de las reformas a la economía, en contra de lo previsto, han empeorado las condiciones de producción y reproducción de la inmensa mayoría de explotaciones agropecuarias de la economía campesina.

En El Salvador, Guatemala y Honduras el desarrollo con equidad sólo puede lograrse si el crecimiento incluye las zonas rurales, ya que para un porcentaje mayoritario de la población de estos países la agricultura es la actividad principal, aunque el declive que ha experimentado en los últimos años obligue a numerosas familias rurales a buscar la multiactividad para paliar sus problemas económicos. Hay que destacar que el concepto de equidad en Centroamérica involucra sustancialmente la posibilidad del acceso a la seguridad alimentaria familiar y para un alto porcentaje de las familias rurales ello está vinculado al acceso a la tierra, por cuanto las posibilidades de empleo en la agricultura se han reducido y en otros sectores son limitadas.

Existe una relación estrecha entre crecimiento económico nacional, crecimiento agropecuario y desarrollo rural sostenible. Éste, a su vez, es una función directa del desarrollo humano y el abatimiento de la pobreza.

La importancia del sector agropecuario se debe, más que a su aporte al producto nacional, a su enorme capacidad para generar los encadenamientos productivos con otros sectores como la industria, el comercio y el transporte, que dinamizan estas actividades.¹ Sin embargo, en los últimos años se observa un estancamiento relativo en el aporte del producto interno bruto (PIB) agropecuario al producto nacional (CEPAL, 2000a).

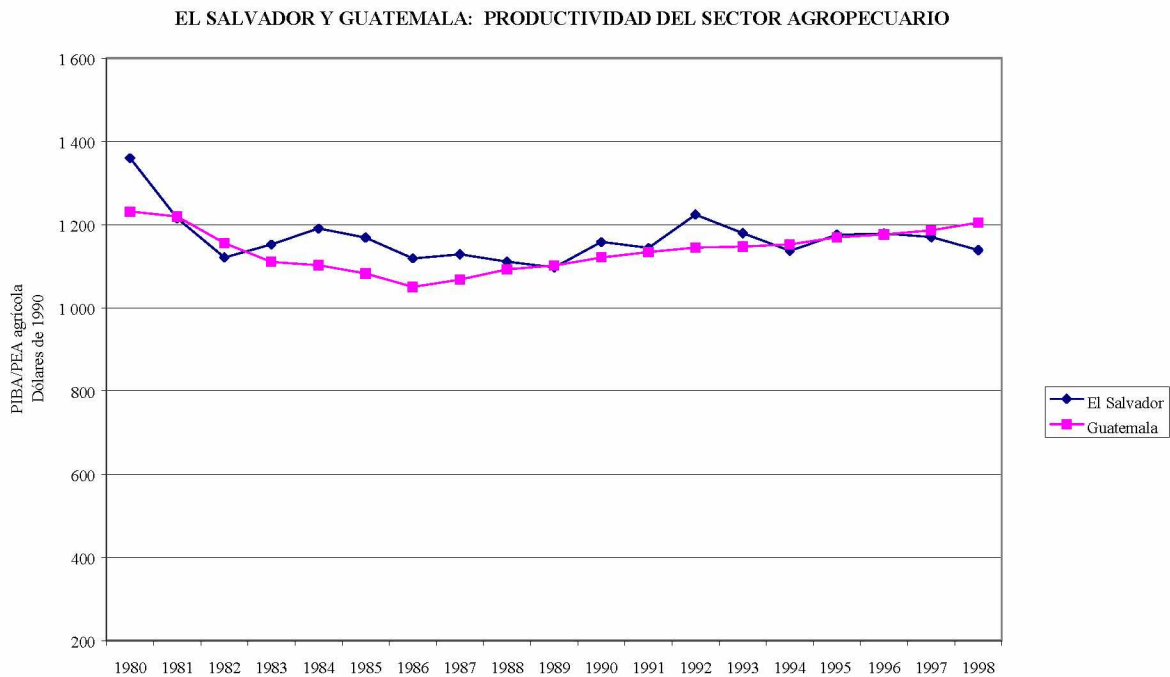
La necesaria diversificación agropecuaria con productos no tradicionales de exportación, con el fin de aprovechar los mercados dinámicos que se han abierto, muestra una situación de inestabilidad, que estaría reflejando su vulnerabilidad frente a factores adversos del entorno económico interno y externo. Las exportaciones agropecuarias de Guatemala, El Salvador y Honduras siguen basándose en dos o tres productos tradicionales (CEPAL, 2000a).

¹ Para El Salvador se ha podido determinar que el sector agropecuario ampliado (agricultura y agroindustria) es aquel que más capacidad tiene para dinamizar la economía. Un crecimiento de 10% del sector incrementaría el valor bruto de la producción nacional en 3.36%. Se ha calculado que el sector agropecuario en 1996 representaba el 32.2% del valor bruto de la producción, más del 23% del PIB, el 31.3% de la demanda intermedia nacional y el 32.8% de la demanda final (CDR, 1998).

Por otra parte, la dependencia alimentaria de los tres países ha aumentado en los últimos años y la producción de alimentos muestra fuerte inestabilidad (CEPAL, 2000a), mientras los rendimientos de los cultivos básicos permanecen estancados en un nivel muy bajo (Schatán, 1999; Dirven, 1997a). Un estudio reciente sobre El Salvador mostraba que la balanza comercial de alimentos sigue dependiendo, como en décadas anteriores, del comportamiento de las exportaciones del café para cubrir un déficit cada vez más creciente. En efecto, si se excluyen las exportaciones de café, se observa que el déficit de la balanza comercial de alimentos aumentó en 116% para 1999, con respecto a 1998. En términos de volumen, las importaciones agropecuarias fueron 18 veces el volumen de las exportaciones, lo que equivale a un crecimiento del 89% desde 1996 (Merlos, 2000, con base en datos del Banco Central).

Esta situación puede tener múltiples causas vinculadas al comportamiento de la macroeconomía y de las relaciones económicas internacionales de los tres países en estudio, pero al observar el comportamiento de la productividad en la agricultura se puede inferir que en ello están incidiendo motivos más profundos relacionados con el modo de utilización de los factores productivos. Para El Salvador y Guatemala este indicador muestra estancamiento (véase el gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

El conocimiento de la estructura agraria de los tres países permite afirmar que una de las causas fundamentales, tanto para el estancamiento de la agricultura como para la persistente pobreza rural, radica en la distribución inequitativa de la tierra y la concentración improductiva de este recurso, inmovilizado en las grandes explotaciones. Esta situación constituye un fuerte obstáculo para el desarrollo de una agricultura moderna, y que multiplique las articulaciones

entre diversos sectores económicos y niveles empresariales, genere empleo, ingresos y dinamice las economías rurales.

En los tres países estudiados ha echado raíces la paradoja de contar, por una parte, con extensas zonas subutilizadas de los valles más fértiles, como sucede en Honduras y Guatemala, y por otra, con regiones donde la necesidad de subsistencia de las familias rurales ha conducido a la degradación de los suelos en predios que se vuelven cada vez más pequeños, debido a subdivisiones sucesivas por el incremento vegetativo de la población, lo que a la postre afecta negativamente a los rendimientos y la productividad.

Esta realidad está atentando contra la reproducción del capital natural necesario para la actividad económica y la sustentabilidad del desarrollo. La pobreza y la imposibilidad de acceder a tierras mejores obliga a la mayoría de los productores agropecuarios a buscar estrategias de supervivencia, como el cultivo de granos básicos en laderas² y la explotación depredadora de los bosques. Los cultivos precarios en laderas están poniendo en peligro el papel que estos ecosistemas juegan en amplios territorios de Centroamérica, pues sustentan un conjunto de recursos naturales esenciales para la provisión de agua, biodiversidad y recursos ambientales (IICA-Holanda, 1999).

En El Salvador, donde a diferencia de Guatemala y Honduras ya no es posible recurrir a la ampliación de la frontera agrícola, entre 60% y 70% de los granos básicos son cultivados en laderas. La erosión y deforestación resultantes provocan el azolvamiento de las presas y disminuyen sensiblemente la capacidad de absorción de las aguas de lluvia por los mantos acuíferos (CDR, 1998).

Por otra parte, se ha demostrado que la capacidad de alimentar a la población de los países centroamericanos y la generación de insumos para la industria, el comercio y la agroexportación, se asienta en gran parte en el esfuerzo de las explotaciones campesinas, a pesar de las condiciones adversas en que producen. En Guatemala, entre 50% y 80% de la producción de granos básicos proviene de fincas con menos de 10 manzanas. En Honduras, las explotaciones de menos de 10 hectáreas aportan el 50% de la producción de maíz y el 75% del frijol.

Además, estos predios hacen un aporte importante a la generación de volúmenes exportables con que la economía de los países ha podido contrarrestar los déficit generados en otros sectores. En Honduras, por ejemplo, el 44% del área de café y el mismo porcentaje de la producción se encuentra en las explotaciones de menos de 10 hectáreas (Baumeister, 1996). En El Salvador, no obstante la ausencia de una institucionalidad para el apoyo a la incorporación de la pequeña producción a las cadenas agroindustriales de exportación, estas explotaciones están participando activamente en la diversificación de la agricultura (CEPAL/FAO/GTZ, 1996). Se estima que en Guatemala durante la década de los noventa cerca de 30 000 pequeños productores se habían incorporado de manera intensa y permanente a cultivos de hortalizas y frutas, representando el 4% de los productores del país (PNUD, 1999).

² El término "laderas" se refiere a áreas donde el cultivo se ve afectado significativamente por la presencia de pendientes moderadas (12%-30%). El término incluye áreas planas que forman el sistema de laderas. En Centroamérica, la mayoría de las regiones de laderas están habitadas por campesinos y grupos indígenas.

Las explotaciones pequeñas y medianas utilizan un porcentaje mayor del recurso tierra. Así, en El Salvador, en las fincas de menos de dos hectáreas se cultiva el 71% del área disponible; en cambio en las fincas de más de 200 hectáreas, la superficie cultivada sólo alcanza el 36% (CONFRAS, 1999). En Honduras, las microfincas y minifundios dedican a los cultivos anuales y permanentes el 97.3% y 76.6% de sus tierras, mientras las multifamiliares grandes orientan el uso de la tierra a pastos y ocupan con éstos el 49%, de los cuales casi la mitad son pastos naturales (Salgado, 1996).

La posibilidad de poner en movimiento productivo el fondo de tierras con que cuentan los países centroamericanos y el incremento de este recurso en la agricultura familiar, junto con el acceso a los servicios necesarios para elevar la productividad de la tierra y el trabajo, constituye no sólo una medida de justicia, sino también una solución estratégica para dinamizar la agricultura y reducir la vulnerabilidad ante los desastres, garantizar la seguridad alimentaria, reducir la pobreza rural y urbana³ y evitar el deterioro de los recursos naturales.

³ La pobreza urbana se incrementa en un gran porcentaje por la inmigración de los pobres rurales en busca de mejores condiciones de vida.

I. EL PROCESO DE REFORMA AGRARIA

1. Las raíces del conflicto agrario

En los tres países estudiados el proceso de formación de la estructura agraria actual arranca en la época colonial. La influencia de la dominación colonial se refleja sobre todo en la fuerte concentración de la tierra que se mantuvo hasta fechas recientes y en el lento proceso de modernización de la agricultura a que condujo este sistema de tenencia de la tierra.

Factores de diversa índole se combinaron durante el período posterior a la independencia, dando lugar a una situación que sólo podía desembocar en la formación de la gran propiedad territorial privada. Los grandes propietarios de la tierra concentraron la producción y comercialización de uno o dos productos agrícolas que tenían aceptación en el mercado mundial.

Por otra parte, esto ocurre en un momento en que la utilización de la fuerza de trabajo no era capitalista y tampoco existían las condiciones para establecer ese tipo de relación.⁴

La estructura agraria así formada, incluido su carácter agroexportador rentista, fue el fundamento de la economía nacional en su conjunto, debido a la importancia que mantuvo la agricultura. A consecuencia de ello, esta estructura echó raíces profundas en el sistema económico general y en buena medida determinó su desarrollo posterior. Consolidó un núcleo cuya influencia y poder económico sirvió de base para el surgimiento de una oligarquía terrateniente, que mantuvo bajo su control no sólo la agricultura sino también la industria, las finanzas y el poder político.

Mientras en algunos países latinoamericanos se había logrado avanzar en la diversificación de la agricultura y en el desarrollo de otros sectores de la economía, en Centroamérica permaneció por más tiempo el modelo agroexportador rentista bajo el esquema típico de plantaciones que requieren grandes extensiones de tierra y mano de obra estacional y barata y no realizan, fuera de los iniciales, grandes esfuerzos de inversión productiva o en infraestructura. Los rasgos más importantes de este sistema productivo eran su predominante vinculación con mercados de consumo externos a la economía de la región, y su reducido mercado interno que limitó la diversificación de la producción y las posibilidades de desarrollo de otras fuentes de ingreso para la población rural (Flores, M., 1998).

⁴ De una encuesta realizada en 1879 por el Gobierno de El Salvador, pocos años después de la Independencia, se desprende que la estructura de tenencia de la tierra era la siguiente: 45.1% eran tierras ejidales y comunales, 37.2% eran haciendas de añil y 17.7% eran predios de arrendadores ladinos. Si se recuerda que un gran porcentaje de la población estaba asentado en las haciendas, se puede decir que la mayoría de la población rural estaba sujeta directamente a la tierra y en gran parte sobre la base de una relación de dependencia con el propietario de aquella (Browning, 1971).

Así, la concentración de la tierra en grandes latifundios empezó a darse en la segunda mitad del siglo XIX, con la puesta en marcha de leyes agrarias diseñadas por gobiernos liberales que promovieron la expansión de nuevos cultivos comerciales, reforzaron el estilo de la hacienda y suprimieron las formas de propiedad comunal y ejidal, parcialmente en Honduras y Guatemala y por completo en El Salvador.⁵ Además, con las leyes en contra de la vagancia apoyadas por fuerzas punitivas, aseguraron mano de obra barata para las plantaciones.⁶ Evidentemente, el despojo de tierras y la incorporación obligada de los campesinos a las haciendas requería una fuerza adecuada, por lo cual se tuvo que recurrir a la formación de grupos armados.

En sentido contrario, la gran masa campesina fue fragmentando su propiedad y, junto con las comunidades indígenas, emigró hacia zonas cada vez más inhóspitas y menos fértiles o más difíciles de trabajar, como las zonas de ladera.

A partir de la segunda mitad del siglo XX se suscitaron algunos cambios en la estructura de las exportaciones con la introducción de nuevos cultivos que respondían a la demanda del mercado internacional. Aparecieron y se desarrollaron grandes empresas agropecuarias vinculadas a la exportación de banano, algodón, café y el auge de la ganadería. Estas empresas introdujeron la mecanización de los cultivos, lo que les permitió trabajar intensivamente las tierras. Sin embargo, no se alteró el antiguo esquema agroexportador de la economía ni tuvo lugar una modernización profunda de las relaciones de producción. Por el contrario, el patrón de concentración de la tierra se reforzó para responder al auge de la demanda internacional de esos productos.

Si el control político y económico permanecía concentrado, tampoco existía la necesidad de transformaciones radicales en cuanto a equidad distributiva. Sin embargo, la situación cada vez más difícil de los grupos campesinos provocó constantes revueltas e inestabilidad política que, en varias ocasiones, impulsaron a los gobiernos a tratar de aplicar reformas para aminorar la presión de estos grupos.

La conservación de los rasgos esenciales de esta estructura agraria, en las condiciones actuales, agudiza los problemas socioeconómicos de las sociedades centroamericanas y exige su transformación.

2. Rasgos relevantes del proceso de reforma agraria

El proceso de reforma agraria en América Central ha pasado por diversas etapas. En general, cada una de éstas puede calificarse como una opción orientada a atenuar crisis políticas, en las cuales ha puesto su impronta la pronunciada inequidad en el acceso de la población rural a los recursos.

Los primeros intentos de reforma que se llevaron a cabo durante la primera mitad del siglo XX no sólo respondían a la presión social, sino que se contemplaban como solución para el

⁵ En este país, eso tuvo lugar con la Ley de Extinción de Comunidades de 1881 y la Ley de Extinción de Ejidos de 1882 (Browning, 1971).

⁶ En El Salvador se creó la Policía Rural en 1884 y la Policía de Hacienda en 1889. Estos cuerpos policiales existieron en el país hasta más allá de mediados del siglo XX.

aprovechamiento de tierras ociosas, para la expansión de la frontera agrícola y el incremento de la producción de alimentos para el consumo interno. Sin embargo, fueron frustrados rápidamente por la oposición de los sectores más conservadores.

En la década de los sesenta y bajo el liderazgo de los Estados Unidos se firmó en Punta del Este, Uruguay, un compromiso de ayuda financiera y apoyo técnico de aquel país para impulsar el desarrollo económico. A cambio, los países signatarios se obligaban a un reparto más equitativo de los beneficios de ese desarrollo. Entre otras medidas, la Carta estipulaba que se debería buscar una distribución más equitativa de los recursos e instaba a los países a modificar su estructura agraria.

Aunque las reformas aprobadas no modificaban sustancialmente la estructura de tenencia ni el poder económico de los terratenientes, la reacción de éstos en casi todos los países centroamericanos fue tajante. Impidieron, en muchos casos de manera violenta, el avance de estas reformas y propiciaron una reacción de los grupos campesinos organizados.

Ante la organización de los campesinos, las demandas sociales y la voluntad de algunos gobiernos para avanzar en las transformaciones, se instrumentaron algunas medidas. Por otra parte, también derivados de los acuerdos firmados en Punta del Este, se llevaron a cabo diversos estudios que mostraban la disfuncionalidad del sector agropecuario y la crisis social y política que de ella derivaba. Esto fue creando un sector de opinión favorable a la búsqueda de cambios en la estructura distributiva.

En estos años, en todos los países del área se llevaron a cabo reformas constitucionales y se crearon instituciones de reforma agraria. No obstante, era difícil que los proyectos tuvieran el éxito necesario debido a la forma en que se concibieron y las condiciones económicas y sociales de las que partían. El número de campesinos sin tierra había crecido enormemente, los recursos y las tierras en condiciones óptimas eran (y siguen siendo) limitados y los institutos de reforma agraria creados adolecían de vacíos en su capacidad de gestión. En Guatemala y Honduras se recurrió sobre todo a los programas de colonización más que a la afectación de las fincas con tierras ociosas. Se requería por lo tanto un mayor esfuerzo para la dotación de infraestructura que los gobiernos difícilmente podían asumir.

La situación descrita, más el reducido tamaño de las parcelas entregadas por beneficiario, no aportaba condiciones favorables para organizar proyectos que no fuesen más allá de producir alimentos de consumo básico, con muy baja productividad. Éstos no sólo fracasaron por la falta de apoyo institucional, económico y político, sino también por la forma en que se dieron los procesos de apropiación, invasión o distribución de tierras, lo que a la postre en muchas regiones derivó en consecuencias ambientales negativas.

Otro de los problemas comunes en la región se refiere a la legalización de la tenencia de las tierras asignadas y de las que se adquirieron en forma irregular. Los procesos de regularización han sido extremadamente lentos y se ha carecido de recursos financieros para modernizar los registros y la administración de los procesos. Por ello, generalmente no se ha contado con un inventario de tierras nacionales ni con registros actualizados de las asignaciones.

Durante los años setenta persistían las condiciones de precariedad para la mayoría de los campesinos. En contraste, las grandes fincas se fueron expandiendo e incluso aprovecharon la tierra abierta al cultivo por el reparto agrario.

Las enormes contradicciones vinculadas a la distribución inequitativa de la riqueza y el poder, en sociedades que hasta fechas recientes eran eminentemente agrarias, desembocaron en fuertes conmociones sociales y políticas. En algunos casos, como el de Honduras, se produjeron invasiones y enfrentamientos violentos; en otros, como los de El Salvador y Nicaragua, derivaron en una guerra civil que llegó a remecer seriamente la estructura del poder político y económico y, como en el de Guatemala, en una guerrilla extendida, que cobró un alto costo en vidas entre las comunidades indígenas, desplazamientos y pobreza extrema entre la población rural.

A fines de la década de los setenta, y a lo largo de la década de los ochenta, la presión que alcanzaron los grupos organizados propició condiciones que les permitieron avanzar en sus demandas, logrando incorporar programas de reforma agraria en las agendas públicas.

En estas reformas, por primera vez, las propuestas contaron con un gran apoyo por parte de los gobiernos. A partir de estos años se presentaron proyectos más estructurados y se caracterizaron por la creación de instancias más sólidas para llevar adelante el proceso de reparto y de apoyo institucional.

En esta etapa se intentó corregir el problema de baja productividad del minifundio, estimulando las formas colectivas de producción, y el Estado ejerció un fuerte control sobre la propiedad de la tierra; se trató de influir directamente sobre la organización para la producción, la comercialización y se procuró el desarrollo de instituciones de crédito y asistencia técnica. Sin embargo, estas reformas se dieron en un contexto de lucha armada que dificultó la estabilidad de los grupos campesinos, organizados o no para la producción.

Según la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo (FUSADES), en El Salvador la formación de cooperativas bajo propiedad colectiva constituyó un elemento clave de la estrategia de reforma agraria de la década de 1980. Estas cooperativas se beneficiaron de más tierra por habitante, de mejor calidad y de más crédito, de tal forma que actualmente poseen cerca del 30% de la tierra agrícola del país (FUSADES, 1997).

Aunque en el caso de Honduras estas formas de organización empezaron a promoverse varios años antes, es en este mismo período en el que alcanzaron una mayor consolidación.

A fines de la década de los ochenta hay un viraje marcado en la política agraria del Estado y en la forma que adquiere la atención hacia los grupos de campesinos marginados. El viraje corresponde al nuevo paradigma de desarrollo económico de los países, orientado hacia el estímulo del libre mercado.

a) **El alcance de la reforma agraria en El Salvador y los acuerdos de paz**

A la caracterización arriba descrita sobre tenencia de la tierra en la región habría que agregar, para el caso de El Salvador, la disponibilidad limitada de tierras cultivables combinada con un alto porcentaje de población rural que ha defendido las actividades agrícolas.

Entre 1932 y 1980 se llevaron a cabo diversos intentos para mejorar la situación de los grupos campesinos. Los gobiernos decretaron y pusieron en marcha diversas medidas de distribución de tierras a favor del pequeño agricultor. Sin embargo, estas normas tenían origen en presiones o situaciones de explosión social, por lo que resultaron apresuradas, con programas limitados y sin bases financieras e institucionales sólidas.⁷

A principios de los sesenta, la apropiación de tierras para expandir la producción ganadera y algodónera hizo aumentar rápidamente el número de campesinos sin tierra. Las empresas dedicadas al algodón introdujeron el uso de maquinaria para determinados procesos de cultivo, lo que provocó una explotación intensiva de los predios. El cambio de sistema productivo trajo como consecuencia la supresión del arrendamiento y el desalojo de los colonos, la contratación de trabajadores permanentes y el empleo de mano de obra temporal. Las grandes fincas acapararon las mejores tierras de cultivo a costa de la expulsión de grupos campesinos hacia tierras menos aptas, provocando nuevamente el descontento y la reorganización de aquéllos.

Para enfrentar las desventajas de las condiciones en que producían los campesinos, a principios de los años sesenta se empezaron a organizar cooperativas y se formaron algunas asociaciones de pequeños productores que fueron perseguidas por el gobierno militar. En 1965 la crisis de hambre y tierras se agravó cuando muchos latifundistas tradicionales usaron la nueva ley de salario mínimo como excusa para desalojar a miles de colonos de sus fincas.

En un intento por reducir la tensión en el campo, el gobierno anunció un plan de reforma agraria en 1976 y se creó además el Instituto Salvadoreño para la Transformación Agraria (ISTA). El proyecto afectaría a un área equivalente a menos del 4% de la tierra agrícola del país y estipulaba una fuerte compensación a los propietarios. Sin embargo, fue cancelado por la oposición militar conservadora que dio un golpe de Estado. Al mismo tiempo se desató una cruda represión contra las organizaciones campesinas y de trabajadores.

De esta manera, durante los años de gobierno militar, que sumaron cuatro décadas y media, se otorgaron algunas concesiones de tierras. En ese período se había distribuido un total de 62 000 hectáreas, beneficiando a 14 500 familias. Las transferencias se hacían sobre la base de tierras ociosas, sin grandes efectos sobre la propiedad latifundista. No obstante, los grandes terratenientes mantenían su oposición a las reformas. Los diversos programas dieron preferencia a colonos, trabajadores agrícolas que ya vivían en la propiedad, y arrendatarios.

Las tierras que se entregaban no eran de buena calidad. Los grupos campesinos que las recibían tenían escasas posibilidades de conseguir apoyo técnico y económico para lograr que su

⁷ En 1932 las movilizaciones campesinas para exigir tierra y mejores condiciones de trabajo y de vida culminaron con una violenta represión que suprimió por muchos años toda actividad de las organizaciones campesinas y sindicales.

parcela produjera con eficiencia, y mucho menos de sembrar otro tipo de cultivos que no fueran los tradicionales de subsistencia.

Cuadro 1

EL SALVADOR: HACIENDAS COMPRADAS O EXPROPIADAS POR EL
GOBIERNO PARA DISTRIBUIR ENTRE CAMPESINOS

	Número de haciendas	Hectáreas	Familias beneficiadas	Hectáreas/familia
1932-1950	26	35 000	a/	
1951-1967		32 000	b/	6 700
1976	c/	14 000		4.8
1932-1979		62 000	d/	14 500
				4.3

Fuente: Tomado de Flores, M. (1998), *El Salvador: trayectoria de la reforma agraria, 1980-1998*.

- a/ Repartidas entre colonos, reconocimiento de la propiedad para quienes de hecho eran sus poseedoras.
- b/ Creación del Instituto de Colonización Rural (1959). Se limitó a repartir las pocas haciendas que estaban en poder del gobierno.
- c/ Gobierno del coronel Molina. Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).
- d/ Las diferentes instituciones agrarias adquirieron 82 000 hectáreas pero distribuyeron cerca de 62 000.

Así, hasta 1980 no sólo continuaba existiendo una marcada concentración de la propiedad de la tierra de mejor calidad una gran cantidad de campesinos pobres sin tierra y un alto índice de migraciones campesinas. Además, existía una alta proporción de explotaciones rentadas.

En marzo de 1980, después de un nuevo golpe de Estado realizado esta vez por un sector progresista del ejército, se anunció a través del Decreto 153 la Ley Básica de la Reforma Agraria. En ella se estipulaba la transformación de la estructura de distribución y tenencia de la tierra y la incorporación de la población rural al desarrollo económico del país.

Esta reforma contó además con la aprobación del Gobierno de los Estados Unidos y el respaldo técnico de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) y el American Institute for Free Labor Development (AIFLD), pues se consideraba “un imperativo para evitar un colapso político y prevenir la radicalización de la población”.

El espíritu de la reforma comprendía dos directrices: la creación de un sector de pequeños productores, y una red de cooperativas apoyada en su organización por el AIFLD (Barry, 1987). El programa esperaba redistribuir entre 40% y 45% de la tierra cultivable; afectaría a todas las propiedades de más de 100 hectáreas cuando fueran tierras de la mejor calidad, con suelos clasificados de I a IV, y a fincas de más de 150 hectáreas en tierras de calidad V, VI y VII. El programa fue dividido en tres categorías de apropiación y distribución.

El Decreto 154 facultó al gobierno para que, a través del ISTA, se ejecutara la primera fase del proceso, que afectaba a las fincas con más de 500 hectáreas. Éstas debían ser distribuidas a cooperativas, generalmente formadas por los antiguos empleados de tiempo completo de las fincas expropiadas, gestionadas conjuntamente con el ISTA. Al principio recibieron crédito y asistencia técnica.

La Fase II estaba dirigida a propietarios de fincas menores de 500 hectáreas, pero por encima de los límites establecidos por la ley básica, 100 o 150 hectáreas, según la calidad de los suelos. Cubría alrededor del 20% de la tierra de cultivo nacional. Esta fase suscitó una fuerte oposición por tratarse de propiedades dedicadas, en su mayor parte, a los cultivos de exportación, generadores de ingresos clave para el país, de tal forma que fue rápidamente abandonada.

Además, en marzo de 1982, la Asamblea Constituyente que reemplazó a la Junta cívico-militar promulgó una nueva Constitución. En ésta se fijaba el límite máximo de la propiedad rústica en 245 hectáreas y se concedía un plazo de tres años a los propietarios que contaban con extensiones mayores para que las transfirieran al Estado.

La Fase III, puesta en marcha a través del Decreto 207 de abril de 1980, estipulaba la expropiación de tierras que no fueran explotadas por sus propietarios. Se refería a cualquier predio rentado inferior a siete hectáreas. El conjunto de dichas explotaciones representaba otro 10% de la tierra agrícola. El programa se desarrollaría a través de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) creada en diciembre de 1980. El beneficiario debería pagar en 30 años la tierra a un precio acorde con la calidad del suelo.

A pesar del esfuerzo realizado, y de la reducción sustantiva del tamaño promedio de las grandes propiedades, a principios de los noventa (según la encuesta de MIPLAN 91-92) seguían predominando la concentración de la propiedad en pocas fincas y un gran número de parcelas inferiores a 2.8 hectáreas dedicadas a actividades agropecuarias para consumo básico, el arrendamiento como forma de tenencia y un gran número de población rural sin tierra, alrededor del 40% de la población económicamente activa (PEA) en el sector agrícola (Seligson, 1995).

Sólo las cooperativas que se formaron en la primera fase tuvieron mejores condiciones y algunas de ellas se organizaron para producir cultivos de exportación. Los rendimientos logrados por las cooperativas productoras del sector reformado a menudo resultaban mayores que las que se obtenían en terrenos familiares dentro o fuera del sector reformado, no obstante que, en general, la economía del país había sufrido un fuerte retroceso. Por otra parte, no debe perderse de vista que la reforma agraria de 1980 fue puesta en vigor durante un período de guerra civil que llegó a su fin en 1992.

El conflicto armado gestó diversos problemas vinculados a la tierra que debieron resolverse en los Acuerdos de Paz. En la agenda, los temas relativos al problema agrario son variados y complejos.

Enfrentar el problema agrario se consideró estratégico no sólo por la extrema concentración de la tierra, una de las raíces del conflicto, sino porque podría apoyar la desmovilización de los grupos armados. Así, se acordó que los excombatientes del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y de las Fuerzas Armadas de El Salvador,

en ese orden, tendrían preferencia en los diferentes programas de transferencia de tierras del Estado. En octubre de 1992 se creó el Programa Transferencia de Tierras (PTT) y se pusieron a su disposición las tierras del Estado, incluyendo las de las cooperativas de reforma agraria que estuvieran abandonadas o semiabandonadas. Además, el gobierno procuraría la adquisición de más tierras para la transferencia. El Banco de Tierras sería la entidad financiera del programa y el acreedor de los beneficiarios. Por otra parte, se recibió ayuda financiera internacional, tanto de los Estados Unidos como de la Unión Europea, para la adquisición de tierras y asistencia técnica.

La cantidad de tierra asignada dependería de la calidad del suelo, con un límite inferior de 1.5 hectáreas si la tierra era de la mejor calidad; la forma de adjudicación podría ser individual o colectiva; las condiciones de pago serían similares a las aplicadas en el proceso de reforma agraria anterior, es decir, a pagar en 30 años al 6% de interés anual. Obviamente, la instrumentación del PTT se llevaría a cabo de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Justamente, uno de los problemas que dificultaría la continuidad de ese proceso fue la falta de recursos gubernamentales, combinada con la inevitable especulación que afectara al precio de la tierra desde fines de 1992.

Además, se tuvieron que solucionar otros problemas tales como el desplazamiento de los propietarios o productores que por la violencia en las zonas rurales abandonaron sus predios; la ocupación de tierras por campesinos que las poseyeron durante los años del conflicto y, en consecuencia, la resolución pacífica de controversias derivadas del retorno de los antiguos propietarios y la necesidad de reasentar a los ocupantes.

Otras deficiencias de tipo técnico estructural, que debieron enfrentarse, se refieren al desorden en las instituciones encargadas del registro de propiedad y las dificultades burocráticas para organizar el proceso de transferencia a pesar de la urgencia por dar respuesta a los grupos que protagonizaron el conflicto.⁸

Se dio prioridad a la titulación individual, aun cuando los representantes de los beneficiarios exigían la titulación colectiva. Para resolver la controversia, se optó por transferir las propiedades en régimen pro indiviso, en el entendido de que posteriormente se delimitarían las propiedades individuales. Este proceso, que incluye medición de predios y asignación de títulos individuales, comenzó en 1997 y está en su etapa final.

Un largo proceso de reforma agraria, que ha pasado por un conflicto armado y derivado de éste, la firma de los Acuerdos de Paz, condujo a cambios importantes en la estructura agraria. Los debates sobre los problemas del agro han pasado a otro plano, y se concentran en la crítica al reparto del 19% de la tierra con mas productividad potencial; los bajos niveles de inversión debido a la incertidumbre sobre la titulación, y una supuesta poca capacidad de gestión y

⁸ La presión sobre las instituciones de registro de la propiedad ha obligado a empezar por un proceso de modernización de los sistemas para solucionar, de manera eficiente, los diferentes problemas que entorpecían las transacciones. Entre otros, habría que resolver la ausencia de información confiable, la falta de títulos, las situaciones jurídicas irregulares, las divergencias sobre legitimidad de la propiedad y problemas de linderos.

administración por parte de las cooperativas. Por otra parte, se considera que la limitación de la propiedad a sólo 245 hectáreas impone restricciones a la producción agrícola en escala.

b) La política de transformación agraria en Guatemala

El alto grado de concentración de la tierra, que incluye grandes extensiones ociosas, es uno de los problemas más graves de Guatemala, no sólo por el alto nivel de desempleo para la población rural (en 1994 más del 45% de la PEA se dedicaba a las actividades agropecuarias), sino porque la solución del problema agrario se ha basado en una política de expansión agrícola sobre áreas forestales.

Según datos de la Dirección de Estadística, en 1950 el 2% de las fincas concentraba el 72% de la superficie total agrícola, mientras que el 88% de las fincas de hasta siete hectáreas apenas tenían el 15% de la tierra.

Cuadro 2

GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SEGÚN TAMAÑO DE FINCA, 1950

	No. de fincas	%	Superficie (ha)	%	Superficie promedio
Menores de 0.7 ha	74 269	21.0	28 524	1.0	0.4
Subfamiliares (de 0.7 a 7 ha)	233 804	67.0	503 643	14.0	2.1
Familiares (de 7 a 44.8 ha)	33 041	9.0	499 929	13.0	15.1
Multifamiliares medianas (44.8 a 900 ha)	7 057	2.0	1 165 431	31.0	165.1
Multifamiliares grandes (más de 900 ha)	516	0.1	1 516 604	41.0	2 939.0
Total	348 687	100.0	3 714 131	100.0	

Fuente: Elaborado con datos del cuadro de Schneider (1989), Dirección General de Estadística.

En la década de los cuarenta el gobierno emprendió algunas acciones para cambiar el patrón de tenencia de la tierra en Guatemala. Se decretaron algunas leyes entre 1945 y 1949, como la Ley de Titulación Supletoria, la Ley de Arrendamiento Obligatorio y la Ley Orgánica de Fincas Nacionales, que aseguraban la propiedad o regulaban la colonización para extender tierras de cultivo.

La mayor parte de la población, sobre todo indígena, se concentraba en esos años en la meseta central del país, alrededor de la producción de cultivos como maíz, frijol, trigo, etc. En los años cincuenta el gobierno guatemalteco promovió la redistribución de la población a la costa sur que había experimentado un crecimiento importante gracias al desarrollo de cultivos de exportación, entre ellos el algodón, la caña de azúcar, el café en las partes altas y la ganadería.

Uno de los antecedentes más radicales de reforma agraria se llevó a cabo en 1952 bajo el gobierno del presidente Jacobo Arbenz. La Ley de Reforma Agraria (Decreto 900) estipulaba la expropiación y repartición de tierras ociosas de latifundistas, aproximadamente una quinta parte de la tierra arable del país, con la que se beneficiaría a cerca de una cuarta parte del campesinado. Se proponía además dar acceso a crédito y a mejores técnicas de cultivo con el objetivo de convertir al campesino minifundista en un empresario agrícola.

Se consideró que la mejor forma para la adjudicación de la tierra era el usufructo vitalicio, y solamente en un segundo plano se consideraba conveniente la adjudicación en propiedad privada (aunque no podía ser embargada ni enajenada hasta 25 años después de su adjudicación). Por otra parte, se limitaron el área de arrendamiento y el precio. La región donde más tierra se expropió fue la costa sur del país (tierras fértiles) y, siguiendo en importancia, la región norte (excluyendo la zona del Petén). Entre las empresas más afectadas sobresale la United Fruit Co., pues el 26% del total expropiado era de su propiedad.

Dos años después, en 1954, la reforma fue detenida por un golpe de Estado y las medidas fueron derogadas rápidamente (Kay, 1998). El nuevo gobierno decretó la suspensión del Decreto 900, se terminó con las expropiaciones y quedó sin efecto la ley de arrendamiento forzoso, entre otras.

El nuevo gobierno optó por la colonización de tierras potencialmente cultivables y deshabitadas, las que se entregaron en forma parcelada con título individual sobre la tierra. Se emitió para tal efecto el Decreto 559, Estatuto Agrario, con el que se sustituía o suspendía al 900 y se creaban las Zonas de Desarrollo Agrario en tierras nacionales ociosas, fincas de explotación deficiente y adquisiciones gubernamentales.

En noviembre de 1962 el gobierno guatemalteco promulgó un nuevo decreto de reforma agraria: la Ley de Transformación Agraria (Decreto 1151) que, con algunas modificaciones en lo que respecta a las formas de adjudicación de la tierra, se mantuvo durante casi 25 años.

En esta ley se ratificó la propiedad privada, la expropiación de tierras ociosas y la expansión de las áreas agrícolas como forma preferente de adjudicar tierras. Se creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) que sería el organismo ejecutor de la reforma en cuanto a tenencia y explotación de las tierras y a la colonización de nuevas áreas. Se precisó el concepto de Zona de Desarrollo Agrario definiendo la parcela como un bien indivisible, inembargable e inalienable, aunque existía la posibilidad de transferirla a otros agricultores, previa la autorización del INTA y sin que se rompiera o fraccionara la unidad económica. Además, el concepto de comunidad agraria se sustituyó por el de patrimonio familiar mixto (Schneider y otros, 1989). En la ley se mantuvo la disposición sobre expropiación de tierras ociosas, pero no se aplicó.

Las modificaciones que se hicieron a la ley de reforma agraria durante esos 25 años incorporaron formas colectivas de explotación de la tierra: fincas cooperativas y el concepto de Patrimonio Agrario Colectivo (PAC) en el que, aunque la propiedad era colectiva, el producto era individual. Respectivamente, corresponden a los Decretos 1653 de diciembre de 1966 y su sustituto el 27-80 de diciembre de 1978. El Decreto 354 (1965) estipulaba que el gobierno tenía obligación de proveer tierras para la producción alimentaria.

Pero lo más relevante de la transformación agraria en esos años fue la decisión del gobierno de colonizar grandes extensiones e incorporar esas tierras a la producción agrícola y pecuaria. La colonización se veía como una solución menos amenazadora para los grandes propietarios y al mismo tiempo disminuía las presiones políticas y sociales por la tierra.

Así, al inicio de la década de los setenta se colonizaron grandes extensiones de tierras nacionales⁹ que abarcaban macizos del bosque tropical húmedo. Estas áreas fueron deforestadas para incorporarlas a la producción agropecuaria, sin tomar en cuenta la vocación de los suelos. A pesar de que hacía varios años se habían creado organismos como el Instituto de Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP), que tenía a su cargo el proyecto de colonización de la zona, no se implementó ningún programa para administrar correctamente los recursos naturales afectados. La inestabilidad política y la falta de medios financieros y apoyo técnico efectivo impedían que estos proyectos alcanzaran los objetivos de desarrollo equitativo que planteaban. En la actualidad, se considera que esta política agraria causó daños irreparables a vastas regiones que tenían un gran significado ecológico (CEPAL, 1999a).

La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) estima que al promover el cambio de uso de suelo, se han deforestado 752 000 hectáreas entre 1970 y 1992, es decir, alrededor de 34 000 hectáreas por año, equivalentes al 56% de deforestación total nacional, si se toma en cuenta que ésta es de alrededor de 60 000 hectáreas por año.

Entre 1962 y 1985 se habían repartido alrededor de 583 000 hectáreas (véase el cuadro A-1 del anexo). Un alto porcentaje de estas tierras se siguió entregando como producto de la colonización todavía entre 1985 y 1992.

Las tierras asignadas sólo podrían transferirse bajo la tutela o aprobación del INTA o del FYDEP, o en su defecto después de transcurridos 10 años de su entrega si había sido pagada la totalidad de su precio. En la práctica esas parcelas se negocian sin la tutela de estos organismos como si fuesen propiedad privada, especialmente en los últimos años en que se ha dinamizado el mercado de tierras en el Petén y la Franja Transversal del Norte (FTN).

En 1998, a fin de llenar un vacío en la definición y planificación de la política agraria del país, se creó un organismo multidisciplinario, la Comisión Nacional de Tierras (CONATIERRA) que opera paralelamente al INTA e incluso duplica las funciones de este último organismo en lo que respecta a la compraventa y adjudicación de tierras. Se liquida además el FYDEP, y el INTA se hace cargo de alrededor de 30 000 expedientes de trámite de legalización de tierra en el departamento del Petén.

Como parte de los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a dar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, particularmente de aquellos predios resultantes del proceso descrito. Se comprometió también a revisar y actualizar los registros catastrales y de la propiedad inmueble,

⁹ Según cifras de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), hasta 1992 se habían ocupado 850 000 hectáreas en la Franja Transversal del Norte (FTN) (que abarca parte de los departamentos de Izábal, el norte de Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango); en el Departamento del Petén se otorgaron 210 000 hectáreas.

así como a identificar e individualizar todas las tierras estatales, municipales y privadas con opción de compra (MAGA, 1998).

Otro de los compromisos fue la creación de un Fondo de Tierras, fideicomiso para asistencia crediticia y fomento de ahorro que concentraría el financiamiento público para la adquisición de tierras y facilitaría el reordenamiento territorial. El fideicomiso fue establecido a través del Acuerdo Gubernativo 392-97 del 14 de mayo de 1997, pero la Ley que regula todas las actividades del Fondo fue aprobada por el Congreso de la República el 3 de mayo de 1999.

Se había planteado la necesidad de legislar para tener un registro adecuado. Sin embargo, hasta 1999 no se definieron el marco conceptual del Programa Nacional de Registro y Catastro y los esquemas institucionales para el mantenimiento y actualización de la información. Se determinaron prioridades geográficas y criterios para la simplificación de los procedimientos de titulación y registro de derecho de propiedad y derechos reales. Sobre esta base se inició un proyecto piloto en algunos municipios.

En los acuerdos existe el compromiso de adecuar la legislación sobre tierras ociosas, regular la subutilización de tierras y su uso incompatible con la utilización sostenible de los recursos naturales no renovables y la preservación del medio ambiente (MAGA, 1998). En ese sentido, se propuso la creación de una ley ambiental para las actividades agrarias, dentro del Organismo Judicial. Recientemente, la política agraria del gobierno ha incorporado directrices orientadas a un reordenamiento territorial para mejorar la gestión de los recursos naturales. Existe ya, por ejemplo, un Proyecto para el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales de Petén (PMS).

c) Las grandes empresas cooperativas en Honduras

La estructura de la distribución de la tierra en Honduras no difiere de la del resto de los países centroamericanos pero, en este caso, la relevancia que adquieren en términos políticos y económicos las grandes empresas bananeras transnacionales a partir de la década de los cuarenta se refleja de manera significativa en el patrón de concentración de la tierra y en los conflictos sociales que se derivaron de éste a lo largo de varias décadas, especialmente entre 1950-1954 y 1970-1974 (Barry, 1987).

La inestabilidad del empleo en las fincas bananeras, el alto porcentaje de capacidad instalada ociosa, el recorte de personal debido a los procesos de modernización y las pésimas condiciones laborales motivaron grandes movilizaciones (desde reivindicaciones salariales hasta invasiones de fincas abandonadas, de propiedad privada) que obligaron al gobierno a tomar medidas para aliviar la presión que ejercían.

Como en el caso guatemalteco, la reforma agraria hondureña se basó en la ocupación de tierras forestales para ampliar la frontera agrícola y de esta forma resolver la presión sobre la tierra. Se puso poco énfasis en la transformación de grandes propiedades con tierras ociosas.

Ya en la década de los cincuenta el gobierno hondureño había empezado a promover el traslado de población carente de tierra hacia zonas selváticas relativamente despobladas. En

ocasiones esta decisión afectó a las comunidades indígenas locales y las enfrentó con la población campesina que ocupó las tierras.

En 1961 se creó el Instituto Nacional Agrario (INA), que fue el organismo encargado de la administración de los programas de reforma agraria, aunque la primera ley de Reforma Agraria se emitió en 1962. La intención era expropiar tierras nacionales y ejidales, a menos que el poseedor la hubiera trabajado durante cinco años como mínimo. Además, se contemplaba la imposición de tributos a la tierra ociosa y la prohibición a las compañías extranjeras de adquirir tierras nacionales.

Desde el gobierno, a través del INA se promovió la formación de cooperativas de producción que, en aquellos años, era casi una condición para la entrega de los predios. Además, las entregas individuales generalmente recibían una dotación menor de tierra por familia que las asignaciones al sector cooperativo.

Aunque existía plena libertad para elegir la estructura productiva, la mayor parte de las cooperativas optaban por los programas de cultivos comerciales, ya que estaban obligadas a restituir el valor de la tierra en un período de 10 años. De esta manera, surgió un sector importante en la economía agrícola hondureña: las cooperativas campesinas productoras de cultivos para la exportación, junto con un sector de cooperativas que producían granos básicos, orientadas al mercado interno.

No obstante, esta primera etapa tuvo un alcance muy limitado pues se adjudicaron poco más de 21 000 hectáreas (véase el cuadro A-2 del anexo). Las compañías transnacionales obstaculizaron el programa de reforma y cualquier acción del INA que afectara a sus intereses; durante por lo menos dos décadas promovieron movilizaciones sociales, tomas de tierra, enfrentamientos y desalojos.

Lo relevante de esta etapa es el surgimiento de la organización para la producción que conformaría el sector cooperativo, pues el efecto sobre la estructura de la tenencia fue reducido. Por otra parte, las organizaciones campesinas que surgieron en estos años, como la Asociación de Campesinos de Honduras (ANACH) y la Unión Nacional de Campesinos (UNC) fortalecieron y ampliaron sus alianzas con diversos sectores sociales y políticos (CEPAL, 1988).

Las movilizaciones sociales a fines de 1972 precipitaron la caída del gobierno castrense y abrieron paso a un sector militar con otra orientación, que inmediatamente retomó el asunto de la reforma agraria. Así, se promulgó el Decreto Ley No. 8 a fines de ese mismo año, que permanecería en vigor durante el diseño de la nueva ley, que sería aprobada dos años después. En este decreto se autorizaba a continuar la distribución, legalizando la posesión de tierras nacionales a campesinos carentes de ella, y se obligaba a rentar los predios ociosos.

La nueva ley, contenida en el Decreto No. 170 y puesta en marcha en enero de 1975, no sólo enfatizaba la distribución de la tierra favoreciendo la formación de cooperativas conforme al nuevo concepto de empresas asociativas, sino que ponía mayor atención a los aspectos de apoyo técnico y financiero. Permitía además la titulación con dominio pleno de los beneficiarios sobre tierras nacionales, previo pago de las mismas. Era mucho más explícita que las leyes anteriores

en cuanto a la definición de la propiedad, el uso de la tierra y el asentamiento agrícola, estableciendo además límites a la propiedad privada.

Paralelamente, se puso en marcha un Plan Nacional de Reforma Agraria que se proponía un vasto programa de distribución de tierra. Sólo pudo cumplirse un 28% de las metas programadas hasta 1978 (FAO, 1988). De cualquier forma, según cifras oficiales, entre 1972 y 1977, más de 900 grupos fueron beneficiados con cerca de 167 000 hectáreas, casi ocho veces más que en la primera etapa de reforma.

Hasta 1986 continuó el reparto de tierras aunque en forma menos dinámica y con reacciones encontradas de los diferentes sectores sociales hondureños. El proceso se realizó en un clima de permanente inestabilidad política, caracterizado por los sucesivos cambios de gobierno, vinculados a las diferencias políticas en el seno de las fuerzas armadas, la oposición de los terratenientes a la reforma y la represión violenta de las movilizaciones campesinas.

Durante esos 23 años se repartieron alrededor de 312 000 hectáreas, que beneficiaron a 64 473 familias,¹⁰ un total de 333 000 personas, lo que representa el 13% de la población rural total (véase nuevamente el cuadro 2 del anexo).

Por otra parte, como se afirmó arriba, la mayor parte del reparto se realizó a costa de las tierras nacionales, en su mayoría de vocación forestal, de las que se estima que un porcentaje relativamente alto (casi 26%) no era cultivable. Según algunos estudios (Ruben, 1989), entre 1975-1980 estaba en vías de compra o adjudicación sólo un 15% de las tierras privadas.

Por lo que respecta a la organización de las cooperativas y empresas asociativas, cabe destacar que existen diferentes modalidades en las formas de producción y socialización del producto, dependiendo también de su evolución en la organización empresarial, integración con el mercado y capacidad de acceso al sistema financiero: desde las formas más simples de asociación cooperativa hasta las empresas asociativas de carácter empresarial.

Un estudio realizado en 1985 sobre tipología de las empresas asociativas (CEPAL, 1988) caracterizaba de la siguiente manera los tres tipos de empresas surgidas:

i) Las empresas consolidadas que se caracterizaban por la presencia de cultivos permanentes; estar vinculadas a empresas agroindustriales; mantener una fuerte dependencia del mercado crediticio; presentar los mayores niveles de inversión y los más altos ingresos por asociado; contratar mano de obra asalariada y mostrar tendencia a la burocratización de las funciones administrativas.

ii) Las empresas semiconsolidadas, que producían y comercializaban parte de los rubros en forma grupal, se dedicaban básicamente al cultivo de granos básicos, ganadería y muestran cierta diversificación (melón y piña); tenían escaso nivel de inversiones y dependían en gran medida del mercado crediticio.

¹⁰ Según cifras de Ruben (1989), hasta 1986 se repartieron 321 516, beneficiando a 66 517 familias. Adviértase que en 1989 sólo permanecían como socias activas 51 906 familias, 17% de las familias rurales y 36% del estrato más pobre.

iii) Las empresas no consolidadas orientadas hacia la producción para el autoconsumo y la comercialización individual de productos, generalmente con tierras de baja calidad, escaso acceso al crédito y la asistencia institucional, casi nulos niveles de inversión y aplicación de tecnología y, evidentemente, muy bajos niveles de producción.

Según este mismo estudio, la mayor parte de los asentamientos pertenecientes al sector reformado se podían catalogar en esta última categoría.

En 1983, con la aprobación del Decreto No. 89, se inició un amplio programa de titulación de tierras (PTT) a unidades agrícolas familiares, otorgando dominio pleno a campesinos poseedores de predios de hasta 50 hectáreas. Aparentemente, en los años siguientes, el gobierno paralizó el reparto de tierras y destinó un mayor esfuerzo a la legalización de los predios ya asignados y a los programas de colonización. El programa coincidió con un cambio en la política agraria del país que en los años siguientes se orientaría más hacia la consolidación de la propiedad individual y el estímulo al mercado de tierras.

A fines de la década de los ochenta se empezaron a tomar medidas sustanciales para hacer efectivos esos cambios en la reforma agraria hondureña. La Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, Decreto 31-92 de marzo de 1992, permitió la venta y la renta de tierras de las cooperativas tanto a particulares como a compañías privadas. Evidentemente esto requirió redoblar el esfuerzo por parte de las instituciones agrarias para modernizar el proceso de titulación, en el que se daba preferencia a la titulación individual.

Las consecuencias de los cambios recientes en la política agraria se vinculan a que algunas cooperativas deben cambiar su orientación hacia cultivos comerciales para mejorar su rentabilidad. Muchas han sustituido la producción de verduras, frutas y granos básicos para el mercado local por cultivos para la exportación, en programas como el de palma africana y banano, que les permiten sostenerse y pagar sus deudas. Otras han entrado en crisis internas y, aprovechando los cambios en las leyes, han optado por la titulación individual. También se han dado casos en los que los productores han optado por la venta de sus tierras a precios muy bajos.

II. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA

1. La estructura de distribución de la tierra

La estructura de distribución de la tierra sólo muestra en qué medida (cuantitativamente) los agentes vinculados a ella han accedido a su usufructo. Esta información deberían proporcionarla los censos agropecuarios. A falta de éstos se han aprovechado estudios recientes de los tres países.¹¹ La estructura de distribución de la tierra aparejada a la de tenencia son la punta del iceberg de una red de relaciones económicas y sociales referentes al grado de acceso que los diversos grupos involucrados con la tierra tienen a los otros factores de producción y a su capacidad o grado de poder para aprovecharlos (Tejo, 2000). Es tan dominante la motivación de los intereses económicos de los diversos agentes que las relaciones no siempre se establecen acordes al andamiaje jurídico e incluso lo contradicen.¹²

Es consenso general que la estructura agraria en América Latina, y en particular en los tres países que nos ocupan, no ha tenido una profunda modificación. Persiste la concentración de la tierra, junto a la marginación de la mayoría de la población rural en minúsculos predios, un alto porcentaje de los cuales se encuentra en condiciones de franca degradación por sobreexplotación y exige grandes inversiones en mejoramiento para cubrir las necesidades de los productores.

Se debe anotar que la información disponible presenta la distribución de la tierra por tamaño de explotación. Sin embargo, el área que ocupan las grandes explotaciones, de por sí gravitante en la estructura, no revela el hecho de que la concentración puede expresarse en la posesión de varias explotaciones por una sola familia, pues una característica de los tres países ha sido la inexistencia de un sistema confiable de registro y catastro de la propiedad, como se ha consignado en los estudios e informes de proyectos dedicados al tema del mercado de tierras.

En Honduras, como se observa en el cuadro 3, las explotaciones mayores de 100 hectáreas, aunque han disminuido el área que ocupan en la estructura de distribución de la tierra en 1992 en comparación con 1974, cubren casi el 40% de la superficie con un tamaño promedio de 254 hectáreas. Por otra parte, los predios menores de 5 hectáreas, cuya superficie promedio es de 1.6 hectáreas y constituyen el 71.8% de las explotaciones, ocupan sólo el 11.6% de la superficie.

¹¹ Excepto el de Honduras, que se realizó en 1993, los censos agropecuarios tienen una larga data y no es posible conocer con más detalle la incidencia de importantes procesos que han tenido lugar en estos países durante los últimos 25-30 años.

¹² Así, en Honduras, por ejemplo, a pesar de la prohibición que existía en la legislación de arrendar las tierras de los beneficiarios de la reforma agraria, se ha detectado que existe un dinámico mercado informal en este orden de transacciones, que se acentuó sobre todo a partir del momento en que el crédito comenzó a ser escaso y caro (Posas, 1996; Stanfield, 1996).

Cuadro 3

HONDURAS: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA, 1974 Y 1992

Propiedad por tamaño (hectáreas)	1974				1992			
	Propiedades (número)	%	Área (hectáreas)	%	Propiedades (número)	%	Área (hectáreas)	%
Total	195 341	100.0	2 630 859	100.0	317 199	100.0	3 337 080	100.0
Menos de 5	124 781	63.9	238 993	9.1	227 661	71.8	386 211	11.6
De 5 a 10	28 264	14.5	201 274	7.7	34 930	11.0	247 068	7.4
10 - 20	19 220	9.8	268 145	10.2	22 775	7.2	315 611	9.5
20 - 50	15 170	7.8	461 216	17.5	19 996	6.3	615 986	18.5
50 - 100	4 433	2.3	301 228	11.4	6 635	2.1	449 505	13.5
100 - 500	3 028	1.6	580 904	22.1	4 817	1.5	908 724	27.2
Más de 500	445	0.2	579 099	22.0	385	0.1	413 976	12.4

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 1988, Misión Interagencial; Dirección General de Estadísticas y Censos; Censo Nacional Agropecuario 1974, y Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), Compendio Estadístico Agropecuario, 1988.

En lo que respecta a Guatemala, en el cuadro A-3 del anexo se muestra la diferencia en la estructura de la tierra entre 1950 y 1979, en tres años censales. Después de 20 años, el porcentaje de la superficie de las grandes fincas se redujo a la mitad y el tamaño promedio de éstas se redujo también en un 40%. Por su parte, el número de fincas multifamiliares medianas con superficie entre 44.8 y 900 hectáreas casi se duplicó en esos mismos años.

Sin embargo, la superficie total de las fincas grandes y multifamiliares apenas se redujo en 8 puntos porcentuales en ese período al pasar del 72% al 64% del total. El aumento en la superficie que muestran las fincas multifamiliares medianas es muy cercano a la superficie que perdieron las fincas mayores de 900 hectáreas (aproximadamente 683 000 hectáreas). La diferencia (33 700 hectáreas) sumada al incremento registrado en la superficie total de las fincas (391 187 hectáreas) es igual al aumento en el resto de los estratos menores de 44.8 hectáreas.

Esto sugiere que la tierra concentrada en grandes latifundios no se repartió en la proporción que se consideraba subutilizada y, en cambio, se fraccionó, real o simuladamente, en fincas de tamaño multifamiliar medio. La proporción de tierra que se trasladó de estas grandes propiedades hacia los medianos y pequeños productores durante ese período alcanzaría apenas un 2% del total que poseían en 1950, frente a un 60% estimado de tierras ociosas en esas fincas.

Como se observa en el cuadro 4, las microparcels (menores de 0.7 hectáreas) más que se duplicaron en el período 1950-1979 y siguen teniendo apenas el 1% de la superficie total. En 1979 había 70 000 parcelas más de entre 0.7 y 7 hectáreas, pero el porcentaje de tierra que representan apenas aumentó en un punto porcentual. Es decir, si bien existe una diferencia

sustancial en el nivel de concentración de la tierra, en términos de la superficie promedio de las grandes propiedades rurales, ésta no se distribuyó entre los pequeños productores. Un alto porcentaje se fraccionó en unidades medianas y el número de minifundistas creció de manera importante sobre la base del aumento de la frontera agrícola (10.5%).

Cuadro 4

GUATEMALA: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA SEGÚN TAMAÑO DE FINCA, 1979

	Número de fincas	%	Superficie (hectáreas)	%	Superficie promedio (hectáreas)
Total	531 623	100.0	4 105 318	100.0	
Menores de 0.7 hectáreas	166 724	31.0	55 331	1.0	0.3
Subfamiliares (de 0.7 a 7 hectáreas)	301 736	57.0	622 038	15.0	2.0
Familiares (de 7 a 44.8 hectáreas)	49 509	9.0	779 610	19.0	15.7
Multifamiliares medianas (de 44.8 a 900 hectáreas)	13 176	2.0	1,814 311	44.0	137.7
Multifamiliares grandes (mayores de 900 hectáreas)	478	0.1	834 022	20.0	1 744.8

Fuente: Dirección General de Estadística (tomado de Schneider, 1989, modificado del cuadro original).

Como se aprecia en el cuadro, las multifamiliares medianas y grandes ocupan el 64% de la superficie, constituyendo sólo el 2.1% del total de explotaciones.

Por su parte, en El Salvador, un análisis sobre los resultados del proceso de reforma agraria realizados a fines de los noventa mostraba que, no obstante la recalificación de más de 295 000 hectáreas, la distribución de la tierra se mantenía concentrada en las explotaciones más grandes. De todas maneras, la reforma permitió aliviar la fuerte concentración que se observaba en las cifras del censo de 1971, cuando las explotaciones de más de 200 hectáreas constituían sólo el 0.03% del total y ocupaban el 28.4% de la superficie con una extensión promedio de 519 hectáreas (véase el cuadro A-4 del anexo). Eso tuvo lugar no sólo por efecto de las expropiaciones, sino también por la división de latifundios entre familiares y por ventas de tierras a causa de la situación de inestabilidad de la propiedad ante las acciones de la reforma, y porque las áreas rurales se convirtieron en escenarios de la guerra que se prolongó durante 12 años. Hasta fines de los años ochenta, el 30% de los propietarios más grandes habían vendido tierras con un promedio de 72 hectáreas (citado en Land Tenure Center, 1991).

Como se puede observar en el cuadro 5, aun después de la reforma, los predios de más de 70 hectáreas constituyen sólo el 1.1% del total y ocupan el mayor porcentaje del área de todos los estratos (29.3%), con un promedio de 134 hectáreas.

Otro estudio (Mc Reynolds y otros, 1989) plantea que esa concentración sería mayor, por cuanto las propiedades mayores de 100 hectáreas constituirían el 0.5% del total, al mismo tiempo que ocuparían el 28.5% de la superficie. Se debe acotar que estas informaciones incluyen las tierras en posesión de cooperativas, lo que estaría enmascarando la verdadera posesión privada de la tierra.

Cuadro 5

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

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

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería (1989). Tomado de Flores, M. (1998).

Un indicio de esa situación lo aporta una encuesta realizada en 1988 a un grupo de propietarios de tierras no redistribuidas por el programa de reforma agraria, después de que el grueso de las expropiaciones había tenido lugar. Se estableció que menos del 1% de los propietarios de tierras, con un promedio de 292 hectáreas, continuaba poseyendo el 42% de la tierra agrícola fuera del sector reformado, aun cuando cerca de un tercio de ellos había vendido una parte de la tierra recientemente; en el otro extremo, 95% de los propietarios poseían parcelas de menos de 25 hectáreas, con un promedio de sólo 2.2 hectáreas (Land Tenure Center, 1991).

En el proceso de transferencia de tierras que se dio después de 1992, derivado de los Acuerdos de Paz hasta 1997, se adjudicaron 78 000 hectáreas a 30 000 beneficiarios (FUSADES, 1997).¹³ Este proceso se llevó a cabo mediante la venta de tierras del ISTA, la FINATA y a través del financiamiento del Banco de Tierras, creado en 1991. Dado el porcentaje promedio que alcanzaron estas propiedades (2.6 hectáreas), se pueden agregar al estrato de 1.4 a menos de 3.5 hectáreas comprendido en el cuadro 5. Con ello, el estrato sumaría 71 276 explotaciones con una superficie total de 163 276 hectáreas, y su promedio se elevaría de 2.1 a 2.3 hectáreas (véase el cuadro 6). No existen aún datos censales que puedan mostrar cuál fue el estrato que afectó a la compra de dichas tierras.

Cuadro 6

EL SALVADOR: PROCESO DE REFORMA AGRARIA 1980 - 1997

	Fase I	Fase III	Transferencia voluntaria a/		PTT b/	Total
			Subtotal			
Familias beneficiadas	36 697	42 489	6 041	85 227	30 000	115 227
Hectáreas	215 167	69 605	10 922	295 694	78 000	373 694
Hectáreas/familia	5.9	1.6	1.8	3.5	2.6	
Superficie agrícola c/						1 610 000
Participación del sector reformado						23.2

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de FUSADES (1997), Flores, M. (1998), Baumeister (1996) y FAOSTAT (1999).

- a/ Decreto No. 839, Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria que permite que personas naturales o jurídicas ofrezcan sus propiedades en venta.
- b/ Programa de transferencia de tierras para la desmovilización de las fuerzas armadas y combatientes del FMLN.
- c/ Estimación de la FAO en 1997. Según otras cifras, la participación asciende a 24%.

Por otra parte, el notable incremento del porcentaje de la superficie que ocupan las explotaciones en el tramo 14-70 hectáreas sugiere que en ese estrato tiene lugar compra de tierras; el tamaño promedio que ocupan sugiere también que ahí se estaría dando un proceso de capitalización en los predios.

a) La limitación de las reformas agrarias

Durante los procesos de reforma agraria en los tres países, la reclasificación de las grandes propiedades y de la concentración de la tierra en pocas manos no fue profunda. La mayor parte de

¹³ En marzo de 1995, el gobierno y el FMLN habían acordado una lista de 36 000 beneficiarios y la transferencia de poco más de 100 000 hectáreas (Flores, M. 1998). En octubre de 1992, el gobierno y el FMLN acordaron, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, que el total de beneficiarios no superaría los 47 000.

las tierras que se distribuyeron en Guatemala y Honduras provinieron de las tierras nacionales. En el segundo país sólo se afectó el 16% de las tierras privadas. En El Salvador sólo el 14% de los grandes propietarios declaró haber perdido tierra por expropiación (Land Tenure Center, 1998).

La asignación de tierra a los beneficiarios siempre se basó en predios que por su tamaño no cubrían los requerimientos de la familia para emprender un proceso de acumulación sostenido. Además, la asignación no estuvo acompañada de la vinculación de los predios a los mercados de crédito, tecnología, capacitación y asistencia técnica.

En El Salvador, donde no se puede recurrir a la ampliación de la frontera agrícola, la pequeña extensión de los predios asignados es evidente (véase de nuevo el cuadro 6).

Además, todavía sigue inalterada cierta cantidad de tierras que exceden el límite de las 245 hectáreas que es el máximo establecido por el capítulo 105 de la Constitución del país para una propiedad de una misma persona natural o jurídica. Se considera que 452 explotaciones mantendrían una superficie que excede dicho límite (Flores, M., 1998).

En Guatemala, considerando todo el período de asignación de tierras (1962-1985) (véase de nuevo el cuadro A-1 del anexo), el 64.7% de los beneficiarios recibió predios cuya extensión promedio oscila entre 0.2 y 7.8 hectáreas.¹⁴ En Honduras, la extensión promedio adjudicada por familia fue de 4.8 hectáreas en todo el período de la reforma agraria (véase de nuevo el cuadro A-2 del anexo).

b) Efectos de la concentración de la tierra

Con el paso del tiempo, la inercia que mantiene la concentración y la inmovilidad de la tierra en propiedad en las grandes explotaciones ha dado lugar a una situación que repercute negativamente en la posibilidad de desarrollar la competitividad sistémica de la agricultura, es decir, aquella que se basa en la aplicación sostenida del progreso técnico. Los análisis sobre este problema en América Latina han sugerido que la persistencia de la subutilización en grandes explotaciones está motivada por los costos altos de supervisión de la mano de obra que supone la adopción de nuevos cultivos. Otras explicaciones estiman que ello obedece al deseo de mantener el valor real del capital en ambientes inflacionarios, y también a que la tierra ha sido la vía de acceso a programas de crédito con tasas subsidiadas y a la captura de beneficios tributarios.

No obstante que estas razones estarían presentes en el agro de los países estudiados, gran influencia en el problema debe tener la enorme oferta de trabajo subestimado, que se ha derivado en última instancia de esa estructura de distribución de la tierra.¹⁵

¹⁴ Durante la Reforma Agraria de Arbenz (Decreto 900), el promedio de los predios adjudicados fue de 10 hectáreas.

¹⁵ Las altas tasas de incremento poblacional que se observan en estos países han sido sólo un agravante de esta situación. En otro escenario de mayor diversificación productiva en las zonas rurales y de desarrollo industrial, los grandes contingentes poblacionales se convierten en un recurso productivo muy importante.

Una de las características de la situación actual es el incremento de la masa de campesinos sin tierra o con parcelas minúsculas cuyas condiciones de deterioro de los recursos naturales y de imposibilidad de mejorar los procesos tecnológicos no permiten cubrir las necesidades de la familia.

Así, en Honduras las fincas de menos de 1 hectárea, que representaban el 17% en 1974, pasaron a constituir 25% del total de las explotaciones en 1993, con una tasa de crecimiento del 4.6% anual. El crecimiento extensivo en el número de explotaciones se ha explicado por la subdivisión de fincas pequeñas, con mucho peso en la zona de Occidente.

En este país, en 1952 las familias sin tierra representaban aproximadamente el 10% de las familias rurales. En 1993, este grupo aumentó a 27%. Este sector, junto con las que poseen menos de una hectárea, suman 49% de las familias rurales en 1993. El incremento desde 1952 ha sido notable, pues ese año este estrato representaba el 29% (Baumeister, 1996). La vinculación de esta realidad con la pobreza rural es evidente si se considera que el 53% del número total de familias indigentes se concentra en las zonas rurales y está constituido por la pequeña agricultura tradicional.

Pese a este fuerte déficit de tierras en el sector mayoritario de la población rural, según cifras del Banco Mundial, aproximadamente 80% de la tierra cultivable de clase I en Honduras está dedicada a pastos naturales en fincas grandes (Stanfield, 1992). La ganadería extensiva ocupa 2.2 millones de hectáreas de los 4 millones en uso agropecuario, de los valles más fértiles del país. Se ha detectado que sólo el 20% de la tierra plana de los ganaderos con más de 200 hectáreas se usa para cultivos, cuando además mantienen una carga de sólo una cabeza por hectárea de pasto (Kaimowitz, 1996).

El panorama del agro salvadoreño se caracteriza por estar dominado por sistemas de producción extensivos, que generan poco empleo y valor agregado. En particular se señala que la ganadería de propósitos múltiples en pastos naturales, sistema productivo típico de una agricultura que invierte poco, ocupa una proporción importante de las tierras del país, incluso en las planicies fértiles de la costa o del interior. Ello contribuye a que el sector agropecuario no haya sido capaz de generar ingresos y empleo, contribuir al crecimiento global y reducir el importante déficit comercial del país (Banco Mundial, 1994).

En este país, en 1980 se había calculado que los campesinos sin tierra sumaban 220 000 familias rurales, es decir, el 51% de las familias. Según la AID, en la década siguiente existían 350 000 personas sin tierra o el 54% de la fuerza laboral agrícola, un poco más de la mitad de familias que viven de la agricultura (AID, 1992; Paz, 1996).

Por otra parte, en el período 1971-1987 el número de explotaciones menores de 1.4 hectáreas aumentó en 258.3%, disminuyendo su superficie promedio de 0.8 a 0.6 hectáreas, lo que indica una fuerte subdivisión por el incremento vegetativo de una población que tiene pocas posibilidades de empleo en otras fuentes fuera del sector agropecuario, y confirma que los predios campesinos se mantienen en una situación precaria, a pesar de la redistribución de tierras de la reforma a su favor.

Asimismo, el número de explotaciones que caen bajo el umbral de 12 hectáreas aumentó en 250% en el período mencionado. Ello sucedió por la disminución del área promedio con que contaban las explotaciones de 7 a menos de 14 hectáreas, que pasó de 13.9 a 9.2 hectáreas entre 1971 y 1987 (véase de nuevo el cuadro 5)¹⁶.

En Guatemala la situación es aún más compleja. Según un informe del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), cerca de medio millón de personas se encuentran en un nivel inferior al de subsistencia, en parte por la carencia de tierras de cultivo. El 96% de los productores cultiva el 20% de la tierra, mientras el 75% de las mejores tierras pertenece al 1% de las explotaciones (ONU, 2000). Se ha configurado una estructura en la que la agricultura de infra-subsistencia, como la califica el MAGA, representa el 37% del total de productores asentados en el 3% del área agrícola. En este estrato la población es indígena en su mayoría y presenta altos índices de analfabetismo y pobreza extrema. La demanda de empleo extraparculario es alta.

Sumado a ello, la agricultura de subsistencia representa el 59% del total de productores y cuenta con el 17% de la tierra cultivada del país. La mano de obra en este estrato es eminentemente familiar y contribuye de manera atomizada y global con el mayor porcentaje de la producción nacional de granos básicos y de otros productos para el mercado interno. Ambos estratos corresponden aproximadamente a millón y medio de personas¹⁷ que requieren empleo extraparculario para cubrir sus necesidades y seguramente engrosan las corrientes migratorias fuera de sus regiones de origen, dando lugar a un fenómeno de migración rural-rural específico para este país (PNUD, 1999).

Un estudio reciente calculaba que en 1996, 56 de cada 100 campesinos eran minifundistas y 36 carecían de tierra (Fundación Guillermo Toriello, 2000). Asimismo, se calculaba una cifra de 164 000 familias que no contaban con acceso a la tierra (PNUD, 1999).

Se calcula que en Guatemala los productores que generan excedentes representan sólo el 4% del total y ocupan el 10% de las tierras dedicadas a la producción agrícola. Cultivan productos agrícolas no tradicionales y café y poseen una producción ganadera mediana. Pueden contar con acceso a riego y tienen algún grado de organización social.

Por otra parte, como en Honduras, grandes extensiones de tierra están subutilizadas y generan poco empleo. Un estudio realizado en la costa sur durante los años 1991 y 1992 sobre una superficie de 9 293 km² estableció que existían 226 600 hectáreas dedicadas a la ganadería, pero absorbían solamente medio jornal por manzana (ASIES, 1995).

¹⁶ Se estima que con el bajo nivel tecnológico predominante en la actualidad en el agro salvadoreño, 12 hectáreas constituyen el umbral de viabilidad productiva tras el cual se puede producir un excedente para salir de la subsistencia (Banco Mundial, 1997c).

¹⁷ Se tomó como base el número de predios menores de 7 hectáreas del cuadro 4, considerando tres personas en edad de trabajar por explotación. En Guatemala se considera que la edad a la que la población rural sale a trabajar en labores agrícolas es de 7 años.

La situación descrita de la población campesina de estos países ejerce una fuerte presión sobre el acceso a la tierra y el empleo extraparcilario para satisfacer sus necesidades básicas ¹⁸ (Martel, 1997), lo que seguramente es una demanda permanente dadas las condiciones de pobreza prevalecientes. En Honduras el ingreso mensual de los agricultores de menos de 3 hectáreas es de unos 14 dólares por habitante, y es inferior al de los trabajadores sin tierra; el estrato de pequeños productores minifundistas depende en un 69% de su ingreso en empleo fuera de la explotación (CEPAL, 1998).

Esta demanda de empleo tropieza con una oferta menor y estacional debido a la explotación extensiva de un buen porcentaje de tierras en las fincas grandes y a la aplicación de métodos de producción con uso intensivo de capital en las explotaciones modernas. Ello influye en que, pese a cierto dinamismo económico observado en la región, el volumen del empleo generado no haya cubierto la demanda de la población rural que busca trabajo. Al contrario, en El Salvador, por ejemplo, el sector agropecuario en la década de los ochenta absorbía el 48.7% de la población económicamente activa, y en los noventa descendió a un 43%. En Guatemala y El Salvador, el índice promedio de desempleo abierto rural fue, en el período 1990-1999, de 30% y 69.8%, respectivamente (CEPAL, 2000a).

En 1992 se calculó que el subempleo en Honduras alcanzaba el 30% en todo el país y 34% en el área rural. Se percibe un salario inferior al mínimo nominal. La situación crítica de empleo que enfrentan las familias rurales en Honduras se ha agravado con la reducción del trabajo asalariado generado por la actividad bananera. A comienzos de los años cincuenta daba ocupación a cerca del 11% de las familias rurales; en la actualidad se ha reducido al 5%.

A esto se suma el hecho que la industria de los tres países no absorbe a una fuerza de trabajo que, de existir esa posibilidad, debería contar con un nivel más alto de escolaridad y de capacitación, que no ha podido obtener. ¹⁹ Lo mismo es válido para las explotaciones agropecuarias modernas, que exigen una fuerza laboral mejor preparada. Por otra parte, un alto porcentaje de esta fuerza laboral se ve obligada a producir parte de sus medios de subsistencia.

Todo ello crea un escenario económico-social donde la remuneración del trabajador agropecuario es permanentemente baja, sea cual sea su origen. Ello seguramente permite que los costos de producción de las empresas, tanto modernas como las extensivas o tradicionales, sigan siendo bajos y puedan competir con los productos subsidiados de los países desarrollados, que se producirían en tierras arrendadas, aplicando tecnologías modernas, con obreros que gozan de un alto capital humano, que reciben salarios acordes a su productividad, al nivel de los industriales, y que cuentan con beneficios laborales.

Posiblemente por esta razón la apertura no haga mucha mella en las grandes explotaciones extensivas en régimen de propiedad, porque los costos de producción son bajos gracias, por una parte, a la abundancia relativa de tierra y el limitado uso de insumos y, por otra, a la subestimación de una fuerza de trabajo constreñida en el minifundio o carente de tierra. Las

¹⁸ En Honduras se ha constatado que los hogares con menos de 1 hectárea de tierra satisfacen sólo el 40% de sus necesidades calóricas básicas diarias a través de su propia producción.

¹⁹ El promedio de escolaridad en las zonas rurales de estos países es de 2 a 3 años.

ganancias obtenidas por este tipo de explotaciones no provienen sustantivamente de la inversión de capital en factores de producción.

Los salarios agropecuarios son evidentemente precarios y han mostrado una tendencia a empeorar, sobre todo para la cosecha, en la que se emplean mayormente los campesinos. En El Salvador, los salarios reales en la agricultura se redujeron alrededor de 45% en el período 1990-1999 con respecto al período 1980-1985 (CEPAL, 2000a). Con estos salarios, a las familias rurales les resulta muy difícil cubrir el costo de la canasta básica y no pueden invertir en capital humano para mejorar sus condiciones de vida con vistas a incrementar sus ingresos en empleos mejor remunerados.

Se debe señalar la brecha que existe entre el salario agropecuario y de otros sectores en los tres países. En Guatemala el salario agrícola real en 1999 constituyó el 49.2% del salario promedio nacional. En El Salvador, en el mismo año, fue de 74.2%, 63.4% y 60.7% del salario industrial para el café, los ingenios azucareros y los beneficios de algodón, respectivamente. El salario de los jornaleros en la recolección del café, por ejemplo, alcanza el 47.8% del salario mínimo agropecuario (CEPAL, 2000a). En un análisis reciente se calculaba que el jornal de café, que fue el más alto percibido por los trabajadores del agro, alcanzaba a cubrir sólo el 83% de la canasta básica rural para el año 1999. El jornal de la caña de azúcar significó 48% del salario mínimo nacional y cubrió sólo 70% de la canasta básica rural (Merlos, 2000).

En Honduras, el salario mínimo de la agricultura era 79% del salario mínimo promedio. Este nivel está modificado por el salario mínimo en la producción bananera, que es casi 50% más alto que en el resto del sector agrícola.

Los trabajadores agrícolas sufren incumplimientos sistemáticos en el pago del salario mínimo (CNOC, 1999). Las condiciones laborales adversas obligan a los campesinos y trabajadores sin tierra a buscar la posibilidad de acceder a tierra propia, como la única salida para mejorar su situación económica, lo cual aumenta la presión por este recurso.

Se puede decir que el objetivo económico y social de la reforma agraria no se ha cumplido en estos países, si se tiene en cuenta que éste consistía en la superación de la utilización ineficiente de los recursos para fines productivos, y de la reducida inversión de capital en la tierra. Asimismo, no se han creado explotaciones de tamaño óptimo para que la inversión de capital resulte rentable, que incremente la productividad del trabajo, que crezca la producción de bienes transables y que mejore el nivel de vida de la población rural.

2. La tenencia de la tierra

La información sobre la estructura de tenencia de la tierra, sobre todo si es por estratos, muestra lo referente a las relaciones económicas y sociales que se establecen o pueden establecerse entre los sujetos con respecto a un factor de producción tan importante y sui géneris como es la tierra. En los países predominantemente agrarios, el grado de control que se tiene sobre los recursos naturales ha determinado la capacidad de ver realizados los intereses económicos y políticos particulares de los diversos grupos sociales. Ese grado de control va en sentido descendente, desde la propiedad hasta el colonato. En esta última forma de tenencia se puede perder incluso

dominio sobre el tiempo para la producción perteneciente al productor y su familia. La porción del territorio que se maneje influye también decididamente en el grado de control social y económico que detente determinado estrato (Kaimowitz, 1996).²⁰

Se puede tener acceso al usufructo de la tierra a través de la propiedad, el arrendamiento, la mediería, el colonato y formas mixtas en el ámbito de la explotación, como puede ser la propiedad y el arrendamiento juntos. La propiedad puede ser estatal o privada. La primera puede referirse a baldíos o explotaciones productivas, así como a los parques nacionales o reservas. En Guatemala y Honduras, la propiedad estatal comprende los tres tipos; en El Salvador posiblemente los baldíos estén presentes en un porcentaje muy ínfimo.

La propiedad privada puede lograrse por compra o herencias y puede ser particular o colectiva. El usufructo privado colectivo puede tener la forma de cooperativas, diversos tipos de asociaciones y organizaciones comunales o ejidales. La última se encuentra predominantemente en Honduras y Guatemala, no así en El Salvador, donde los ejidos fueron abolidos en el siglo pasado (véase el capítulo I).

En los países centroamericanos estudiados, la estructura de la tenencia se ha vuelto más compleja desde la que consignó el último censo, pues comprende nuevas formas de usufructo resultantes de la implementación de reformas agrarias que tuvieron lugar en los últimos 20 años y del desarrollo del capitalismo más “clásico” en la agricultura.

Rasgos principales de la estructura de tenencia

Los estudios dedicados al tema agrario de los países centroamericanos de las últimas décadas presentan evidencias de que la estructura de las relaciones, acorde con cambios en la tenencia, se ha vuelto más compleja y están adquiriendo peso nuevos agentes que invierten en la agricultura, sobre todo para el cultivo de productos no tradicionales de exportación.

Una parte de estos agentes toma tierras en arriendo de grandes terratenientes e inclusive de pequeños productores y campesinos, beneficiarios de la reforma agraria que no están en condiciones de costear los insumos necesarios para mantener una producción rentable en estos rubros. En Guatemala se han detectado casos de arrendamiento de esa naturaleza para hortalizas de exportación (Jaramillo, 2000), y muchas veces no sólo se establece una relación de arriendo, sino también de empleo asalariado de la fuerza de trabajo de los pequeños propietarios de tierra.

Tanto en El Salvador como en Honduras las condiciones para estas transacciones se han facilitado con la nueva política agraria que prevé el arrendamiento de tierras de las cooperativas y otras formas de acceso a inversionistas. En Honduras, la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA) crea oportunidades de coinversión entre las pequeñas explotaciones agropecuarias. En este caso, es interesante señalar que, aunque se legisla sobre el cofinanciamiento para la producción entre el pequeño propietario y el inversionista, un estudio

²⁰ Kaimowitz menciona como ejemplo la influencia de los grandes ganaderos hondureños en el mercado de crédito y en el ámbito político regional.

reciente indicaba que el arrendamiento puro y el arrendamiento con beneficios (éste incluye contratos laborales) ocuparon el 44% de los acuerdos (Wingert, 1997; Cruz y Muñoz, 1997).

Se ha identificado que los nuevos productores pueden ser empresas transnacionales o inversionistas nacionales, entre ellos, profesionales del agro. De lo primero, existen más evidencias en Guatemala y Honduras; el segundo fenómeno es más característico de El Salvador.

Según datos de 1993, en Honduras las explotaciones de tipo empresarial agrupan el 15% del total y suman un poco menos de la mitad de la superficie en fincas del país, el 5% de los cultivos permanentes y el 60.4% del hato ganadero nacional. El promedio de la superficie es del orden de 34.6 hectáreas, más de tres veces superior a la media nacional.

Al mismo tiempo se ha determinado que el peso de las multifamiliares grandes en el valor del producto agropecuario ha cambiado con el tiempo. Así, en el período 1952-1993 pasó del 53% al 41%. Esto ha ido aparejado al incremento del peso de las multifamiliares medianas, del 12% al 28% del valor bruto de la producción. Este estrato pasó de controlar el 32.7% de la superficie nacional en 1952 al 36.3% en 1974, y a 42% en 1993; se sugiere que eso ha sucedido por expansión agrícola de frontera (Baumeister y Wattel, 1996).

Las relaciones salariales en el empleo de la fuerza de trabajo se han incrementado fuertemente también en los últimos 25 años con la modernización de grandes explotaciones privadas, provenientes de latifundios y orientadas al cultivo de productos de exportación. En El Salvador, el nacimiento de varias empresas de este tipo se originó en las acciones o amenazas de expropiación de la reforma agraria, fenómeno que se ha puntualizado también en otros países (CEPAL/FAO/GTZ, 1996; Gordillo y Boening, 2000).²¹

En El Salvador se puede observar que a mediados de los ochenta existían 406 explotaciones arrendadas con un promedio de superficie de 54.5 hectáreas en el tramo de 20 a más de 50 hectáreas. Esto sugiere que se trataría de un arriendo en el que se está llevando a cabo inversión en la agricultura con objeto de desarrollar un negocio agropecuario (véanse los cuadros 7 y 8).

²¹ Es el caso de la Empresa Samayoa. Ante la disminución de la superficie que poseía por efecto de la expropiación, y ante la imposibilidad de continuar con la ganadería extensiva, pues dejaría de ser rentable, incursionó en la producción y exportación de harina de caléndula (*Tagetes erecta* L.), viéndose en la necesidad de invertir en tecnología e investigación para mejorar el cultivo.

Cuadro 7

EL SALVADOR: TENENCIA DE LA TIERRA EN VALORES ABSOLUTOS, 1987-1988

(Hectáreas)

Forma de tenencia	Estratos					Total por forma de tenencia
	Menos de 2 hectáreas	De 2 a menos de 5 hectáreas	De 5 a menos de 20 hectáreas	De 20 a menos de 50 hectáreas	De 50 hectáreas y más	
Propiedad						
- Número de predios	154 935	35 087	30 968	9 072	3 766	233 828
- Superficie conjunta	86 763	114 693	293 252	275 671	387 547	1 157 926
- Superficie promedio	0.56	3.27	9.47	30.39	102.9	4.9
Arrendamiento						
- Número de predios	30 207	3 809	1 950	258	148	36 372
- Superficie conjunta	19 065	11 668	18 460	8 449	13 678	71 320
- Superficie promedio	0.63	3.06	9.47	32.75	92.42	1.9
Decreto No. 27 a/						
- Número de predios	41 246	4 891	854	-	-	46 991
- Superficie conjunta	44 528	17 768	6 935	-	-	69 231
- Superficie promedio b/	1.08	3.63	8.12	-	-	1.5
Cooperativas de la reforma agraria						
- Número de predios			1	4	317	322
- Superficie conjunta			15	166	207 687	207 868
- Superficie promedio			15.0	41.5	655.16	645.5
Total de predios	226 388	43 787	33 773	9 334	4 231	317 513
Superficie total	150 356	144 129	318 662	284 286	608.912	1 506 345
Promedio nacional	0.66	3.29	9.4	30.46	143.90	4.7

Fuente: CEPAL (1996), *Las cadenas agroindustriales y la diversificación agrícola en El Salvador* (LC/L.983), agosto.

a/ Decreto emitido el 28 de abril de 1980, según el cual los aparceros o arrendatarios pasarían a poseer definitivamente la tierra que trabajaban. Los campesinos de este estrato son denominados "finateros", debido a que la organización encargada de aplicar el decreto era la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA).

b/ Hay un total de 30 268 asociados, a los que corresponde una superficie promedio de 6.86 hectáreas.

Otra forma sui géneris de arrendamiento de tierras por parte de empresas agroindustriales puede ser el establecimiento de contratos entre éstos y pequeños y medianos productores para la producción de cultivos no tradicionales de exportación. Ésta es una modalidad que en El Salvador tiene presencia en el cultivo de hortalizas (ocra, brócoli, *baby corn*, etc.) que previamente congeladas son exportadas a los Estados Unidos y Europa, como ocurre también en el cultivo de melón y caléndula (*Tagetes erecta* L.). En estos casos el pequeño productor realiza en su predio todo el proceso tecnológico basándose en indicaciones expresas de la empresa, al término del cual le vende la cosecha a un precio estipulado *ex ante* en el contrato establecido con aquélla (CEPAL/FAO/GTZ, 1996).

Cuadro 8

EL SALVADOR: TENENCIA DE LA TIERRA EN VALORES PORCENTUALES, 1987-1988

Forma de tenencia	Estratos					Total por forma de tenencia
	Menos de 2 hectáreas	De 2 a menos de 5 hectáreas	De 5 a menos de 20 hectáreas	De 20 a menos de 50 hectáreas	De 50 hectáreas y más	
Propiedad						
-En cuanto al número total de predios	48.8	11.1	9.7	2.8	1.2	73.6
-En cuanto a la superficie total	5.7	7.6	19.5	18.3	25.7	76.8
Arrendamiento						
-En cuanto al número total de predios	9.5	1.2	0.6	0.08	-	11.4
-En cuanto a la superficie total	1.26	0.8	1.2	0.56	0.9	4.7
Decreto No. 27 a/						
-En cuanto al número total de predios	13.0	1.5	0.3	-	-	14.8
-En cuanto a la superficie total	2.9	1.17	0.46	-	-	4.6
Cooperativas de la reforma agraria						
-En cuanto al número total de predios			-	-	0.01	0.1
-En cuanto a la superficie total			-	-	13.8	13.8
Total						
-En cuanto al número total de predios	71.3	13.8	10.6	2.9	1.3	100
-En cuanto a la superficie total	10.0	9.56	21.14	18.9	40.4	100

Fuente: CEPAL (1996), *Las cadenas agroindustriales y la diversificación agrícola en El Salvador* (LC/L.983), agosto.

a/ Decreto emitido el 28 de abril de 1980, según el cual los aparceros o arrendatarios pasarían a poseer definitivamente la tierra que trabajaban. Los campesinos de este estrato son denominados "finateros", debido a que la organización encargada de aplicar el decreto era la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA).

b/ Hay un total de 30 268 asociados, a los que corresponde una superficie promedio de 6.86 hectáreas.

Al revisar la estructura de la tenencia en los tres países resalta, para el caso de Honduras, que el mayor porcentaje en todos los estratos de explotaciones lo ocupa la propiedad, y que esta forma, en los predios menores de 5 hectáreas, está prácticamente nivelada con el resto. En esto puede haber tenido una importante incidencia el PTT que se emprendió a principios de los ochenta con financiamiento de la AID. Esta iniciativa se planteó como medida alternativa de reforma agraria para ofrecer la seguridad de la tenencia de la tierra a campesinos no organizados e incentivar la producción de café. La privatización se llevó a cabo en tierras nacionales ocupadas por pequeños productores (BID, 1998).

En Honduras el arrendamiento también ocupa el siguiente porcentaje en orden de importancia entre las explotaciones menores de 5 hectáreas (véase el cuadro 9). Esta forma de

acceso a la tierra muestra un incremento notable desde 1952, cuando las fincas arrendadas aumentaron de 8.6% a 16.6% en 1993 (Salgado, 1996).

Cuadro 9

HONDURAS: TENENCIA DE LA TIERRA POR ESTRATOS DE FINCAS

(Porcentajes)

Estrato (hectáreas)	Propiedad	Nacional	Ejidal	Arriendo	Cedida	Otro	Total
Total	70.0	11.1	3.2	2.6	5.8	7.3	100.0
0 - 2.5	53.6	2.7	1.9	19.7	18.8	3.3	100.0
2.5 - 5	73.6	4.0	2.9	7.3	11.3	0.9	100.0
5 - 10	81.4	5.1	4.9	3.6	3.3	1.7	100.0
10 - 50	82.7	8.3	4.1	1.3	0.8	2.8	100.0
> 50	66.2	14.8	2.9	0.0	5.4	10.7	100.0

Fuente: Secretaría de Recursos Naturales (SRN), *Caracterización de productores de granos básicos*, 1987-1988. Tomado de Ruben (1989).

a/ En hectáreas.

El arrendamiento en El Salvador es una forma de acceso a la tierra bastante utilizada entre las explotaciones menores de 5 hectáreas. En este estrato ocupa el 10.7%. Se destaca que son los predios con superficie promedio inferior a 1 hectárea los que ocupan el mayor porcentaje en el arrendamiento (9.5%). Es evidente que éste tiene un propósito de subsistencia (véanse los cuadros 7 y 8).

Una encuesta realizada recientemente entre pequeños productores indica que las transacciones de arrendamiento son bastante dinámicas. Así, según la última transacción realizada, estas operaciones ocuparon el 50.8% y las de compraventa el 19%. En la mayoría de los casos, los arreglos son verbales, es decir, sin documento alguno, lo que coincide con que se presentan en un alto porcentaje entre los pequeños productores, aunque también tienen un peso considerable entre pequeños, medianos y grandes (véase el cuadro 10). De estos productores, más del 86% se encuentran en el tramo de 2 a 5 hectáreas; en promedio, reciben menos del salario mínimo y el 50% de ellos dio o tomó en arriendo (CEPAL, 2000b), lo cual estaría indicando que estas transacciones se producen muchas veces porque la parcela se abandona para dedicarse a trabajo extraparcilario o por no contar con capital para explotarla.

Cuadro 10

EL SALVADOR: CONTRAPARTE DE LOS
PRODUCTORES ENTREVISTADOS EN
TRANSACCIÓN DE ARRENDAMIENTO a/

Contraparte	Productores	Porcentajes
Total	209	100
Intermediario	1	0.4
Pequeño productor	126	60.3
Mediano productor	28	13.4
Gran productor	27	12.9
Otro	22	10.5
No lo conoce	5	2.5

Fuente: CEPAL (2000b), Red de Desarrollo Productivo
No. 93.

A/ Se refiere a productores que recibieron tierra en arriendo.

En Guatemala, según los datos de que se dispone, es probable que predomine el porcentaje de familias que poseen la tierra en propiedad. Con respecto al arrendamiento, sólo el 6.3% utiliza esa forma de acceso a la tierra. Sin embargo, es posible que esté enmascarado en las modalidades “otras formas simples y formas mixtas” de tenencia que comprenden el 13.9% de las familias (véase el cuadro 11).

Cuadro 11

GUATEMALA: ACCESO Y TENENCIA DE LA TIERRA
AGROPECUARIA, 1979

	Número de familias	Porcentajes
Total	531 400	100.0
Propias	393 000	74.0
Arrendadas	33 400	6.3
Comunal	6 100	1.1
Colonato	24 900	4.7
Otras formas simples	10 600	2.0
Formas mixtas	63 400	11.9

Fuente: Fundación Guillermo Toriello (2000), sobre la base de datos
elaborados por la ONU en el Informe de Desarrollo Humano, 2000.

Lamentablemente, con estos datos no se puede conocer cuáles son los estratos que recurren a estas formas, pero se puede deducir que en su gran mayoría son familias con poca tierra y que los predios que participan en estas transacciones tienen sólo el área indispensable

para paliar necesidades básicas. Así lo sugiere el hecho de que el tramo de explotaciones entre familiares y familiares grandes (que son aproximadamente sólo el 12% del total) ocupen el 83% de la superficie en fincas y tengan en promedio una superficie de 54 hectáreas (véase de nuevo el cuadro 4).

Como se puede observar, el arrendamiento constituye una forma importante de acceso a la tierra para el estrato de pequeños productores. Puede ser ventajosa cuando no existen posibilidades financieras para la compra. Sin embargo, el productor debe contar con la seguridad de retener el predio por un plazo prolongado que le permita invertir y hacer mejoras al suelo para que él y su familia puedan incrementar los rendimientos y sus ingresos. Sin embargo, por lo general, los plazos de arriendo son demasiado cortos y el productor mantiene la incertidumbre con relación al usufructo del predio. En El Salvador, el plazo del arriendo varía en un rango de 9 a 11 meses y normalmente se alquila sólo de dos a tres años consecutivos al mismo arrendatario (CEPAL, 2000b).

En la estructura de tenencia de los tres países resalta un hecho elocuente respecto de la incidencia que tienen la concentración de la tierra, el bajo nivel de dinamismo económico que no ofrece empleos en las ciudades y el agro y el atraso de las zonas rurales. Se trata de que aún se mantienen formas precapitalistas de renta por la tierra, entre las que subsiste la más arcaica, la renta en trabajo. Dadas las condiciones de pobreza, esta modalidad abre la posibilidad de abusos en la utilización del tiempo del productor y su familia, pues se establece una relación de dependencia del propietario. En la encuesta realizada en El Salvador a 501 parcelas, para el estudio del mercado de tierras, se encontró que el 19% pagaba renta en trabajo o en especie. Al estimar el valor en efectivo del trabajo proporcionado al propietario en la renta en trabajo, ésta resulta más onerosa para el campesino, pues es 77.6% más cara que la renta en especie y 43% más cara que la renta en dinero (CEPAL, 2000b). Además, cuando se paga renta en trabajo, la validez del acuerdo entre el terrateniente y el productor es sólo de seis meses, no así cuando se trata de renta en dinero, donde los plazos alcanzan un año. En Honduras, debe tener lugar también esta forma de renta vinculada a lo que en el cuadro 9 se denomina tierra cedida y que, como se observa, ocupa un alto porcentaje en las explotaciones menores de 5 hectáreas.

La misma renta en efectivo que pagan los campesinos para paliar sus necesidades básicas constituye una modalidad precapitalista, pues su objetivo no es obtener una ganancia para aplicar capital a la tierra que propenda a elevar su productividad y mantener un negocio que permita la acumulación.

Es de suponer que estas formas precarias de renta tengan mayor o menor difusión dependiendo de las características económicas y sociales de las regiones,²² pues es un rasgo marcado de los tres países el desigual desarrollo territorial, que ha privilegiado aquellas áreas que

²² En Guatemala se ha detectado la entrega de predios a los campesinos en las grandes explotaciones a cambio de una renta en trabajo. La Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) de Guatemala informaba de casos de grandes fincas donde a los campesinos se les había ofrecido predios para que ahí pusieran su vivienda a cambio de trabajo. También se informaba de grandes fincas que se habían vendido recientemente, incluyendo las familias que ahí residían (entrevista de trabajo con presidente de la organización).

han tenido incidencia en la producción para la exportación y en la infraestructura indispensable para apoyarla.

Se comprueba que estas relaciones económicas han disminuido sustancialmente desde los años cincuenta. Su persistencia no hace sino corroborar que existen las condiciones que las hacen renacer y mantenerse.

De esta manera, la estructura de tenencia de la tierra muestra heterogeneidad en cuanto al grado de modernización de las relaciones que se establecen en el acceso a la tierra, lo que a su vez es reflejo de la heterogeneidad en los métodos de explotación del recurso. Es de destacar la presencia de procesos modernos, como el arrendamiento de explotaciones medianas, pues es más probable que tengan el objetivo de invertir capital en la agricultura y eso lleva implícito la búsqueda de eficiencia y el fomento de la productividad agropecuaria. De propender esta inversión a incursionar en cultivos con alta intensidad en el uso de mano de obra, podría convertirse en fuente de empleo para la población rural. Sin embargo, es posible prever que dichas tendencias encuentren obstáculos para expandirse debido a la alta concentración de la tierra que aún persiste.

III. LA POLÍTICA AGRARIA Y LA DINAMIZACIÓN DEL MERCADO DE TIERRAS

1. Esencia de las políticas de tierras

Las reformas económicas de los últimos años han tenido poca incidencia en la modernización del agro. Se observa que en el desempeño del sector agropecuario tienen aún gran peso rasgos negativos como la ineficiencia en el aprovechamiento de los recursos, altos niveles de desempleo, incapacidad de cubrir las necesidades en alimentos de una población con altas tasas de crecimiento, ritmo acelerado de degradación de los recursos naturales y el mantenimiento de los ya altos indicadores de pobreza rural (Dirven, 1997a; CDR, 1998; PNUD, 1999; CEPAL-GTZ, 2000a; Thiesenhusen, 1995). Se ha señalado que una de las causas para esta situación es la inmovilidad de la tierra, la excesiva rigidez de este mercado (Jaramillo, 2000).

Si se pretende someter el recurso tierra a la acción de las fuerzas del mercado, es necesario levantar las restricciones que impiden que este proceso sea dinámico, transparente y eficiente. Se espera que así tenga lugar la redistribución de la tierra que no pudo lograrse con las reformas agrarias, desde aquellas explotaciones subutilizadas hacia otras de tamaño óptimo que coadyuven a la intensificación de la agricultura. A ello debería contribuir la apertura comercial, que obliga a competir, por lo cual las grandes explotaciones ineficientes caerían en quiebra y se verían en la obligación de deshacerse de las tierras ociosas, disminuyendo de esta manera los precios (Banco Mundial, 1997c).

Condición de primer orden para lograr el funcionamiento de un mercado dinámico es el aseguramiento de los derechos de propiedad individual, sobre cuya base se desarrollarían mecanismos eficientes de arrendamiento y compraventa de tierras. Se argumenta, por otra parte, que la seguridad en la propiedad de la tierra motivará la inversión y abrirá la posibilidad de obtener crédito, lo que elevará la productividad agrícola. La concepción que anima estos cambios radica en que el mercado de tierras establecerá condiciones de acceso iguales para todos los agentes.

2. Los pasos prácticos para la dinamización del mercado de tierras

Siguiendo esta orientación, como se señalaba anteriormente, en El Salvador y Honduras se han levantado restricciones vinculadas a la propiedad social o colectiva de cooperativas y asociaciones, favoreciendo las formas privadas e individuales de propiedad mediante enmiendas a las leyes de reforma agraria o aquéllas que rigen las cooperativas. En El Salvador, además, se ha abierto la posibilidad de arrendar las tierras de estas entidades. En Honduras también se

encuentran vigentes otros instrumentos en la legislación actual que permiten la coinversión y el arrendamiento, que en el pasado eran causa de expropiación de las propiedades.²³

Asimismo, en estos países, como también en Guatemala, se están llevando a cabo programas de medición y titulación de predios y la organización de sistemas modernos de registro y catastro de la propiedad, campos en los que existía un enorme vacío que ha dado lugar a irregularidades históricas en la posesión de la tierra y a fuertes conflictos en las zonas rurales.

Un componente importante del esquema es la creación de bancos o fondos de tierra, cuyo objetivo es proporcionar crédito para su compra, sobre todo a familias con escasos recursos.

a) Titulación y establecimiento de sistemas de registro y catastro de la propiedad

En **El Salvador**, el Plan de Modernización del Registro Inmobiliario se proyecta desde 1996 hasta el año 2004. Comprende, entre otros, la identificación de predios mediante fotografías aéreas y la verificación jurídica sobre la propiedad y derechos de posesión de las fincas. Se inició como fase piloto en el departamento de Sonsonate; actualmente, continúa ejecutándose en el departamento de Ahuachapán y posteriormente se desplegará en el ámbito nacional. La Brigada de la Unidad Técnico Catastral, que comprende personal jurídico y de catastro, realizó la verificación de predios urbanos y rurales mediante el Sistema Integrado de Registro y Catastro (SIRIC); esto agilizó la conversión a un catastro más actualizado y armonizó la legislación en cuanto a su aplicación, ya que la ley es aún aplicable en lo que no contradiga las leyes registrales. Es decir, los procedimientos comunes sobre la determinación de la propiedad siguen vigentes; sin embargo, el Registro cuenta con la información actualizada para que el particular pueda utilizar un mecanismo legal (CEPAL, 2000b).

Este programa forma parte de toda una estrategia que pone el énfasis en la seguridad jurídica de la propiedad. Por esta razón también, se están otorgando títulos a los nuevos propietarios de parcelas provenientes de las tierras en manos de las 480 cooperativas de reforma agraria. De éstas, la mitad optó por la parcelación de las tierras a favor de los socios.²⁴ Asimismo, se está concluyendo el proceso de titulación de las parcelas provenientes de las tierras que se mantenían bajo la forma jurídica del proindiviso del PTT, surgido a raíz de los Acuerdos de Paz. Se prevé que este proceso se cumpla en dos años.

El manejo de estos asuntos está en manos del ISTA. Esto equivale a decir que recoge ahora las instancias de tres instituciones: las cooperativas del sector reformado, la atención a los beneficiarios del Decreto 207²⁵ y los resultados de los Acuerdos de Paz. Además, el ISTA es

²³ La Ley de Reforma Agraria de 1975 prohibía el arrendamiento de tierras en el país en general y en el sector reformado en particular. Dicha ley lo convirtió en causa de expropiación, en el caso de que el arrendador fuera un terrateniente, y de recuperación en el caso que el arrendador fuera un grupo campesino del sector reformado (véase Posas, 1996).

²⁴ Al parcelar, cada familia tiene derecho a un solar para vivienda de 500 metros cuadrados y la parcela agrícola con una superficie de 4 a 4.5 hectáreas.

²⁵ La FINATA, institución que atendía lo referente al Decreto 207, desapareció.

hasta hoy la única instancia gubernamental a la que se acude por problemas de litigios, de linderos o adjudicaciones.

Paralelamente se están ejecutando otras labores con otras entidades públicas como el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA), en este caso con el fin de conectar al productor del sector reformado con la asistencia técnica.

El futuro del ISTA, después de finalizada la titulación de las parcelas y las cooperativas que se mantendrán como tales, será su transformación en una institución orientada a potenciar el mercado de tierras y fungir como superintendencia del sector cooperativo agropecuario. En la actualidad existe un reglamento ejecutivo que condicione el manejo de estas cooperativas, pero no tiene rango de ley. Además, se prevé que dicha superintendencia represente los intereses del Estado en lo referente al Código Agrario, el cual está en proceso de elaboración y próximo a someterse a discusión de la Asamblea Legislativa.²⁶

Con respecto al mercado de tierras, la idea es la creación de un fideicomiso que permita a los agricultores acceder a crédito para la compra. El ISTA se convertiría en un canal mediador entre el productor y el sistema financiero para hacer uso de ese fideicomiso.

En **Guatemala**, los proyectos de medición y titulación comenzaron en los baldíos nacionales transferidos u ocupados por campesinos. Estos procesos están estrechamente vinculados con el funcionamiento del Fondo de Tierras (ver más adelante). La Unidad MAGA-INTA,²⁷ cuya función radica en medir y titular las tierras baldías, transfiere a la administración del Fondo aquellos predios que han quedado inscritos a favor del Estado. Esta entidad consta de un equipo de 19 profesionales permanentes que se apoya en servicios de ingenieros medidores externos contratados temporalmente para tal efecto, mientras que los ingenieros del INTA fungen como supervisores de campo y de todos los expedientes que se generan en el proceso de medición legal, que es bastante diferente de la convencional. Ésta se basa en la metodología de trabajo que establece la Ley de Agrimensura. Está previsto que esta unidad funcione durante cuatro años (2000-2004) y que al término de su labor se hayan legalizado las tierras donde están asentadas 20 000 familias campesinas.

La unidad MAGA-INTA ha establecido que existe un porcentaje cercano al 20% de tierras, comprendidas en 300 baldíos, que todavía se deben medir y legalizar a favor del Estado. Aunque estas tierras se encuentran dispersas en todo el país, la mayor parte de ellas están concentradas en el norte bajo, es decir, en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango, donde también se concentra la población indígena (95% de la población) y el sector minifundista. En su mayoría, los baldíos por medir comprenden tierras que están bastante aisladas y por lo general el acceso a ellas es a pie.

²⁶ La necesidad del Código Agrario fue planteada en el proceso de los Acuerdos de Paz, tanto en El Salvador como en Guatemala. En el transcurso de su elaboración, en el primero, han participado amplios sectores políticos y sociales, lo que se evidencia con que existen tres versiones provenientes del gobierno, el FMLN y de un conjunto de asociaciones femeninas que han puesto el acento en aspectos de género.

²⁷ La unidad MAGA-INTA es un equipo de profesionales que quedó adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación al desaparecer el Instituto Nacional de Transformación Agraria.

Se ha calculado que, aunque el costo depende del tamaño del baldío, de su ubicación y topografía, en promedio, la medición y el proceso de legalización de una caballería (45 hectáreas) alcanza un monto entre 3 000 y 4 000 quetzales (400–550 dólares). Además, el costo, considerando los otros parámetros, está en relación proporcional con el tamaño. Así, si el predio es pequeño, la caballería puede costar hasta 5 000 quetzales (680 dólares) y al revés, los baldíos grandes bajan el costo de la caballería hasta 2 000 quetzales (270 dólares).

El monto total que se necesita para todo el proceso de medición y legalización de los baldíos se ha calculado en 52 millones de quetzales, equivalentes a más de 7 millones de dólares. Aunque el gobierno ha planteado un plan agresivo de legalización de baldíos para incorporarlos al Fondo de Tierras, el monto requerido se presenta como uno de los obstáculos más grandes para cumplir con ese cometido.

En la actualidad, la unidad MAGA-INTA cuenta con un presupuesto como institución del MAGA, pero éste se considera muy bajo, aunque se espera un incremento para el año 2001. Esta situación exige llevar a cabo gestiones permanentes para obtener recursos, en las que han participado las organizaciones campesinas en una suerte de alianza con el fin de cubrir todos los predios que se requiere legalizar. El cumplimiento de las legalizaciones en el año 2000 se ha hecho posible por las donaciones obtenidas de distintas organizaciones. De esta manera, a los fondos con que contaba el INTA para medir 15 baldíos se sumó una donación de la AID de tres millones de quetzales y otra de distintas ONG, que en total cubren el costo de 40 a 50 fincas.

En **Honduras**, la titulación de tierras se está llevando a cabo desde 1983. De ello se encarga el Proyecto de Administración de Áreas Rurales (PAAR) mediante el componente de modernización. Para su ejecución, el Gobierno de Honduras ha destinado la cantidad de 560 millones de lempiras (más de 39 millones de dólares) que provienen del gobierno, la AID, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y los beneficiarios. Los resultados esperados de este componente son la dinamización del mercado de tierras; la modernización del registro de la propiedad; contar con el 37% del territorio del país bajo un sistema de catastro legal, promover la adjudicación de tierras, y capacitar especialistas para establecer y mantener el sistema.

El proyecto está en su etapa piloto. En 15 municipios del departamento de Comayagua se han medido alrededor de 65 000 parcelas y se estima que en esta área deben de existir alrededor de 89 000. Se preveía que esta etapa terminara entre mayo y junio del año 2001. Luego se proseguiría con los departamentos de Olancho y Yoro.

Anteriormente, a los beneficiarios sólo se les entregaban garantías de ocupación. Más tarde, con base en la LMDSA se otorgaron títulos de dominio pleno definitivos. Se espera que en dos o tres años, de continuar el programa, todos los ocupantes que se encuentren asentados en tierras de vocación agrícola tendrán su título.

Entre 1993 y 1997 se entregaron más de 56 000 títulos a pequeños productores independientes y a más de 500 grupos de reforma agraria. Es decir, más de la mitad de la propiedad rural tendría un título legal. Sin embargo, el 60% de los grupos de reforma agraria y el 67% de las fincas individuales todavía carecen de títulos de propiedad válidos.

Se considera que la titulación de una parte de las explotaciones ya ha dado paso a un mercado de tierras porque se han eliminado también una serie de restricciones que existían en el pasado en cuanto a las posibilidades de transar esos títulos de dominio pleno.

Adicionalmente a estos programas que ha venido impulsando el INA, todos los proyectos de desarrollo rural de la Secretaría de Agricultura y Ganadería consideran el componente de tenencia de la tierra. Por esa razón, se realiza un catastro jurídico para determinar la naturaleza de los predios: si son nacionales, ejidales o privados, así como su vocación. En aquellas tierras identificadas como nacionales de vocación agrícola y que se destinan a fines de reforma agraria, se inicia un proceso de titulación.

Dado que el objetivo fundamental es brindar seguridad en la tenencia de la tierra, se está implementando la modernización del registro de la propiedad inmueble, lo cual significa, como se está haciendo también en El Salvador, que se elimina la técnica del folio personal y se sustituye por la de folio real. Con el sistema de registro que se venía utilizando podía suceder que varias personas con un título registraran un mismo predio. El nuevo sistema se basa en el registro de la parcela, lo que evita conflictos. Para ello se utiliza el sistema de información geográfica, que requiere el levantamiento de un catastro y que se identifiquen las diferentes parcelas que existen en un área determinada. A cada una de éstas se les adjudica una clave catastral alfanumérica que es irrepetible y lo que se plasma en el sistema de registro de la propiedad es el predio. Anteriormente, se registraba a la persona, quien podía no tener el respaldo físico de la propiedad. Ahora, las parcelas pueden cambiar de propietario pero la clave de identificación sigue siendo la misma.

Paralelamente al nuevo sistema, y para lograr su establecimiento, se está modernizando la titulación mediante un catastro jurídico por barrido. Es decir, se examina municipio por municipio, definiendo límites administrativos. De igual manera, se procede con cada aldea y caserío. Cuando se termina el catastro de un área determinada, se establece el nuevo sistema de registro de la propiedad, definiendo cuáles son tierras nacionales y cuáles ejidales. El objetivo es dejar áreas y municipios saneados definitivamente.

El saneamiento se justifica por la existencia de conflictos heredados en gran parte por el sistema de registro que existía antes. Además, actualmente sólo el 20% de los títulos de dominio pleno está inscrito en el registro de la propiedad. Para dirimir conflictos de tierras, se ha creado una comisión territorial en el ámbito regional, formada por instituciones que tienen competencia en la materia. La legislación prevé también algunos mecanismos para resolver estos problemas.

Cuando se dan estos casos, se hace una revisión sucesiva para determinar el origen de la propiedad y se adjudica el derecho a las personas que poseen el título original de dominio. Es frecuente que se hayan adquirido títulos supletorios, es decir, que se hayan sustituido los originales. Al suceder esto, se hace una revisión de esos documentos y, mediante los procedimientos que establece la ley vigente, se busca subsanar esos problemas con participación de las instituciones responsables. Se trata de encontrar una solución sencilla, por la vía administrativa, pero cuando una persona considera que sus derechos no están siendo reconocidos, puede recurrir a los juzgados.

El sistema que se está implementando se califica de muy positivo por el hecho de que puede evitar estos problemas, pues el tratamiento es universal: indistintamente del tamaño del predio y de su naturaleza jurídica (ejidal, nacional, privado etc.), se va midiendo, titulando y registrando parcela por parcela, al mismo tiempo que se van definiendo los límites de las cabeceras, lo que define a su vez las tierras urbanas y rurales. La ausencia de esa delimitación ha acarreado también grandes conflictos, pues en el caso de las tierras urbanas, los municipios tienen la facultad por ley de hacer acciones de titulación y de definir derechos.

Los límites de los predios están definidos en su mayoría por cercas. El PAAR realiza con antelación una campaña informativa en cada región para que los ocupantes de las parcelas sepan las fechas en que las brigadas irán a medir. Si los ocupantes tienen títulos, entregan copia de los mismos para hacer la medición. Por otra parte, la entidad ha hecho una compilación digitalizada de toda la información pertinente. Por ello, cuando las brigadas de medición van a una parcela, ya cuentan con una carpeta de documentos y conocimiento de su situación.

Sin embargo, como sólo el 20% tiene este registro, esos casos son pocos. Por lo general, los ocupantes acompañan a las brigadas para medir las parcelas y definir sus límites.

b) Los fondos de tierras

De los tres países, el único fondo de tierras que está en pleno funcionamiento es el de Guatemala. En El Salvador funcionó un banco de tierras, mientras se implementó el PTT en el marco de los Acuerdos de Paz y posteriormente desapareció.

En **Honduras** el fondo de tierras está en proceso de organización. Se trata de un proyecto piloto cuyo inicio estaba previsto para enero de 2001. Comenzaría con 7 a 8 millones de dólares, en áreas que ya están saneadas, y su objetivo sería facilitar el acceso a familias que cuentan con poca tierra o no poseen ninguna. El proyecto abarcaría dos componentes que se implementarían paralelamente: recursos para la compra de tierras y provisión de capital de trabajo e inversión; de este modo, quien obtenga un préstamo para compra de tierras también recibe capital para iniciar la ejecución de empresas agropecuarias rentables.

En el país existe una Ley del Fondo de Tierras que data de 1994. Su esquema se ha reformulado para esta etapa piloto porque se consideró que el anterior era muy oneroso para el Estado. Para comenzar su ejecución se han identificado cuatro sitios en los departamentos de Olancho, Comayagua, Ocotepeque y Colón. La meta sería atender a unas 1 000-1 500 familias en esta fase. Dependiendo del éxito del proyecto piloto, se continuaría con el esquema en otras regiones.

En **Guatemala**, la ley del Fondo de Tierras (FONTIERRAS, decreto No. 24-99) estipula que dicha entidad no sólo se encargará de facilitar el acceso a la tierra, sino también de “generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos”.

Otro aspecto importante que se incorpora en la ley es la facilitación del acceso a tierras productivas especificando el derecho de la mujer campesina a ello. Con referencia a esto se

estipula que el FONTIERRAS debe definir la política y promover programas que faciliten el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y a proyectos productivos. Además, se prevé que el acceso a la tierra de hombres y mujeres puede ser tanto en propiedad como en diversas formas, en modalidad individual u organizada.

Para cumplir con el objetivo del acceso en diversas formas, la ley dispone que la entidad facilite a los beneficiarios calificados que así lo requieran, el acceso al financiamiento para arrendamiento de tierras con o sin opción de compra. Asimismo, la ley considera también que la entidad debe facilitar el acceso a servicios de asistencia técnica y jurídica a los beneficiarios calificados (Ley del Fondo Tierras, Decreto 24-99).

A efectos del financiamiento para compra de tierras se ha instituido un fideicomiso en el BANRURAL.

En la estructura con la cual funciona el organismo se ha previsto la participación de los diversos sectores interesados en el desarrollo agropecuario (empresarial, cooperativista, indígena y campesino) y las instancias públicas involucradas. De esta manera, dentro del Consejo Directivo del FONTIERRAS, que constituye el ente superior de dirección del organismo, están representados el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), la Cámara del Agro (que abarca a los grandes productores privados); el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ministerio de Agricultura. La representación de los campesinos e indígenas en el Consejo Directivo está a cargo de la CNOC.

La estructura contempla, además de la gerencia del fondo y la subgerencia, diversas dependencias; una de las más importantes es la Dirección de Acceso a la Tierra.

El Fondo de Tierras heredó asuntos pendientes de la anterior política agraria, por lo que dentro de su estructura existe una Dirección de Regularización que se ha encargado de bienes e instalaciones y de poner en orden expedientes inconclusos, en diferentes etapas de trámite dejados por el FYDEP o la Comisión de Tierras del Petén. Para este proceso se han constituido delegaciones en diferentes partes del territorio que, después de clasificar todos los expedientes, realizan los trámites correspondientes, entre ellos legalizaciones para dar la certeza jurídica a los grupos que las han estado demandando desde el anterior proceso de transferencia de tierras. Se está saneando también el pago deficiente que había quedado por parte de los grupos beneficiados, para lo cual se ha establecido un control de cartera.

Otra labor importante de esta Dirección se relaciona con la incorporación de baldíos al Fondo de Tierras. Ello se refiere a terrenos que están físicamente ubicados pero no inscritos a nombre de ninguna persona o del Estado. Aunque se les denomina tierras baldías, se trata de predios que han estado ocupados de hecho durante 25 a 30 años por campesinos, desplazados internos,²⁸ que necesitan aseguramiento jurídico. Este predio se legaliza con el fin de convertirlo en finca nacional con su número, libro y folio correspondientes y que tenga las condiciones de

²⁸ Se refiere a campesinos que se vieron obligados a dejar su lugar de origen o asentamiento durante el conflicto armado.

bien repartible con certeza jurídica.²⁹ De tal procedimiento, como se dijo antes, se encarga la unidad MAGA-INTA. Después de medirlo y ponerlo en estado de finca nacional, se entrega al FONTIERRAS, para que sea este organismo quien lo adjudique a los campesinos.

El acceso a tierras mediante el Fondo está estrechamente vinculado al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en lo referente a la reinserción de la población afectada por el conflicto, por cuanto gran parte de ella es campesina y rural. Es por eso que diversas ONG y fundaciones se han vinculado al FONTIERRAS en lo que respecta a las negociaciones y los proyectos productivos para la población mencionada.

Las modalidades mediante las cuales el FONTIERRAS facilita el acceso de los campesinos a la tierra son dos: mediante compra de fincas privadas a solicitud expresa de organizaciones de productores, que pueden haberse formado para estos efectos y para lo cual obtienen un crédito del fideicomiso administrado por el Fondo; y por adjudicación de las fincas nacionales, que anteriormente se consideraban baldíos

Según la primera modalidad, los campesinos organizados se encargan de buscar la finca que les interesa y negocian en primera instancia con el propietario.³⁰ Muchas veces se trata de propiedades que han estado abandonadas durante 15 años o más por los dueños. Una vez que tienen una oferta por escrito de aquél, contactan con el FONTIERRAS y presentan su solicitud de crédito para comprar la tierra. El Fondo hace una evaluación de su precio y de las condiciones técnico-económicas para implementar ahí un proyecto productivo. Los campesinos interesados llevan a cabo las conversaciones con el propietario y, basándose en el avalúo determinado por el FONTIERRAS, negocian el precio. Ha sucedido que el último lo acepte y la transacción se haya concretado. También ha sucedido lo contrario, por lo que el grupo de productores se ha visto en la necesidad de comenzar todo el proceso. La hipoteca sobre el bien raíz constituye la garantía al fideicomiso.

Lo novedoso en esta transacción es que son los propios campesinos quienes conducen las negociaciones y el Fondo sólo los apoya con análisis técnicos y asesoría jurídica.

En la otra modalidad, el FONTIERRAS otorga la certeza jurídica a la propiedad de la tierra a favor de los campesinos asentados en las tierras nacionales que, como se señaló, fueron previamente legalizados a favor del Estado por la unidad MAGA-INTA. Estas tierras se

²⁹ Este procedimiento es bastante largo y comprende los siguientes pasos: una vez se mide la finca el Ministerio de Gobernación da su aprobación; luego el Cuerpo Jurídico Consultivo de la Presidencia de la República lo aprueba también y el Presidente firma el Acuerdo Gubernativo. Firmado por el Presidente, se publica en el Diario Oficial y se transfiere al Registro de la Propiedad, asume su número de finca, folio y libro y se convierte en finca nacional. Esta documentación se entrega al Fondo de Tierras. En la documentación aparecen las personas que ocupan la propiedad.

³⁰ En este proceso han estado participando diversas ONG y fundaciones, las cuales identifican a los grupos que demandan tierras, les dan acompañamiento en cuanto a organización, capacitación, apoyo para cubrir los requisitos y asesoramiento en las gestiones ante el FONTIERRAS. La Fundación Toriello, por ejemplo, ha brindado acompañamiento a familias de desmovilizados de la guerra y a familias desarraigadas.

adjudican mediante venta, con escritura pública pero con reserva de dominio. Esto último constituye la garantía que los campesinos entregan al Fondo.

En lo referente al financiamiento, la ley estipula que la tasa de interés aplicable a las operaciones para la compra de tierras con recursos del FONTIERRAS será como máximo el equivalente al promedio de las tasas pasivas de depósitos de ahorro del Sistema Bancario Nacional, más los puntos porcentuales que el Consejo Directivo determine para cubrir los costos de administración. El Consejo Directivo podrá revisar la tasa fijada y, si es el caso, modificarla. Con relación a las operaciones de financiamiento con recursos de las entidades crediticias aprobadas, la tasa de interés será la que dichas entidades apliquen.

Según información de los directivos del Fondo, en estos casos, el precio de la tierra no es estrictamente de mercado y su ponderación se está apoyando en tablas que existían antes de la creación del Fondo y que manejaba el INTA. Estos precios se habían determinado considerando la ubicación y la calidad agroecológica, y el Consejo Directivo no ha considerado oportuno modificarlos. Una de las razones es que los productores ocuparon estas tierras cuando dichas tablas estaban vigentes. Por otra parte, se ha establecido que la situación económica de estas familias no les permitiría hacer incrementos sustanciales a ese precio. Se trata entonces de establecerlo de tal manera que sea razonable para sus condiciones socioeconómicas. Para ello, la entidad elabora un estudio y establece un monto por hectárea.

Al momento de escriturar, las familias adjudicatarias deben pagar el 10% del valor de la tierra y se les otorgan plazos para cancelar el resto. Se ha dado el caso de que, ante la perspectiva de obtener la escritura, algunas familias hayan decidido reunir el monto total y pagar al contado, pues lo consideran conveniente en la perspectiva de aprovechar proyectos de la Unión Europea, para los cuales se exige contar con el título de la tierra para convertirse en beneficiarios.

Por otra parte, en lo referente al período de gracia y los plazos para pagar el crédito, la ley establece un período de cuatro años aplicables a capital y se deja a decisión del Consejo Directivo calificar si para los intereses del crédito se otorgará un período de gracia, dependiendo del proyecto productivo.

Los plazos de amortización del crédito se establecen en forma flexible, ya que se toma como base para su cálculo el tipo y naturaleza de cada proyecto productivo, el análisis de costos, los ingresos proyectados y los requerimientos de los beneficiarios para satisfacer sus necesidades básicas. Se prevé, además, considerar las condiciones productivas de la tierra y su infraestructura predial y extrapredial para el diseño de los proyectos productivos.

Las fincas se están entregando en forma de patrimonio agrario colectivo a las familias asentadas en ellas. El FONTIERRAS entrega la tierra con certeza jurídica sólo al grupo. En consideración a esto, se prevé que facilite servicios de asesoría jurídica a los beneficiarios para lograr la constitución y personalidad jurídica de sus organizaciones, ya sean asociaciones civiles, cooperativas, formas de organización propia de las comunidades indígenas y campesinas o cualquier otra seleccionada por ellos.

De esta manera, son los propios campesinos quienes organizadamente tienen que determinar la forma de aprovechar la tierra, así como la distribución interna de la finca y la parte

que corresponde a cada cual en caso de que quieran explotarla individualmente. Sin embargo, la enajenación de la tierra sólo puede llevarse a cabo liberando la reserva de dominio una vez que el grupo pague la deuda.

Para el funcionamiento productivo de las fincas, el FONTIERRAS otorga, sin costo alguno para los beneficiarios, la asistencia técnica durante los tres primeros años de gestión productiva. El primer año la institución cubre el 100% de su costo, el segundo hasta el 65% y el tercer año el 30%. A partir del cuarto año, el grupo campesino no recibe subsidio alguno. La asistencia técnica está orientada principalmente a fortalecer las formas de organización y la capacitación productiva de los adjudicatarios. Además, se contempla otorgar subsidios para compra de alimentos y capital de trabajo y subsidio a capital.

La política que ha aprobado el consejo directivo para el funcionamiento del Fondo es la externalización de los servicios, con el fin de evitar la sobredimensión burocrática que ha tenido lugar en otros organismos como el INTA. De esta manera, se recurre a la contratación de consultores, empresas y ONG, entre otros servicios, para la oferta de asistencia técnica.

Asimismo, la Dirección de Cooperación Externa del Fondo maneja varios convenios con el PNUD, Pastorales sociales y la organización CARE. También cuenta con fondos del Banco Mundial.

IV. EL MERCADO DE TIERRAS Y EL CAMPESINADO

La dinamización del mercado de tierras propende a adecuar el empleo de este factor de producción al régimen que regirá en adelante el funcionamiento de la economía, donde se pone el énfasis en el mercado como medio para el acceso a bienes, es decir, la conversión también de este recurso a mercancía objeto de libres transacciones, cuyo precio debería ser establecido por el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, para prever el comportamiento de este factor como mercancía, es necesario considerar que la tierra tiene atributos muy específicos. Tras las cuestiones vinculadas a la tierra, se encuentran relaciones económicas y sociales, de sujetos con determinada posición con respecto a los recursos naturales. Esto es sumamente importante en sociedades con fuerte gravitación de lo agrícola, como son los tres países estudiados, donde la tierra es el recurso natural fundamental y asiento de la economía. En ellos, el régimen de tenencia de la tierra ha sido casi sinónimo de la estructura social y la organización política y económica y el sistema de derechos de propiedad (tradicionalmente excluyente) ha reflejado, en varios períodos históricos de forma muy nítida, que no son simplemente instituciones legales, pues también incorporan y reflejan relaciones sociales y políticas, la distribución de la riqueza y del poder, la división del trabajo, organización de la producción y tipos de tecnología (Bauer, 1998).

Se ha señalado que, en términos de mercado, la diferencia entre la tierra y otros factores de producción es que aquella está fija en un lugar y no es infinitamente reproducible como lo son mano de obra y capital (Land Tenure Center, 1991). Es decir, la tierra no puede ser reemplazada o movida. Distintas parcelas de tierra tienen diferentes características físicas, agroquímicas y geográficas, y en sus rasgos económicos influye su ubicación, con respecto a otros recursos naturales, como el agua, y antropogénicos, como la infraestructura, los servicios y los mercados en general.

La tierra puede servir para varios propósitos. Puede ser un factor de producción para la generación de ganancia; un activo financiero, que preserva la riqueza y protege contra la inflación; además, fuente de rentas y poder político. En la economía de subsistencia es fuente de empleo y sobre todo de seguridad alimentaria.

1. ¿Bastarán las medidas adoptadas para solucionar los problemas del agro?

Los programas que se están implementando con vistas a crear un sistema de catastro y registro de la propiedad y de titulación, más eficientes y transparentes, se pueden considerar herramientas hace tiempo necesarias y de enorme importancia para lograr la seguridad legal en el dominio de la tierra. Esto constituye una condición necesaria para estimular la inversión, ya que los dueños están seguros de obtener el fruto del esfuerzo. Además, el título formal puede servir de garantía para la obtención de crédito de fuentes institucionales, lo que puede beneficiar también la inversión en el proceso productivo.

Por otra parte, el nuevo sistema de registro y catastro convierte el título de la propiedad en algo más valioso, por cuanto hace transparentes las condiciones en que surgió y proporciona información legal y técnica sobre el predio de que se trate, lo que reduce la incertidumbre en las transacciones. Se puede prever también que el sistema moderno que se está instalando cree condiciones democráticas de información para todos los agentes sobre los predios. Todo esto puede evitar transacciones irregulares y dolosas y abusos de poder,³¹ por lo que disminuiría el nivel de conflictos, que ahora son causa de grandes costos fiscales, sobre todo en Guatemala y Honduras.³²

Todo ello puede crear un entorno moderno, en el sentido de ser transparente y democrático, para que los interesados participen con seguridad en el mercado de tierras. Se suman a aquéllas, contempladas en la ley, que permiten las transacciones de arrendamiento y co-inversión de tierras que antes estaban vedadas al movimiento mercantil en Honduras y El Salvador.

Sin embargo, se necesita la práctica para mostrar cuán efectivas son estas medidas para lograr:

a) La fragmentación de fincas grandes que ahora encierran recursos de tierra subutilizados o inactivos y el traspaso de estas tierras a los productores que las necesitan para llevar una economía eficiente.

b) El aumento de los activos de tierra del sector del campesinado con capacidad para evolucionar hacia una economía excedentaria y mercantil, como condición para incrementar la productividad en la agricultura y abatir la pobreza.

c) El predominio de explotaciones de tamaño óptimo, adecuadas para la inversión eficiente de capital, que compitan entre sí en la introducción de progreso técnico, rentabilidad y competitividad, y que como sector global esté vinculado a otras ramas de la economía, generando empleo estable para la población rural y el sector del campesinado cuya solución para mejorar sus condiciones de vida sea el empleo extrapredial.

Serían éstos los resultados esperados si el objetivo de dinamizar el mercado de tierras se orientase a que el agro enfrente con éxito los desafíos económicos y sociales de la actualidad, es decir, el logro de la seguridad alimentaria, la generación de un crecimiento sostenido de la agricultura, el desarrollo rural y la reducción de la pobreza.

³¹ Se han detectado mecanismos por los cuales se producía acaparamiento de las tierras públicas: cambio de linderos y mojones; remediación e incorporación de los excedentes de la remediación al predio privado; título supletorio, que consistía en inscribir en el registro de la propiedad un documento que certificaba la propiedad de determinados predios a favor de determinadas personas con base en la afirmación de testigos. Después de pasado un plazo desde la inscripción, el terreno pasaba a ser propiedad privada. Por manipulación de documentos: las municipalidades extienden títulos de “dominio” útil. En segunda transacción, la palabra útil desaparece y sólo queda dominio. En tercera transacción aparece “dominio pleno” (Sandoval, 1992).

³² En 1994 existían en el INA más de 17 000 expedientes para igual número de conflictos. Esto imposibilitaba el traspaso legal de las tierras (Programa de Modernización Agrícola, UPSA, Tegucigalpa, 1994).

Esa interrogante cobra importancia por el hecho de que ha sido muy difícil romper aquel entorno económico-social donde la subestimación de la fuerza de trabajo favorece los bajos costos de producción de las explotaciones, sobre todo de las grandes fincas, que además se benefician, para reducirlos, de una dotación gratuita de recursos naturales. La gestión de una explotación donde se requiera invertir capital para obtener la ganancia adecuada a aquélla que se obtenía antes sin hacerlo implica muchos riesgos y la aplicación de conocimientos sofisticados, sobre todo en condiciones de apertura comercial, cuando se debe competir con menores costos. Estos riesgos seguramente los están enfrentando las empresas medianas en propiedad o arrendamiento que han incursionado en el mercado internacional y a las cuales puede realmente afectar la apertura.

2. La relación del campesinado con el mercado de tierras

El conocimiento que se tiene de los mercados de compraventa de tierra en América Latina muestra que éste es dual, local, segmentado y bastante activo entre los pequeños productores. Lo mismo se ha encontrado en Honduras y El Salvador (Jaramillo, 2000; CEPAL, 2000b).

La dualidad es ante todo socioeconómica. Se plantea que, cuando la concentración de la tierra es alta, la oferta de venta o arriendo es de predios de grandes extensiones y los campesinos no están en condiciones de realizar esas transacciones (Stanfield, 1992). Así, un sector que concierne a las grandes fincas funciona dentro de la formalidad existente y dentro del mismo estrato de grandes propietarios, porque raras veces estas explotaciones se parcelan.

El otro sector corresponde a los pequeños productores que, por lo general, funcionan en la informalidad mediante transferencias de títulos precarios de tenencia y dominio, asentados en el mejor de los casos solamente ante notario, entre el mismo estrato y por supuesto de predios pequeños. La compra de estos predios enfrenta mayores costos por unidad de área y pueden resultar muy elevados para los campesinos. En ello influye el que los costos de transacción para la legalización y el asentamiento en el registro son fijos.

En Guatemala los costos de transacción se relacionan, en su mayor parte, con la aplicación de los impuestos y los honorarios profesionales. Estos costos elevan sustancialmente el precio. Así, sin la intervención del comisionista, el comprador está obligado a pagar un 13% más sobre el precio. Si interviene un comisionista el porcentaje se eleva en 6% más (CEPAL, 1999a). En El Salvador se estima que el impuesto por transferencia de bienes raíces es muy alto. Se aplica 3% sobre el valor del contrato cuando las transacciones son de 250 000 a 500 000 colones y el 5% cuando son superiores a esta cifra. En cuanto al pago de los derechos de registro, el arancel previsto en el Reglamento de la Propiedad Raíz e Hipotecas contempla un pago de 5 colones por millar. Para la autorización por notario, normalmente se hace un cargo del 1% sobre el costo de la venta (CEPAL, 2000b).

Es interesante que en Honduras, durante un período de cinco años después de la entrega de título, había menos ventas por los titulados que por los no titulados (Stanfield, 1992). Eso se puede deber a que un predio titulado eleva su precio y, por otra parte, a que el comprador, siendo pequeño productor, se vea en la obligación de incurrir en gastos de registro formal y en un sistema más sofisticado como el que se está implementando, que no está en condiciones de

costear. Debido a esta situación, se corre el riesgo de que los registros de propiedad no se mantengan actualizados aun teniendo un título oficial. Los procesos continuos de compraventa entre campesinos conllevan una desactualización casi inmediata de los registros.

En el caso de que una gran explotación se parcelara, el costo de todos los pasos que eso implicaría sería muy alto, y se transferiría al precio de venta de la parcela al campesino. En Guatemala, la unidad MAGA-INTA ha determinado que el costo de medir y legalizar un predio está en relación inversamente proporcional al tamaño. Si el predio es pequeño, el costo por caballería aumenta.

El factor que predomina como barrera infranqueable para transacciones entre pequeños productores y grandes propietarios es que los primeros no cuentan con acceso a financiación para la compra de activos ni con ahorros, que sería la única fuente para adquirir tierras. La capacidad de acumulación del campesinado ha empeorado en los últimos años, tras las reformas macroeconómicas que han tenido un impacto negativo en la rentabilidad de los cultivos a que se dedican los pequeños productores (CEPAL, 1999a).

Como se observa en el cuadro 12, en El Salvador, en 1998, todos los productos agrícolas a excepción del café tuvieron niveles de rentabilidad negativa. En 1999, todos los productos, exceptuando el frijol, significaron pérdidas para los productores, pues no alcanzaron a cubrir los costos de producción.

En Honduras, un estudio que analiza las tendencias en el sector agrícola en el período posterior al inicio del ajuste señala que los precios de los insumos químicos se elevaron en el período 1989-1991 entre 42% y 54%, dando como resultado un incremento en los costos de producción para los granos básicos de aproximadamente 25% (Moreno, 1994). En el gráfico 2 se observa cómo en años posteriores se fue incrementando la brecha entre el precio de los productos agropecuarios y de los insumos. Los resultados de una encuesta repetida en 1983 y 1988 hecha al azar a agricultores con menos de 50 hectáreas en Santa Bárbara y Ocotepeque muestran también que los campesinos sufrieron una importante reducción en sus ingresos derivados de su producción agrícola (Stanfield, 1992).

En Guatemala también es evidente la disminución en la rentabilidad de los cultivos característicos de los pequeños productores (véase el gráfico 3).

Cuadro 12

EL SALVADOR: RENTABILIDAD PROMEDIO NACIONAL DE
ALGUNOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS

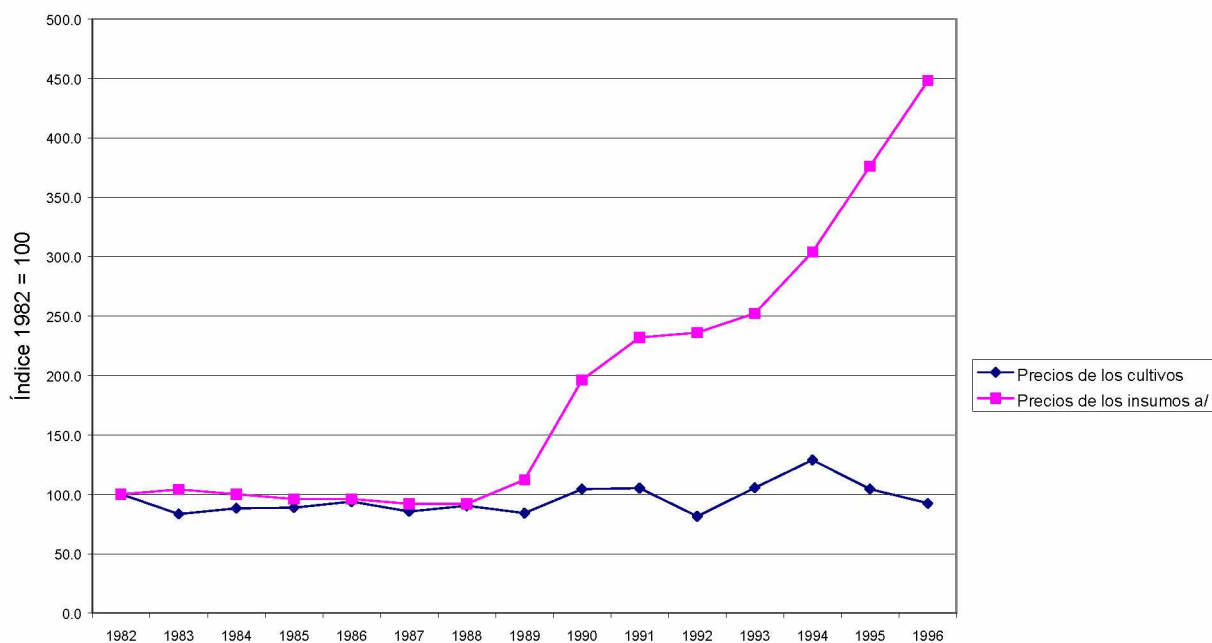
(Colones)

	Unidad	Costo de producción por unidad		Precios al productor por unidad		Rentabilidad	
		1998	1999	1998	1999	1998	1999
Café	Quintal	612	515	748	497	18.2	-3.6
Caña	Tonelada corta	141	129
Sorgo	Quintal	77	85	64	63	-20.3	-34.9
Maíz	Quintal	103	105	87	66	-18.4	-59.1
Arroz (granza)	Quintal	99	93	87	74	-13.8	-25.7
Frijol	Quintal	342	301	325	356	-5.2	15.4

Fuente: Merlos, Enrique (2000), sobre la base de cifras de la DGEA-MAG y PROCAFE.

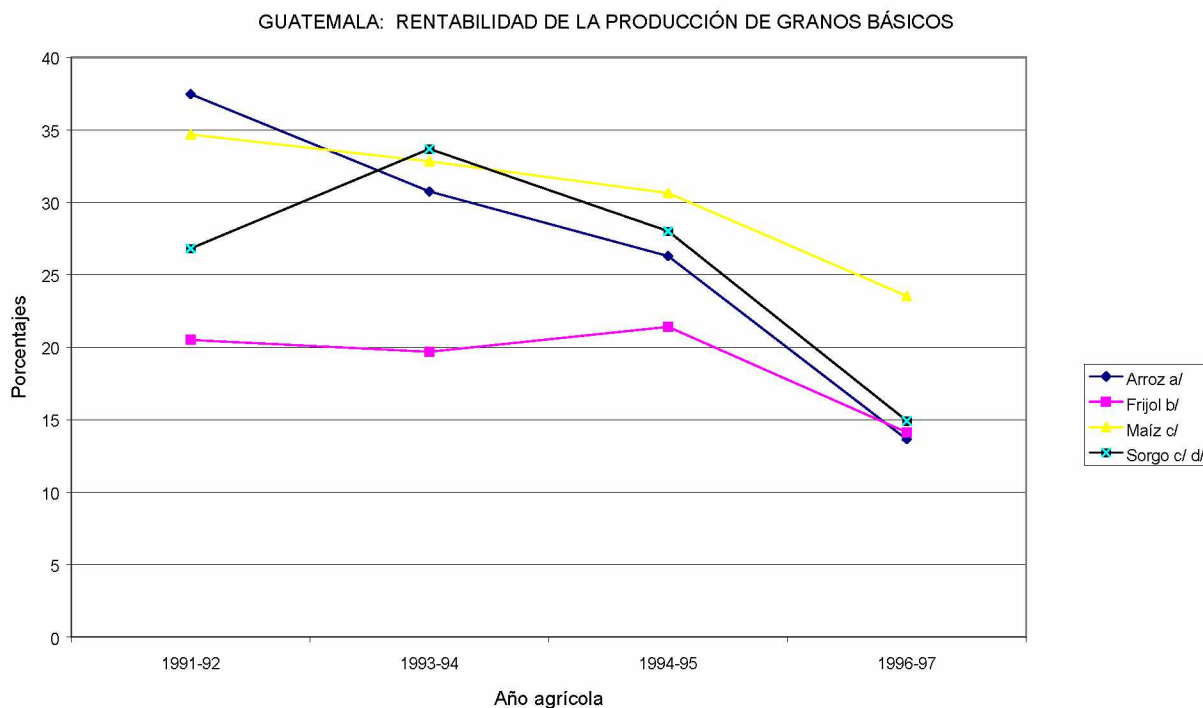
Gráfico 2

HONDURAS: RENTABILIDAD AGROPECUARIA, 1982 - 1996



Fuente : CEPAL, *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina* (LC/MEX/R.672).
a/ Fertilizantes, insecticidas y herbicidas.

Gráfico 3



En lo que respecta al financiamiento, no se ha confirmado que para las pequeñas parcelas la titulación tenga ventajas como vía para obtener créditos, pues los requisitos de la banca formal exceden la posesión de títulos de propiedad. La disponibilidad de crédito, por ejemplo, puede depender del tipo de cultivo a que se dedique la parcela. El comportamiento que ha tenido el crédito para granos básicos no permite presumir que los pequeños productores tengan disponibilidad segura de financiamiento para la compra de tierra, pues éste es su cultivo principal. En El Salvador, en el período 1996-1999, el crédito al sector agropecuario ha oscilado entre el 7% y 10% del total otorgado por el sistema financiero nacional. Es de destacar que el mayor porcentaje alcanzado por el crédito otorgado para granos básicos en ese período fue del 1.3% de todo el crédito agropecuario y en 1999 disminuyó al 0.3% (Merlos, 2000; CEPAL, 2000a).

Para el caso de Honduras se han hecho estudios que demuestran que el financiamiento ha mejorado de manera parcial, pero la mayoría de los productores no tiene acceso al crédito formal, particularmente aquellos ubicados en parcelas menores de 5 hectáreas, que constituyen el grueso de los beneficiarios de la titulación. Asimismo se encontró que la posesión del título no ha motivado que los productores mejoren la producción e infraestructura de las parcelas (Salgado, 1996).

En un estudio en El Salvador, en las áreas de rompimiento del proindiviso de los beneficiarios del PTT, donde se otorgaron títulos de propiedad a los parceleros, 54% de los entrevistados manifestó que la falta de acceso a crédito les impidió cultivar sus tierras en dos años consecutivos (Molina, 2000). Se encontró que 40% de los entrevistados que no abandonaron el predio había implementado mejoras en sus parcelas, como barreras vivas, 19% barreras muertas, 35% incorporación de rastrojos y 3% curvas a nivel. Hay que destacar que cierto porcentaje de los productores que permaneció en los predios ha tenido acompañamiento permanente de diversas ONG y tienen además una experiencia acumulada de organización (Álvarez, 2000).

Por el lado del pequeño productor, la falta de interés por requerir crédito puede deberse al temor a perder la tierra, ya que el campesino no cuenta con seguros contra factores adversos y prefiere no arriesgarse ante su vulnerabilidad.

Las experiencias en otros países de América Latina indican que el problema no sólo radica en el vacío de financiación para la inversión cuando se quiere participar como demandante en el mercado de tierras. El problema no es sólo la carencia o debilitamiento de las instituciones e instrumentos financieros correspondientes, sino también el efecto que el alza de la tasa de interés real de la última década significa, o la pérdida del subsidio que ha ocurrido en los últimos años respecto del crédito que manejaban las instituciones públicas en el pasado (Tejo, 2000).

3. Las nuevas modalidades de acceso a la tierra para los campesinos

a) Breve evaluación

Desde fines de la década de los ochenta se han venido implementando bancos o fondos de tierra con el propósito de facilitar el acceso a la tierra a familias de escasos recursos, y han estado orientados a la disminución de algunos de los principales costos de transacción que las mantienen excluidas del mercado.

El principal objetivo de los bancos ha sido proporcionar crédito para la compra de tierras a pequeños compradores que no tienen acceso a recursos del mercado de capitales. En la región ha habido experiencias en Costa Rica y El Salvador. Dentro de América Latina se han dado casos similares en Ecuador y Chile.

Las evaluaciones de sus resultados indican que los principales problemas han sido la escasez de recursos y la dificultad para recuperar los préstamos a los beneficiarios. Un análisis hecho para El Salvador (FAO, 2000a) muestra limitaciones de la experiencia vinculadas con que la oferta de tierras no correspondía con la demanda, y que ésta, siendo masiva, distorsionó sus precios. Además, la falta de asistencia para la producción condujo a la no ocupación o al abandono. Así, una evaluación de 1999 indicó que el 60% de los beneficiarios no vivía en las parcelas adquiridas a través del Banco ni las cultivaba.

El fondo de tierras, llamado “una modalidad de reforma agraria con intervención del mercado” (Gordillo y Boening, 2000) se ha implementado en otros países de América Latina

como Colombia y Brasil; también en Guatemala, y está en vías de instrumentarse en Honduras, con la esperanza de que se convierta en una vía para lograr el acceso a la propiedad de la tierra del sector campesino. El principio que rige su funcionamiento es que el Estado media en las negociaciones entre compradores y vendedores para la adquisición de predios atractivos que los interesados han identificado previamente, así como en su compra mediante un crédito. Es decir, estos programas otorgan una mayor libertad al beneficiario al permitirle escoger la tierra que desea y negociar su precio eliminando la intervención estatal en el proceso.³³ Se considera que este método evita ineficiencias, reduce costos administrativos y oportunidades de corrupción. El Estado solamente ayuda a determinar el precio de venta, asesora a los compradores en el avalúo del terreno y otorga un subsidio para realizar la transacción.

El diseño de los fondos de tierras incluye la asistencia a los beneficiarios en el desarrollo de proyectos productivos, y la participación de las ONG locales en la selección de los participantes y la provisión de servicios de asistencia técnica y capacitación.

Sin embargo, se prevén riesgos que pueden encarecer excesivamente el costo por familia. Se refieren principalmente a que las diferencias socioeconómicas entre el propietario de terrenos de gran extensión y el beneficiario del programa no facilitan un proceso de negociación equitativo, y al hecho de considerar un subsidio (en Colombia alcanza el 70% del precio de la tierra) que puede aumentar la probabilidad de colusión para obtener altos precios. Además, el efecto de la nueva demanda podría incrementar sustancialmente el precio de la tierra (Jaramillo, 2000).

b) La experiencia del Fondo de Tierras en Guatemala

En Guatemala, el Fondo de Tierras está combinando la mediación en la compra de predios privados por pequeños productores con la adjudicación, pagada, de tierras nacionales ocupadas por familias campesinas. En muchos de estos “baldíos” se está asentando también la población afectada por el conflicto: repatriados, desplazados de su lugar de origen por la guerra y desmovilizados. Ello se contempla dentro de las prioridades de los Acuerdos de Paz (Ley del Fondo de Tierras).

La mayor parte de tierras adjudicadas por el FONTIERRAS desde su entrada en funciones en 1999 han provenido de aquéllas legalizadas a favor del Estado por la unidad MAGA-INTA que estaban calificadas como baldíos.

Hasta mediados de junio de 2000, la unidad MAGA-INTA había entregado al FONTIERRAS 50 fincas legalizadas, que sumaban 90 932 hectáreas donde se asentaban 4 829 familias. En septiembre de 2000, 50 fincas estaban en proceso de medición en todo el país, lo que sumado a la anterior entrega hace un total de 160 932 hectáreas ocupadas por 9 132 familias. Para diciembre de este mismo año se planificaba entregar al FONTIERRAS 39 “baldíos”, comprendidos en aquéllos, donde se asientan aproximadamente 4 000 familias.

³³ En el caso de El Salvador, el banco de tierras operó bajo esta modalidad en el PTT de los Acuerdos de Paz.

Por otra parte, hasta septiembre de 2000, el FONTIERRAS ha adjudicado y escriturado 55 fincas y otorgado créditos para su compra a 3 459 familias. El área total que abarcan estas explotaciones es de 31 538 hectáreas (véase el cuadro 13).

Cuadro 13

GUATEMALA: FINCAS ENTREGADAS POR EL FONDO DE TIERRAS a/

Departamento	Número de familias	Extensión (ha)	Área promedio por familia	Crédito otorgado b/	Subsidio entregado b/	Costo de la asistencia técnica a/	Porcentajes	Principales actividades productivas
Alta Verapaz	1 146	7 271.4	6.3	23 407.8	10 007.6	3 991.9	42.8	Café, cardamomo, ganado, granos básicos, frutales, forestal
Chimaltenango	338	2 206.8	6.5	14 454.0	3 353.0	650.3	23.2	Café, cardamomo, plátano, forestal
El Progreso	61	79.7	1.3	2 200.0	610.0	121.0	27.7	Café
El Quiché	50	45.0	0.9	176.0	500.0	0.0	284.1	Hortalizas, granos básicos, avícola
Huehuetenango	65	563.2	8.7	902.3	650.0	532.9	72.0	Café, cardamomo, forestal
Izabal	123	720.0	5.9	3 269.8	945.0	338.4	28.9	Plátano, granos básicos, forestal
Petén	682	9 793.3	14.4	14 209.0	5 852.6	3 899.1	41.2	Ganado, raíces y tubérculos, granos básicos, forestal
Quetzaltenango	306	548.9	1.8	12 876.6	2 808.0	382.0	21.8	Café, granos básicos, hortalizas, ajonjolí, plátano
Retalhuleu	98	225.0	2.3	4 386.9	980.0	180.0	22.3	Maíz, ajonjolí, ganado, hortalizas
San Marcos	84	135.0	1.6	3 300.0	840.0	175.4	25.5	Café, cítricos, aguacate
Sololá	50	45.0	0.9	290.0	766.4	262.0	264.3	Hortalizas, café, forestal
Suchitepéquez	456	1 239.3	2.7	23 543.4	4 225.5	733.9	17.9	Ganado, granos básicos, ajonjolí, hortalizas, forestal
Subtotal al 31 de diciembre de 1999	2 404	13 518.0	5.6	82 570.8	22 880.0	4 737.0		
Total del 2000	1 055	9 354.6	8.9	20 444.9	8 658.1	6 530.0		
Total general	3 459	22 872.6	6.6	103 015.7	31 538.1	11 267.0		

Fuente: Fondo de Tierras, Área de Informática. Guatemala, septiembre de 2000.

a/ Septiembre de 2000.

b/ Miles de quetzales.

Para esas fechas, también estaban aprobadas para escrituración y pendientes de entrega otras 13 fincas que sumaban más de 5 000 hectáreas y comprendían 1 022 familias (véase el cuadro 14).

Cuadro 14

GUATEMALA: FINCAS APROBADAS POR EL FONDO DE TIERRAS, PENDIENTES DE ENTREGA

Departamento	Número de familias	Extensión (ha)	Área promedio por familia	Créditos otorgados a/	Subsidio entregado a/	Costo de la asistencia técnica a/	Porcentaje subsidio/rédito	Principales actividades productivas
Alta Verapaz	113	1 004.0	8.9	2 051.4	1 905.6	0	92.9	Café, cardamomo, ganado, granos básicos, frutales, forestal
Baja Verapaz	41	180.0	4.4	384.0	691.4	0	180.1	Hortalizas, cítricos, café
Escuintla	110	322.2	2.9	4 000.0	1 855.0	0	46.4	Chile pepitoria, ganado
Izabal	32	270.0	8.4	224.0	490.5	0	219.0	Cacao, plátano, forestal
Petén	202	1 979.1	9.8	3 483.1	3 334.2	0	95.7	Hortalizas, granos básicos, pepitoria, plátano, ganado
Retalhuleu	100	247.1	2.5	4 986.0	1 686.4	0	33.8	Papaya, sandía, plátano, malanga, granos básicos
San Marcos	204	479.7	2.4	7 075.0	3 440.2	0	48.6	Papaya, plátano, hortalizas, café, limón
Suchitepéquez	220	630.0	2.9	7 700.0	3 710.0	0	48.2	Frutales, ajonjolí, granos básicos
Total de fincas con posibilidad de compra	1 022	5 112.0	5.0	29 903.5	17 113.2			

Fuente: Fondo de Tierras, Área de Informática, Guatemala, septiembre de 2000.

a/ Miles de quetzales.

Como se observa en los cuadros, la superficie de las fincas es bastante disímil, como también lo es el área que corresponde a cada familia. Se pueden encontrar predios en los que la superficie por familia alcanza 14 hectáreas y otros donde a cada familia corresponde menos de una hectárea. Asimismo, se observa que en estos predios ya existen diversas actividades que son de naturaleza mercantil. Sin embargo, muchas de las fincas han estado abandonadas durante decenas de años por sus propietarios y su habilitación para condiciones comerciales requiere grandes inversiones.

Por tal razón, el FONTIERRAS hizo un diagnóstico de las primeras 33 fincas entregadas y se detectó que muchas de ellas, sobre todo con cultivo de café, cuentan con la infraestructura deteriorada. Con el fin de realizar las renovaciones, el Gobierno de Guatemala firmó un préstamo del Banco Mundial, que se prevé utilizar además para el fortalecimiento de la organización y la gestión empresarial de los predios. Para llevar a efecto las inversiones necesarias en cada predio se otorgará un crédito a los adjudicatarios con el fideicomiso de BANRURAL.

En la fase de entrega hasta septiembre del 2000, el crédito otorgado por familia equivale a 29 782 quetzales (4 030 dólares), con un subsidio equivalente a 9 000 quetzales por familia (1 218 dólares). El subsidio total alcanza el 30.6% del crédito total otorgado.

La evaluación que las organizaciones sociales y campesinas involucradas hacen del Fondo de Tierras apunta a reconocerlo como una importante iniciativa para facilitar el acceso a la tierra mediante mecanismos financieros, a grupos campesinos que de otra forma no serían sujetos de crédito. Las organizaciones campesinas en particular valoran de su diseño el espíritu democrático

en la generación de la política de la entidad, pues en el Consejo Directivo, ente superior del Fondo y que orienta su funcionamiento, participan plenamente los campesinos e indígenas mediante los representantes de sus organizaciones. Sin embargo, han planteado determinadas objeciones que se relacionan sobre todo con la concepción de la política de tierras que está llevando a cabo el Estado.

Uno de los principales obstáculos para que el Fondo cumpla su cometido es el escaso financiamiento que el Estado puede asignar en relación con los ingentes recursos que se requieren para que la institución cubra la demanda de la población sin tierra y con poca tierra. El presupuesto estatal aún no alcanza las metas previstas en los Acuerdos de Paz.

Además, se ha detectado que, ante la perspectiva de compra por medio del fideicomiso del Fondo, los propietarios han elevado los precios de las fincas en forma especulativa, de tal manera que se pierde la relación entre la calidad y la capacidad productiva de las tierras, lo que atenta contra la posibilidad de beneficiar a un número importante de familias.

A fines del 2000 existían 600 solicitudes de crédito, para las que se requieren 3 000 millones de quetzales. Sin embargo, en este mismo año el Fondo sólo obtuvo 150 millones de quetzales aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un análisis reciente se señalaba que de estos recursos se podría utilizar para la compra de tierras no más de 80 millones de quetzales. Considerando el precio promedio que los propietarios están exigiendo (12 000 quetzales por hectárea), se podría adquirir tierra para menos de 1 500 familias, o el 5% de la demanda registrada (ONU, 2000).

Por otra parte, las fincas relativamente baratas, por lo general se asientan en tierras marginales, poco productivas, alejadas de vías de comunicación necesarias para la comercialización y con muchas limitaciones en infraestructura, por lo que requieren ingentes inversiones sociales y productivas.

Algunas tierras previstas para adjudicación, como se mencionó, se encuentran en fincas cafetaleras que no están en producción y han sido abandonadas por los propietarios desde hace 15 años. Es decir, no se ha invertido en el café desde esa época, por lo cual han de ser restauradas o recuperadas. Se trata de tierras que no son de la mejor calidad, no así las que están ubicadas en la costa sur y la zona norte, que cuentan con condiciones agroecológicas mejores, pero no están en venta.

El problema mayor es que el Fondo de Tierras que se ha previsto incorporar en estos momentos es insuficiente para cubrir la demanda real existente, además del déficit en recursos para la compra de las fincas privadas que accedan a la venta, por los problemas antes señalados. En efecto, la demanda que se irá abriendo a medida que los sectores campesinos conozcan la posibilidad de acceso por el Fondo, puede dar lugar a tensiones. Quienes han elevado solicitudes al FONTIERRAS son los grupos que ya están organizados, pero existen otros que se están organizando para ello. Se estima que, de hacerse efectiva esta demanda, la cifra de solicitudes se elevaría a 2 000, de igual cantidad de comunidades, cada una de ellas con un número que oscila entre 80 y 100 familias. En la actualidad, el FONTIERRAS está adjudicando los predios que legaliza la unidad MAGA-INTA como bienes nacionales, que han estado ocupadas durante 25 a 30 años por desplazados internos. Es decir, estas tierras no constituyen un fondo para nuevos

grupos, porque ya están ocupadas y el Fondo es para ellos un medio de aseguramiento jurídico de la posesión.

La Ley del Fondo de Tierras considera la restitución al Estado de tierras adjudicadas irregularmente, de las tierras ociosas que se expropien según el artículo 40 de la Constitución Política, y de las que se adquirieran con recursos provenientes de la venta de excesos de tierras que resulten en las propiedades privadas al procesar la regularización.

El cumplimiento de estos objetivos, que aún están pendientes, incorporaría a la circulación una gran extensión de tierras que ampliaría las posibilidades para cubrir la demanda. En particular, se estima que la aclaración relativa a la adjudicación de propiedades ubicadas en zonas de colonización, sobre todo en la Franja Transversal del Norte (Petén, Alta Verapaz, Quiché) pondría a disposición del Fondo miles de hectáreas que fueron ocupadas y distribuidas con una cobertura legal muy dudosa, en regímenes pasados. Algunas de estas tierras están abandonadas y otras se encuentran en producción, pero dedicadas a la ganadería extensiva.

Sin embargo, estas medidas no se han puesto en práctica, entre otras cosas, porque por lo menos hasta fines del año 2000 estaba todavía pendiente de aprobación el proyecto de Reglamento de Regularización que el Fondo de Tierras ha presentado al Ejecutivo para su consideración.

Como se señalaba más arriba, la concepción del Fondo implica que son los interesados, y no la institución, quienes se ocupan de buscar el predio adecuado. Esto se considera útil, pues los campesinos se convierten en sujetos de su proyecto; sin embargo, en la práctica los mecanismos muchas veces se vuelven engorrosos. Los interesados deben cumplir una serie de requisitos que, aunque son pocos, se vuelven muy complicados para la situación de los campesinos. Así, el grupo debe obtener una carta de oferta del propietario de la finca, lo que a veces se vuelve difícil por la ausencia de aquél y la desconfianza que existe en el medio, o porque el finquero exige muchos requisitos de credibilidad de los campesinos.

Además, el grupo interesado debe obtener un mapa o plano del predio con el certificado del Registro de la Propiedad, lo que con frecuencia se vuelve una tarea imposible porque el catastro existente es obsoleto y deficiente. Esto tiene que ver también con la calidad y el precio de la finca. Es difícil encontrar fincas con buen precio y debidamente registradas, lo cual restringe las posibilidades de transacciones a algunas zonas del país y determinado tipo de fincas. Los alcaldes de la zona ixil (municipios de Chajul, Cotzal y Nebaj) han señalado que esta situación limita el acceso a aquellos grupos que habitan las zonas de mayor pobreza, ubicadas en departamentos como Huehuetenango, El Quiché y Jalapa, y mientras no se realice el catastro y se regularicen las propiedades de la zona, la población de estas regiones no podrá ser incorporada a los beneficios del Fondo. La propuesta de los alcaldes ha sido la de abrir la posibilidad de generar mecanismos de compraventa a partir de los registros de derechos municipales. Eso permitiría generar un mercado local de tierras a precios y condiciones más accesibles en las zonas más deprimidas del país (Fundación Guillermo Toriello, 2000).

Los análisis de la experiencia acumulada durante el período que el FONTIERRAS lleva funcionando muestra que corren peligro dos objetivos en esta etapa de consolidación del programa. Uno de ellos es el financiamiento del Fondo con el retorno de los créditos otorgados a

la población involucrada, y otro es la conversión de estos asentamientos en empresas agropecuarias rentables de pequeños y medianos productores.

Esto se relaciona con el trato a los beneficiarios y sus organismos. Se trata en gran parte de las cerca de 42 000 personas, refugiadas de la guerra, que regresaron organizadamente al país a incorporarse a estos proyectos y se han asentado en 62 fincas. Los asentamientos formados por desmovilizados³⁴ son sólo cuatro fincas.

Los proyectos emprendidos en las áreas abandonadas por finqueros o cooperativas que quieren vender no son viables con los mecanismos previstos por el Fondo de Tierras. La normativa a que se sujetan estos grupos campesinos establece que deben comenzar a pagar en un plazo relativamente corto el capital y los intereses, lo cual no permite que haya éxito, porque son tierras que se deben recuperar tras un abandono de decenas de años. No se puede recuperar la productividad antes de que los campesinos deban empezar a pagar, sobre todo tratándose de población que recién se está asentando en esas zonas y que requiere un período en el que tenga garantizada la subsistencia. Además, si tienen deuda de la tierra y todavía la empresa no está consolidada, es imposible que en el futuro cercano el sistema formal otorgue financiamiento para la producción. Se ha calculado que los nuevos asentados podrían comenzar a capitalizar y pagar la deuda y los intereses a los ocho o 10 años, con el agravante de que los últimos estarían muy elevados.

Hay que señalar que ésta no es una conclusión específica para Guatemala. Las síntesis de estudios de caso referentes a otras experiencias de programas similares en América Latina y que no involucran a población con las características arriba mencionadas, dan cuenta de que en una explotación de irrigación se necesitarían entre 12 y 13 años para amortizar los créditos, y para una tradicional se calcula que tras 20 años sería posible cubrir sólo alrededor del 50% del valor de la tierra adquirida para su explotación, considerándose que una amortización superior a los 20 años transforma el crédito en un subsidio (Tejo, 2000; CEPAL/GTZ, 2000a).

Por otra parte, se requieren enfoques diferenciados y específicos para cada caso, pues las nuevas comunidades, desde su generación, llevan implícita la heterogeneidad en cuanto a posibilidades para emprender un proyecto de desarrollo, ya que las áreas de asentamiento presentan grandes diferencias con respecto a la calidad de los recursos, la ubicación y el acceso a los centros urbanos intermedios. Algunas fincas cuentan con camino asfaltado hasta la entrada, con luz eléctrica y la distancia hasta poblaciones medianas no sobrepasa los 15 kilómetros. Otras comunidades de “desarraigados”,³⁵ que regresaron al norte, se han ubicado en regiones de muy difícil acceso (en Petén) pues no cuentan con caminos abiertos. Además debieron asentarse en tierras de mala calidad para la producción agropecuaria, teniendo éstas más bien vocación forestal. Y aunque existen programas de forestación que ofrecen incentivos, tales proyectos tienen plazos de maduración muy largos.

³⁴ Son excombatientes de la guerrilla que buscan su inserción laboral.

³⁵ Se trata de población rural que debió abandonar su lugar de origen y asentarse en regiones desconocidas para ella.

Con referencia a los problemas mencionados, las entidades involucradas están llevando a cabo negociaciones con el Fondo a fin de flexibilizar los plazos para pagar los créditos, y la entidad está realizando evaluaciones sobre el terreno para el estudio de la situación.

Otro aspecto importante del proceso de adjudicación de tierras tiene relación con la situación jurídica de la propiedad y la incidencia que puede tener para la seguridad de las transacciones futuras de tierras en el ámbito del campesinado. Se ha previsto que la propiedad y la explotación de las fincas sean colectivas. Éstas no se pueden parcelar en tanto no se haya saldado toda la deuda y mientras el Fondo, por esa razón, mantenga la reserva de dominio. Se ha calculado que, como plazo mínimo, deberán pasar 15 años para que las explotaciones se puedan dividir, siempre que el grupo campesino cuente con los recursos para hacerlo, pues la medición y legalización de cada parcela tienen costos muy elevados, como se ha señalado.

La experiencia que existe apunta a que la familia campesina requiere la seguridad y delimitación del predio que va a usufructuar. Tratándose de campesinos pobres, la causa más importante seguramente radica en la necesidad de la seguridad alimentaria. Por ello se prevé que, ante la necesidad de abandonar la agricultura o emigrar a otra región, los campesinos de todos modos realicen transacciones informales con los predios distribuidos entre ellos. Así lo indica la experiencia de Honduras, donde los titulados tienen derechos limitados de transferir la propiedad, y estas restricciones tienden a producir transferencias que no cumplen las reglas, lo que puede producir una inseguridad masiva de tenencia de tierra titulada (Stanfield, 1992).

En la práctica, se está produciendo ya una contradicción entre la forma jurídica que tiene la propiedad (Patrimonio Agrario Colectivo) y la forma de explotación, que se ha constituido en familiar en algunas fincas adjudicadas. Así, las comunidades que ya poseen y trabajan las fincas han ido resolviendo la distribución de la tierra y cada familia trabaja y tiene identificada su posesión, pero la figura jurídica resulta injustificada para muchas comunidades debido a que no existen programas o proyectos que contribuyan a organizar la administración de las tierras como una unidad colectiva. Es decir, la propiedad colectiva legalmente registrada no es suficiente necesariamente para promover procesos de asociación que pueden ser más sostenibles y rentables para las comunidades. Ello dependerá en gran parte de las políticas sectoriales y de los recursos técnicos y financieros que se destinen con este objetivo.

En la experiencia de Guatemala y El Salvador se ha observado que el éxito de los proyectos con este tipo de población depende del grado de organización y cohesión grupal existente en la comunidad. En algunas fincas se ha implementado el régimen de cooperativa o asociación y éstas cuentan con un área colectiva que los productores explotan como empresa. Al mismo tiempo, cada asociado tiene una parcela de asentamiento propio para sus necesidades de consumo.

Hasta ahora, en las explotaciones conformadas con familias de desmovilizados, ha funcionado bien la gestión y explotación del área social, pues se trata de una población adaptada a la gestión colectiva de los asuntos domésticos y productivos, por cuanto ha realizado su vida durante muchos años en campamentos y está muy cohesionada. En cambio, entre los grupos de retornados, que es una población más heterogénea, incluso étnicamente, existe la aspiración de parcelar, lo que se observa también en los grupos campesinos que se han integrado a estos proyectos.

Por otra parte, la cooperación internacional ofrece apoyo a los grupos constituidos si la producción está organizada en forma colectiva. Por esa razón, algunas comunidades cuentan con maquinaria, asistencia técnica y la posibilidad de realizar gestiones para obtener apoyo.

La mayoría de la población incluida en estos asentamientos está constituida por familias jóvenes. La cobertura educacional está asegurada para los niños hasta la educación básica y para los adultos han funcionado programas de nivelación y homologación. En las fincas que están cerca de poblaciones se abren posibilidades de continuar el bachillerato. Además, existe un programa de educación especial estatal para la población retornada de todo el país.

Como se estipula en la Ley del FONTIERRAS, la población adjudicatoria de título de propiedad ha recibido capacitación y asistencia técnica. Para ello se han llevado a cabo programas de capacitación financiados por el PNUD y la Unión Europea. La AID, por su parte, también ha financiado proyectos productivos. Además, el FONTIERRAS también ha contratado consultoras para ofrecer asistencia técnica a quienes están asentados.

Sin embargo, se ha constatado que la capacitación ofrecida ha puesto el énfasis solamente en temas generales, como rudimentos de administración y de organización, y no ha sido selectiva en cuanto a elevar el nivel técnico atendiendo a los cultivos, muchos de ellos no tradicionales, a que se han dedicado los beneficiarios. Es decir, no ha habido capacitación especializada y no siempre ésta se ha orientado al éxito de las empresas de los asentados.

Tomando en cuenta la situación concreta en que se está implementando el Fondo de Tierras de Guatemala, la principal lección que se puede extraer de la experiencia es que se deben diferenciar dos procesos que requieren enfoques específicos. Uno es el relativo a situaciones de emergencia, cuya importancia política es alta cuando se trata de instaurar una etapa de democratización y pluralismo y se hace factible el retorno de grandes sectores de la población que han estado excluidos de la vida nacional por conflictos internos. El otro atañe al desarrollo rural y agropecuario, y resulta más complejo pues requiere un plazo más largo de maduración, otros componentes y otras condiciones, para los cuales la implementación de políticas o estrategias está aún en ciernes y muestra un fuerte vacío, que ni las comunidades, ni los grupos, ni las ONG pueden llenar, pues necesita una política de Estado.

Ello ha dado lugar a que los procesos de retorno y de desmovilización de la población rural afectada por el conflicto, que tienen siete y tres años respectivamente, en lugar de consolidarse, den señales de retroceso tales como la emigración de la población por razones económicas.

En la experiencia de Guatemala, El Salvador y Honduras se destaca que los grupos campesinos pobres, sobre todo si han experimentado fuertes traumas sociales como son la guerra, el desarraigo, la incertidumbre y la miseria, en primer lugar aspirarán a alcanzar la seguridad en la alimentación y la sostenibilidad de aquella. A partir de este logro se debe avanzar en la superación de las limitaciones con que tropieza la economía campesina para progresar al nivel excedentario y rentable. Además de los servicios de apoyo a la producción y aquéllos orientados a mejorar el capital humano en el campesinado, es de gran importancia la organización para aprovechar economías de escala. Pero esta política debe tener cuidado de no incurrir en errores

como la imposición, la inadecuación de sus contenidos y formas al nivel de desarrollo y las aspiraciones de los grupos campesinos y la tutela por parte de los organismos públicos.

4. Reflexiones y conclusiones

La incorporación de las tierras ociosas y subutilizadas a la producción agropecuaria es una medida estratégica para dinamizar la economía de esta región, garantizar la seguridad alimentaria, abatir la pobreza, asegurar el desarrollo rural sostenible, evitar la degradación de los recursos naturales y reducir la vulnerabilidad ante los desastres. Ello debe incluir el incremento de los activos de tierra en las explotaciones campesinas, de tal forma que en la estructura de distribución y tenencia de la tierra tenga un fuerte peso la agricultura familiar rentable, sobre la que se asiente la difusión del progreso técnico en el agro, como condición necesaria para elevar la competitividad de la agricultura.³⁶

Sin embargo, es evidente que sólo las explotaciones con una superficie de por lo menos 12 a 14 hectáreas, para las condiciones tecnológicas actuales, estarán en condiciones de acceder a más tierra por medio del mercado.³⁷

Las restricciones que enfrenta la mayor parte del sector campesino para tener una participación activa en el mercado de tierras son difíciles de eliminar sin una política de Estado que garantice no sólo el acceso a financiamiento para la compra de tierra y para inversión productiva adecuada a las condiciones de este estrato, sino también condiciones para elevar la rentabilidad y la productividad de los predios. La nueva política agraria, en la que los servicios públicos asociados a la innovación y la transferencia de tecnologías se encuentran en retirada al

³⁶ “La presencia de estructuras bimodales plantea problemas complejos para lograr una amplia difusión del progreso técnico —que constituye una condición necesaria para conformar estructuras económicas capaces de generar crecimiento con equidad [...]—, pues mientras en estructuras homogéneas una opción tecnológica válida (es decir, coherente con las dotaciones relativas de recursos de la economía) lo es para la gran mayoría de las unidades productivas, en las estructuras bimodales una opción válida para la gran empresa agrícola, dado un conjunto de precios relativos, es improbable que lo sea también para el sector de la agricultura familiar. Más aún, los criterios con los que responde a las principales interrogantes en la gestión productiva (qué, cuánto, cómo, para que mercado producir, etc.) difieren de modo significativo en uno y otro tipo de unidades productivas. Fajnzilber y Schejtman (1996).

³⁷ El Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA) ha calculado que el tamaño de la parcela adquirida debe proveer un ingreso neto equivalente a tres salarios mínimos, lo cual representa un promedio de unas 15 hectáreas (Jaramillo, 2000). El debate sobre la superficie óptima para la viabilidad económica se ha mantenido durante mucho tiempo. Éste es un parámetro que depende de muchos factores: la calidad intrínseca de los diversos predios, su ubicación con respecto a los mercados, el entorno económico-social, variables de la macroeconomía, etc., pero sobre todo el grado de conocimiento que se aplique a la tierra, materializado en el equipamiento técnico y la tecnología y, en medida importante, en el capital humano capaz de determinar en forma dinámica, de acuerdo con los requerimientos, cómo aprovechar mejor el recurso. En Honduras, la enseñanza y apropiación, por campesinos de subsistencia, de tecnologías avanzadas pero adecuadas a su nivel de desarrollo, permitió que éstos disminuyeran su dependencia del arrendamiento de otras tierras con el fin de alcanzar el volumen de producción necesario para asegurar su alimentación. En la actualidad, basta con sus propios predios, en los que han diversificado sus cultivos y están pasando a la etapa de agregar valor a los productos (entrevista con Jan Chierret J., jefe del Proyecto Lempira Sur).

igual que las distintas formas de subsidio que pueda recibir el productor, sumados a la disminución de los márgenes de rentabilidad de su actividad en las condiciones de apertura comercial, obligan a pensar que el estrato del campesinado pobre no está apto para aprovechar la seguridad en las transacciones de tierras que ofrecerán las nuevas condiciones.

La dinamización de la agricultura a partir de la actividad de explotaciones medianas podría significar la apertura de fuentes de ingreso extrapredial para la población rural excedentaria y sin tierra. Sin embargo, ello es posible en condiciones de incentivos estatales al cultivo de productos dinámicos en el mercado internacional, que hagan uso intensivo de la fuerza de trabajo con estímulo también para las articulaciones con la agroindustria y su fomento, con el fin de multiplicar las fuentes de empleo.

Ahora bien, cabe preguntarse si se producirá la subdivisión de los latifundios, para que se incrementen aquellos predios familiares o medianos que en cierta manera coadyuvarían a la equidad en la distribución de los recursos, pero sobre todo elevarían la intensidad en el uso de la tierra. Los factores que han mantenido anquilosada la estructura de la distribución y la tenencia de la tierra han sido generados por esa misma estructura y ello hace suponer que se requieren medidas muy contundentes para modificarla. Una de esas medidas puede ser el impuesto predial, el cual, por gravar un factor fijo como es la tierra, no ocasiona distorsiones a la utilización eficiente de insumos variables y motiva a aumentar el uso de tierras subutilizadas o a venderlas, pues debería tener un carácter progresivo con respecto al tamaño del predio. Esta política puede contribuir a eliminar factores de renta en los precios de la tierra y a intensificar su uso.

Se prevé que la aceptación del impuesto predial se podría facilitar si es recaudado por las autoridades municipales y está orientado a financiar obras de beneficio local o regional (Jaramillo, 2000; Stanfield, 1992). Ello indica que su implementación debe complementarse con el desarrollo de la descentralización, la participación ciudadana en el ámbito local y la rendición de cuentas de los poderes locales. Una medida de gran importancia es el fortalecimiento técnico de las municipalidades.

En presencia de sistemas modernos y transparentes de catastro, titulación y registro de la propiedad que se están implementando en estos países, se puede pensar en el diseño de un impuesto de esta naturaleza. Sin embargo, se requiere también el montaje de la capacidad operativa e institucionalizada para hacer efectivo el cobro del tributo. Sin un convencimiento de sus ventajas, seguramente habrá una oposición del estrato de grandes terratenientes.³⁸

La situación diferenciada en que se encuentran las explotaciones campesinas respecto de las posibilidades de acceso a la tierra y otros recursos plantea la necesidad de que la política agraria y de tierras deba considerar la heterogeneidad de este estrato y abrir un abanico de posibilidades para que los diferentes segmentos opten por la más adecuada a sus capacidades. Es decir, la política agraria debería considerar los fondos de tierras para aquel sector del

³⁸ En Guatemala, por ejemplo, el 27 de noviembre de 1997 se promulgó la ley del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI). La base y tipos impositivos variaban de acuerdo con factores como extensión del terreno, tipo de construcción, sector donde se ubica el predio, diferencia entre el área rural y áreas urbanas. Se preveía que el impuesto castigaría la ociosidad y la subutilización de la tierra, pero debido a presiones de diferentes grupos se derogó el 28 de febrero de 1998.

campesinado que puede lograr cierta acumulación; la distribución de tierras para el segmento que se encuentra en condiciones precarias (sumado a un fuerte apoyo en servicios de créditos adecuados, capacitación y asistencia técnica) y otros mecanismos diseñados sobre la base de un análisis de la situación concreta de cada país. El establecimiento de programas de apoyo a la producción es un requisito necesario para que el esfuerzo de titulación de tierras a predios campesinos logre los objetivos esperados.

Por otra parte, y dependiendo de condiciones específicas, seguramente el arrendamiento puede ser una opción necesaria y válida para el acceso a la tierra. Sin embargo, para que cumpla sus objetivos (el incremento de los ingresos a las familias rurales interesadas, la elevación de los rendimientos y la conservación y mejora de los suelos), se requieren medidas (entre ellas, la legislación adecuada) que garanticen la seguridad de la tenencia, tanto para el propietario como para el arrendatario, en plazos que estimulen al segundo a invertir en la tierra para elevar su productividad, y que además permitan aprovechar los beneficios de la inversión.

El establecimiento de mecanismos para el incremento de activos de tierra a los diferentes estratos de productores ahora carentes o necesitados de ella, se puede convertir en un esfuerzo vano de no instaurar un entorno jurídico y económico que evite de nuevo la concentración improductiva de la tierra. De esta forma, es importante diseñar una legislación que comprenda la derogación de medidas que estimulen la inmovilidad de las tierras ociosas y la utilización de la propiedad con el fin de obtener rentas improductivas, beneficios tributarios y otras prebendas económicas. Un sistema de impuesto predial que convierta en oneroso el mantenimiento de tierras ociosas y se canalice hacia la inversión en las áreas rurales, tanto para apoyar la producción como para elevar el nivel del capital humano, puede constituirse en freno para el usufructo improductivo de la tierra.

Siendo el problema agrario y el desarrollo rural asuntos cruciales en la vida nacional de los tres países, se debe fortalecer una cultura de diálogo entre la sociedad civil y las instancias públicas con el fin de lograr la concertación de todos los sectores para su solución. El mantenimiento del problema agrario en los términos actuales contradice el reconocimiento cada vez más amplio de su superación como factor importante para la estabilidad económica, social y política.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Iván (1997), *Experiencias del mercado de tierras en Colombia*. Ponencia presentada en el taller de planificación FAO/GTZ, “Políticas para promover los mercados de tierras rurales”, Santiago de Chile.
- AID (Agencia Interamericana de los Estados Unidos para el Desarrollo) (1992), *Análisis de la política agraria de El Salvador. Estudio de tenencia de la tierra*, APAP II, Informe técnico No.133, San Salvador.
- Álvarez, Antonio (2000), *La reinserción agropecuaria y la situación actual de las familias beneficiarias del PTT*, San Salvador, mimeo.
- ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) (1995), *Tenencia y uso de la tierra*, Guatemala.
- Banco Mundial (1994), *El Salvador: the challenge of poverty alleviation*.
- _____ (1997a), “El Campesino Pobre”, traducción del original en Estudios Agrarios No. 7, *Revista de la Procuraduría Agraria*, México, abril-junio.
- _____ (1997b), El Salvador. *Estudio de desarrollo Rural*, reporte 16253.
- _____ (1997c), *Rural Development Study*.
- Barry, Tom (1987), *Roots of Rebellion Land and Hunger in Central America*, South End Press, Boston.
- Bauer, Karl J. (1998), *Activos líquidos, mercados de aguas y las implicancias para los mercados de tierras rurales*, Proyecto CEPAL/GTZ.
- Baumeister, Eduardo (1996), *Rasgos básicos y tendencias estructurales de la actividad cafetalera en Honduras*, en “El agro hondureño y su futuro”, CDR-ULA, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.
- Baumeister, Eduardo y J. Wattel (1996), *Una visión de conjunto de la estructura agraria hondureña*, en “El Agro hondureño y su futuro”, CDR-ULA, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Mercados de tierras en América Central*, Melmed-Sanjak J., en “Perspectivas sobre mercados de tierras en América Latina”.
- Brockett, Charles (1998), *Land, Power and Poverty (Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America)*, Westview Press, Estados Unidos, segunda edición.

- Browning, D. (1971), *El Salvador, Landscape and Society*, Oxford University Press, Londres.
- Carter, Michael R. (1999), *Viejos problemas y nuevas realidades: La tierra y la investigación de políticas agrarias en América Latina*. Universidad de Wisconsin - Madison, Estados Unidos, mimeo.
- CDR (Comité para el Desarrollo Rural) (1998), *Lineamientos para una estrategia de desarrollo rural*, San Salvador.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000a), *Información básica del sector agropecuario. Subregión norte de América Latina y el Caribe, 1980-1999* (LC/MEX/L.448), México.
- _____ (2000b), , “La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador”, *Serie Desarrollo Productivo No. 93*, Amaya, Ever y otros.
- _____ (2000c), *El Salvador: evolución económica 1999* (LC/MEX/L.437), 12 de julio.
- _____ (1999a), *Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua* (LC/MEX/R.672/Rev.1), México.
- _____ (1999b), *El estudio de mercado de tierras*, Serie Desarrollo Productivo No. 73, Jaime Carrera Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1998), *Honduras: en pos de la seguridad alimentaria sustentable*, Liudmila, Ortega Santiago de Chile.
- _____ (1997), *Honduras: Seguridad Alimentaria*, documento de circulación interna, elaborado por Jonathan Cerna en el marco del proyecto "Honduras: Common Country Assessment", noviembre.
- _____ (1996), *Las cadenas agroindustriales y la diversificación agrícola en El Salvador* (LC/L.983), agosto
- _____ (1991), *Reforma agraria en Guatemala*, borrador, México.
- _____ (1988), *Las empresas asociativas campesinas en la reforma agraria hondureña*, J. Mario Ponce (LC/L.452), Santiago de Chile.
- CEPAL-FAO (1988), *Reforma agraria y empresas asociativas* (LC/L.497), Santiago de Chile.
- CEPAL/FAO/GTZ (1996), *Las cadenas agroindustriales y la diversificación agrícola en El Salvador*, L. Ortega.
- CEPAL-GTZ (2000a), *Comportamento do mercado de terras no Brasil*, Guilherme Dias, Cicely Moitinho y Claudio Afonso.

- _____ (2000b), *Viabilidad económica y acceso a tierras para pequeños productores y trabajadores rurales sin tierra*, Seminario Regional sobre el mercado de tierras en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 30 de noviembre al 1 de diciembre.
- _____ (1999), *Estudio del mercado de tierras. El caso de Guatemala*, Jaime Arturo Carrera, (LC/MEX/R.743), México.
- Chiriboga, V. Manuel (1997), “Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización”, revista *Perspectivas rurales*, No. 1, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Chonchol, Jacques (1989), “El desarrollo rural y la reforma agraria en América Latina”, *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 46, junio.
- CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola: FAO, OEA, BID CEPAL) (1965), *Tenencia de la tierra y desarrollo del sector agrícola. Unión Panamericana*, Secretaría General de la OEA, Washington D.C.
- CNOC (Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas) (1999), *Memoria del Segundo Congreso Campesino Nacional*, 16, 17 y 18 de julio de 1998, Guatemala.
- Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza (2000), *Los pobres de la tierra: Agentes imprescindibles para la ordenación sostenible de los recursos de tierras. II Conferencia Electrónica*, Grupo Chorlaví.
- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente de Guatemala) (1995), *Ordenamiento territorial y políticas regionales. Documentos básicos*, Proyecto conjunto del Consejo de la Tierra y CONAMA de Guatemala con financiamiento de la Fundación Ford.
- CONFRAS (1999), *Análisis de las cooperativas de producción agropecuaria*, San Salvador.
- CORECA (1996), *Estudio nacional sobre la situación actual y perspectivas de los granos básicos*, Edwin, Aragón Rojas, El Salvador, mimeo.
- Cruz J. R. y Muñoz M. G. (1997), *Situación actual de la coinversión y el arrendamiento de tierras en grupos del sector reformado de cuatro regiones de Honduras*, SAG, INA, Tegucigalpa, Honduras.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet, (1999), “Access to the land for the rural poor: How to keep it open and effective for poverty reduction”, documento de trabajo presentado en la reunión de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (ADEALC), Nueva York.
- De Janvry, Alain (1998), Entrevista durante la conferencia “Access to Land, Rural Poverty and Public Action”, Santiago de Chile, <<http://www.ric.fao.org.eventos/1998/abril/tierra/default.htm>>.

- Dirven Eisenberg M. (1997a), *Las políticas para el desarrollo de la agricultura: una visión integral*.
- _____ (1997b), *El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas*. CEPAL, Serie Desarrollo Productivo No. 43.
- Fajnzilber y Schejtman (1996), *Agricultura, industria y transformación productiva*.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2000a), *Base de Datos Estadísticos (FAOSTAT)*.
- _____ (2000b) *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierra en Centroamérica*, Seminario Regional sobre Mercado de Tierras en América Latina y el Caribe-CEPAL/GTZ, mimeo.
- _____ (1988), *Misión Interagencial Honduras*, Documento de información básica, Roma.
- FAO, OIT, CEPAL, SIECA, IICA (1970), *Grupo Centroamericano de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural. Características generales de la utilización y distribución de la tierra en Honduras*, México.
- Flores D. (1998), *El Salvador: problemática relacionada con las tierras excedentarias en el marco de los acuerdos de paz*, ANTA-FUNDE, San Salvador.
- Flores, Margarita (1998), “Trayectoria de la reforma agraria, 1980-1998”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Año 60, Núm. 4, octubre-diciembre.
- Fundación Guillermo Toriello (2000), *Análisis de la política de acceso a la tierra*, Guatemala.
- FUNDESA (2000), *La reinserción agropecuaria y la situación actual de las familias beneficiarias del P.T.T.*, El Salvador, agosto.
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo) (1997), *El Salvador, Estudio de desarrollo rural*, Reporte Principal, Vol. I, Banco Mundial, Reporte No. 16253-ES.
- Gallagher, Mike y Cameron McWhirter (1998), “Chiquita Secrets Revealed”, serie de artículos en el periódico *The Cincinnati Enquirer*.
- González Clara y Carlos Felipe Jaramillo (1994), *Resumen y recomendaciones*, colaboración en “Competitividad sin pobreza: Estudio para el desarrollo del campo en Colombia”, Fonade y Tercer Mundo editores, Bogotá.
- Hendrix, Steven E. (1994), *Innovaciones a la legislación agraria en América Latina*, CEASR, La Paz, Bolivia.

- Gordillo, Gustavo y Frank Bóening (2000), *El acceso a la tierra en América Latina en la década de los noventa*, II Conferencia Electrónica, Grupo Chorlaví.
- Griffin, Wendy (1998), “Changing Policies affect Honduras' agrarian reform”, revista *Honduras, This Week (On line)*, Edición 115.
- Grupo Técnico Interinstitucional para la Política Agrícola (1989), *Lineamientos para la reactivación del sector agrícola en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.
- IICA-Países Bajos (1999), *Desarrollo institucional para la producción agrícola sostenible en las laderas de América Central*.
- Jaramillo, Carlos F. (2000), *El mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia*, II Conferencia Electrónica, Grupo Chorlaví.
- Jones Jeffrey R. (1990), *Colonization and environment: Land settlement projects in Central America*, Capítulo 6, Colonización en Guatemala, Universidad de Naciones Unidas.
- Kaimowitz D. (1996), “La ganadería hondureña: entre la esperanza de un crecimiento incluyente y sostenible y las amenazas del latifundio y la deforestación”, en *El agro hondureño y su futuro*.
- Kay, Cristóbal (1998), “¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra”, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Año 60, No. 4, México.
- LTC (Land Tenure Center) (1998), *Land Tenancy in Asia, Africa and Latin America: A Look at the Past and a View to the Future*, Lastarria-Cornhiel Susana y Melmed-Sanjak, Jolyne, University of Wisconsin, Estados Unidos, reporte para la FAO.
- _____ (1991) *The Reform of Rural Land Markets in Latin America and the Caribbean: Research, Theory and Policy Implications*, Shearer, Eric B., Lastarria, Susana y Mesbah, Dina, LTC Paper 141.
- LTC-Instituto Nacional Agrario (1976), *La reforma agraria en el sur de Honduras*, Parsons, Kenneth H., Research Paper 67-S, (elaborado en Tegucigalpa, Honduras, 1975).
- Martel, P.V. (1997), *Concepto de lineamientos estratégicos para la seguridad alimentaria en las zonas rurales de Honduras*, FAO, Honduras.
- Mc Reynolds, Samuel A. y otros (1989), *The 1989 El Salvador Agricultural Land Use and land tenure Study National Cooperative Business Center*, Washington.
- Merlos, Enrique (2000), *El desempeño del agro salvadoreño durante 1999*, mimeo.

Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (MAG), Oficina de Análisis de Políticas Agropecuarias (1998), *Informe de Coyuntura*, El Salvador.

_____, Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (1991), *X Evaluación del Proceso de Reforma Agraria*, El Salvador.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (1998), *Compromisos de los Acuerdos de Paz relacionados con el rol del MAGA*, Guatemala.

Molina J. (2000), *Titulación de tierras agrícolas y su relación con la política agraria y el desarrollo rural: la experiencia del programa PROSEGUIR en El Salvador*.

Moreno D., Alonso (1994), *Ajuste estructural y modernización agrícola en Honduras: Una visión crítica*, Escuela Agrícola Panamericana, Tegucigalpa, Honduras.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (MINUGUA) (2000), *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*, Informe de Verificación, mayo, mimeo.

ONU (MINUGUA) y Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (1997), *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG)*.

Paz, N. F. (1996), *El Campesinado y la tenencia de la tierra en El Salvador*, Equipo de Educación Maíz, El Salvador.

Pino, Hugo Noé y Andrew Thorpe (Compiladores) (1992), *Honduras: El ajuste estructural y la reforma agraria*, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo (POSCAE), Tegucigalpa, Honduras.

PNUD (1999), *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano*, Guatemala.

Posas, Mario (1996), "El sector reformado y la política agraria del estado", *El agro hondureño y su futuro*, CDR-ULA, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras, septiembre.

PREALC (1992), *El empleo rural no agrícola en América Latina*, Emilio Klein Publicaciones, No. 364, Santiago de Chile.

PRIAG (1996), *Estudio nacional sobre la situación actual y perspectivas de los granos básicos en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, mimeo.

Rubén, Raúl (1989), *Notas sobre la cuestión agraria en Honduras*, Consultorías para el desarrollo rural en Centroamérica y el Caribe, Costa Rica, mimeo.

SAG (Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras) (1999), *Compendio Estadístico Agropecuario 1998*, Tegucigalpa, Honduras.

- _____ (1996), *Compendio Estadístico Agropecuario 1996*, Tegucigalpa, Honduras.
- _____ (1995), *Compendio Estadístico Agropecuario 1995*, Tegucigalpa, Honduras.
- Salgado, Ramón (1996), “La tenencia de la tierra en Honduras”, en *El agro hondureño y su futuro*, CDR-ULA, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.
- Sandoval, C. R. (1992), “Algunas reflexiones sobre la estructura agraria y su futuro desarrollo”, en *Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria*, Tegucigalpa, Honduras.
- Schatán, Claudia (1999), *Desarrollo económico y medio ambiente, Centroamérica 2020*.
- Schneider, Pablo; Hugo Maul y Luis Mauricio Membreño (1989), *El mito de la reforma agraria (40 años de experimentación en Guatemala)*, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (100), Guatemala.
- Secretaría de Recursos Naturales de Honduras (1994), *Programa de modernización agrícola*, Unidad de Planificación Sectorial Agrícola, Tegucigalpa, Honduras.
- Seligson, Mitchell A. (1995), “Thirty Years of Transformation in the Agrarian Structure of El Salvador, 1961-1991”, *Latin American Research Review*, Vol. 30, No. 3.
- Stanfield, David (1992), *Titulación de tierras: alternativa a la reforma agraria en un contexto de ajuste estructural. Honduras: el ajuste estructural y la reforma agraria*, Tegucigalpa, Honduras.
- Tejo, Pedro (2000), *Los relacionamientos del mercado de tierras en las economías de América Latina*, mimeo.
- Thiesenhusen, W. (1995), *Broken promises: agrarian reform and the Latin American Campesino*, Westview Press Boulder, Co.
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (1999), *Iniciativas campesinas y la sostenibilidad de los resultados de las reformas agrarias en América Latina*, Discussion Paper No. 105.
- Wingert S.C. (1997), *Estrategia para la creación de oportunidades de coinversión y conversión de pequeñas empresas agrícolas*, PRODEPAH, Tegucigalpa, Honduras.

Anexo estadístico

Cuadro A-1

GUATEMALA: TIERRAS DISTRIBUIDAS DURANTE EL PERÍODO
1962-1985 POR FORMA DE ADJUDICACIÓN

Forma de adjudicación	Beneficiarios		Extensión		Superficie promedio
	Número	Porcentajes	Hectáreas	Porcentajes	
Total	67 902	100.0	583 315	100.0	
Individual					
Parcelas	6 601	9.7	140 376	24.1	21.3
Microparcels	7 494	11.1	46 455	8.0	6.2
Lotificaciones	14 344	21.1	2 182	0.3	0.2
Subtotal	28 439	41.9	189 013	32.4	
Colectiva					
Comunidades agrarias	1 415	2.1	4 252	0.7	3.0
Fincas cooperativas	4 969	7.3	117 834	20.2	23.7
Patrimonio familiar mixto	12 470	18.4	138 994	23.8	11.1
Patrimonio agrícola colectivo	14 034	20.7	109 980	18.9	7.8
Comunidades legalizadas	6 575	9.6	23 242	3.9	3.5
Subtotal	39 463	58.1	394 302	67.9	

Fuente: Instituto Nacional de Transformación Agraria.

Cuadro A-2

HONDURAS: TIERRA ADJUDICADA A NIVEL NACIONAL,
1962-1985 Y 1994

(Resumen)

Período	Número de grupos	Área (hectáreas)	Familias beneficiadas	Hectáreas por familia
Total en 1994		426 200.0	60 000.0	7.1
1962 - 1971	103	21 591.5	5,260.0	4.1
1972 - 1977	928	166 746.4	32 827.0	5.1
1972 - 1974	488	83 027.5	18 007.0	4.6
1975 - 1977	440	83 718.9	14 820.0	5.6
1978 - 1985	1 028	123 292.6	26 386.0	4.7
1978 - 1981	437	62 537.5	11 938.0	5.2
1982 - 1985	591	60 755.1	14 448.0	4.2
Total	2 059	311 630.5	64 473.0	4.8

Fuente: FAO, 1988. Misión Interagencial, sobre la base de cifras de la Secretaría de Recursos Naturales, Dirección de Planificación Sectorial y, para el año 1994, datos de Baumeister (1999).

Cuadro A-3

GUATEMALA: DIFERENCIA EN LA ESTRUCTURA DE DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA ENTRE 1950, 1964 Y 1979

	Diferencia entre 1950 y 1964		Diferencia entre 1964 y 1979		Diferencia entre 1950 y 1979		Diferencia entre estratos 1950-1979	
	No. de fincas	Superficie	No. de fincas	Superficie	No. de fincas	Superficie	Hectáreas	%
Total	68 657	-271 603	114 279	662 790	182 936	391 187	424 889 a/	
Menores de 0.7 hectáreas	10 814	4 095	81 641	22 712	92 455	26 807	424 883 b/	
Subfamiliares (de 0.7 a 7 hectáreas)	45 992	104 214	21 940	14 181	67 932	118 395		
Familiares (de 7 a 44.8 hectáreas)	10 615	148 973	5 853	130 708	16 468	279 681		
Multifamiliares medianas (44.8 a 900 hectáreas)	1 363	93 117	4 756	555 763	6 119	648 880		
Multifamiliares grandes (mayores 900 hectáreas)	-127	-622 002	89	-60 580	-38	-682 582	-33 702 c/	2.2 d/

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de Schneider, 1989; información de la Dirección General de Estadística.

a/ Incremento de la superficie total más la diferencia del cambio los dos estratos más grandes.

b/ Número de hectáreas que se sumaron entre 1950 y 1979 a los tres primeros estratos (familiares, subfamiliares y menores de 0.7 hectáreas). La cifra es similar al incremento de la superficie total más la diferencia del cambio entre los estratos más grandes.

c/ Sumatoria de las diferencias en los dos estratos mayores.

d/ Porcentaje de tierra de las fincas multifamiliares grandes que probablemente pasó a las fincas de entre 0.7 y 44.8 hectáreas en ese período.

Cuadro A-4

EL SALVADOR: DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA POR TAMAÑO DE EXPLOTACIONES. SU EVOLUCIÓN EN EL PERÍODO 1950-1971

Tamaño de las explotaciones (hectáreas)	Explotaciones por tamaño						Superficie						Tamaño promedio (hectáreas)		
	Cantidad de predios (miles)			Porcentajes			Miles de hectáreas			Porcentajes			1950	1960	1971
	1950	1960	1971	1950	1960	1971	1950	1960	1971	1950	1960	1971			
Total	174.0	226.9	272.2	100.0	100.0	100.0	1530.2	1581.4	1463.8	100.0	100.0	100.0	8.79	6.96	5.38
De menos 1.0	70.4	107.0	132.9	40.52	47.10	49.00	35.20	61.40	70.50	2.30	3.90	4.82	0.50	0.60	0.50
De 1.0 a 9.9	84.10	100.2	119.5	48.41	44.2	44.0	254.4	284.8	329.8	16.62	18.0	22.53	3.0	2.8	2.7
De 9.9 a 49.9	15.5	15.2	15.7	9.11	6.7	5.74	328.8	321.0	339.6	21.49	20.3	23.21	21.2	21.4	21.6
De 50.0 a 199.9	3.1	3.8	3.3	1.90	1.5	1.23	293.3	318.2	308.3	19.17	20.1	21.6	92.6	83.7	93.4
De más de 200.0	0.9	1.0	0.8	0.06	0.5	0.03	618.5	596.0	415.4	40.42	37.7	28.38	639.6	596.0	519.2

Fuente: Elaborado sobre la base de los censos agropecuarios, 1950, 1961 y 1971, San Salvador, El Salvador.

Cuadro A-5

EL SALVADOR: DISPONIBILIDAD DE TIERRA POR HABITANTE

	1980	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Miles											
Población total	4 586	4 638	4 769	5 110	5 207	5 315	5 429	5 548	5 669	5 789	5 911	6 032
Población agrícola	2 180	2 172	2 100	2 084	2 081	2 082	2 084	2 087	2 090	2 092	2 093	2 093
Superficie total a/	2 104											
Superficie agrícola a/	1 410	1 370	1 377	1 450	1 468	1 501	1 531	1 564	1 605	1 610	1 610	1 604
	Porcentajes											
Hectárea por habitante	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Superficie agrícola/población agrícola	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8
Superficie agrícola/superficie total	67.0	65.1	65.4	68.9	69.8	71.3	72.8	74.3	76.3	76.5	76.5	76.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de FAO, FAOSTAT, 1998-1999.

a/ Hectáreas.

Cuadro A-6

HONDURAS: DISPONIBILIDAD DE TIERRA POR HABITANTE

(Miles)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Población total	3 569	4 186	4 879	5 028	5 180	5 335	5 493	5 654	5 816	5 981	6 147
Población agrícola	2 138	2 190	2 229	2 238	2 247	2 255	2 263	2 269	2 275	2 280	2 283
Superficie total a/	11 209										
Superficie agrícola a/	3 257	3 278	3 320	3 342	3 355	3 548	3 570	3 585	3 585	3 585	3 585
PEA agrícola b/	684	700	694	704	713	722	731	739	747	755	761
Hectárea por habitante	3.1	2.7	2.3	2.2	2.2	2.1	2.0	2.0	1.9	1.9	1.8
Superficie agrícola/población agrícola	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Superficie agrícola/superficie total (%)	29.1	29.2	29.6	29.8	29.9	31.7	31.8	32.0	32.0	32.0	32.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de FAO, FAOSTAT, 1998-1999.

a/ Hectáreas.

b/ Población económicamente activa.

Cuadro A-7

GUATEMALA: DISPONIBILIDAD DE TIERRA POR HABITANTE

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Miles										
Población total	6 820	7 738	8 749	8 976	9 214	9 460	9 714	9 976	10 244	10 519	10 801
Población agrícola	3 918	4 398	4 920	4 989	5 062	5 137	5 214	5 292	5 371	5 451	5 533
Superficie total a/	10 889										
Superficie agrícola a/	3 050	3 785	4 285	4 285	4 285	4 482	4 512	4 512	4 512	4 507	4 507
	Porcentajes										
Hectárea por habitante	1.6	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0
Superficie agrícola/población agrícola	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
Superficie agrícola/superficie total (%)	28.0	34.8	39.4	39.4	39.4	41.2	41.4	41.4	41.4	41.4	41.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de FAO, FAOSTAT, 1998-1999.

a/ Hectáreas.

Gráfico 1

EL SALVADOR: SUPERFICIE COSECHADA

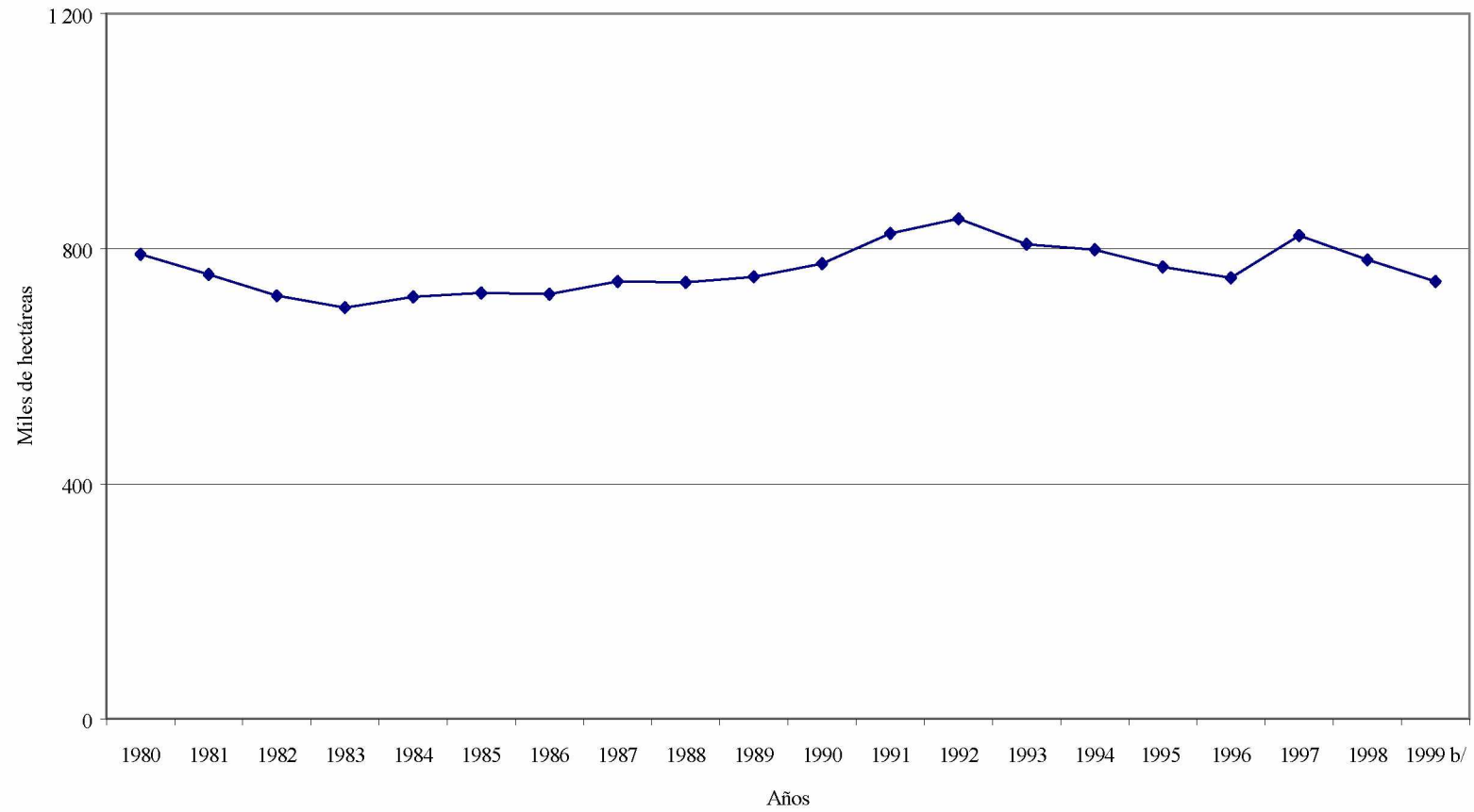


Gráfico 2

GUATEMALA: SUPERFICIE COSECHADA

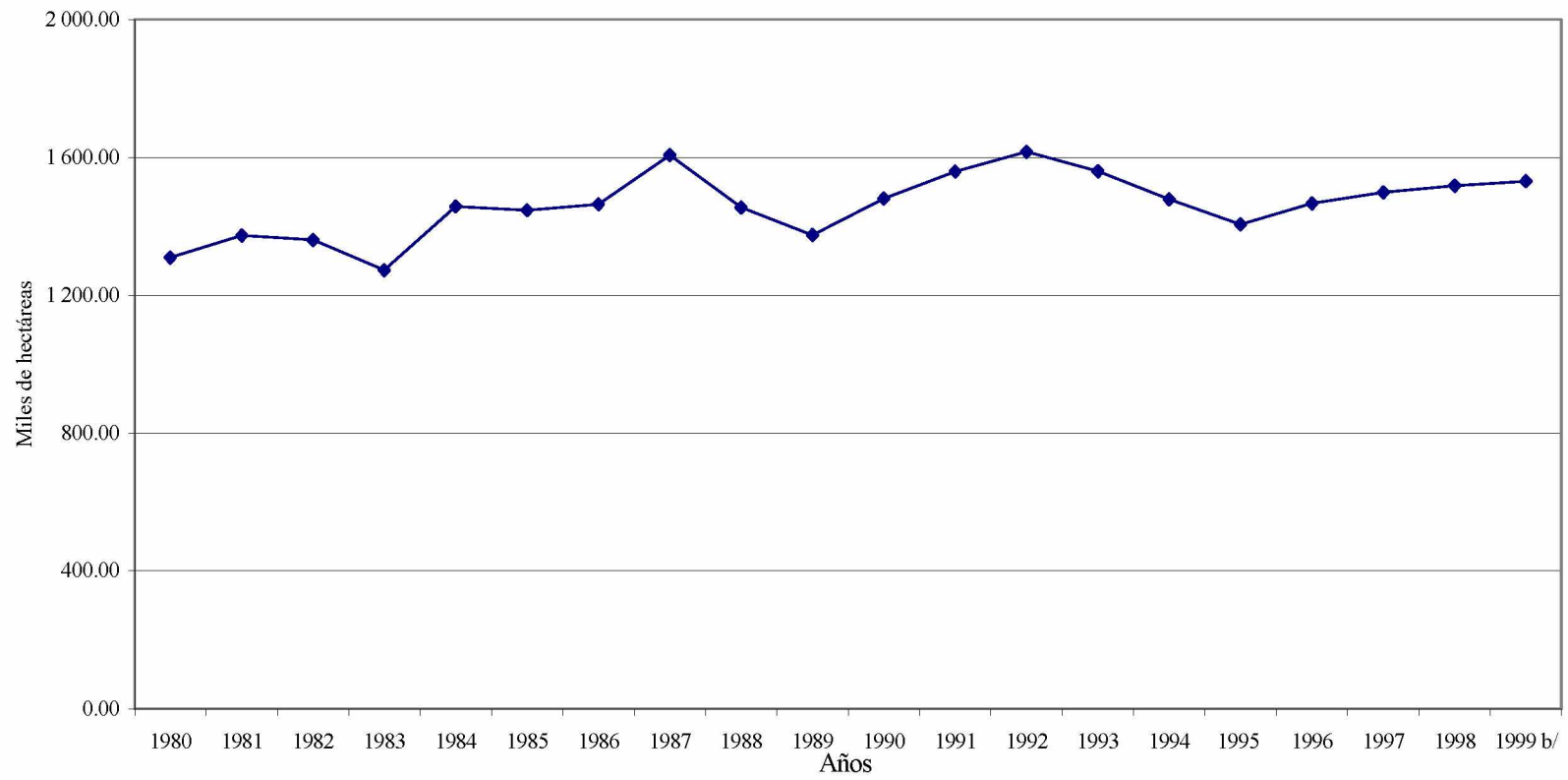
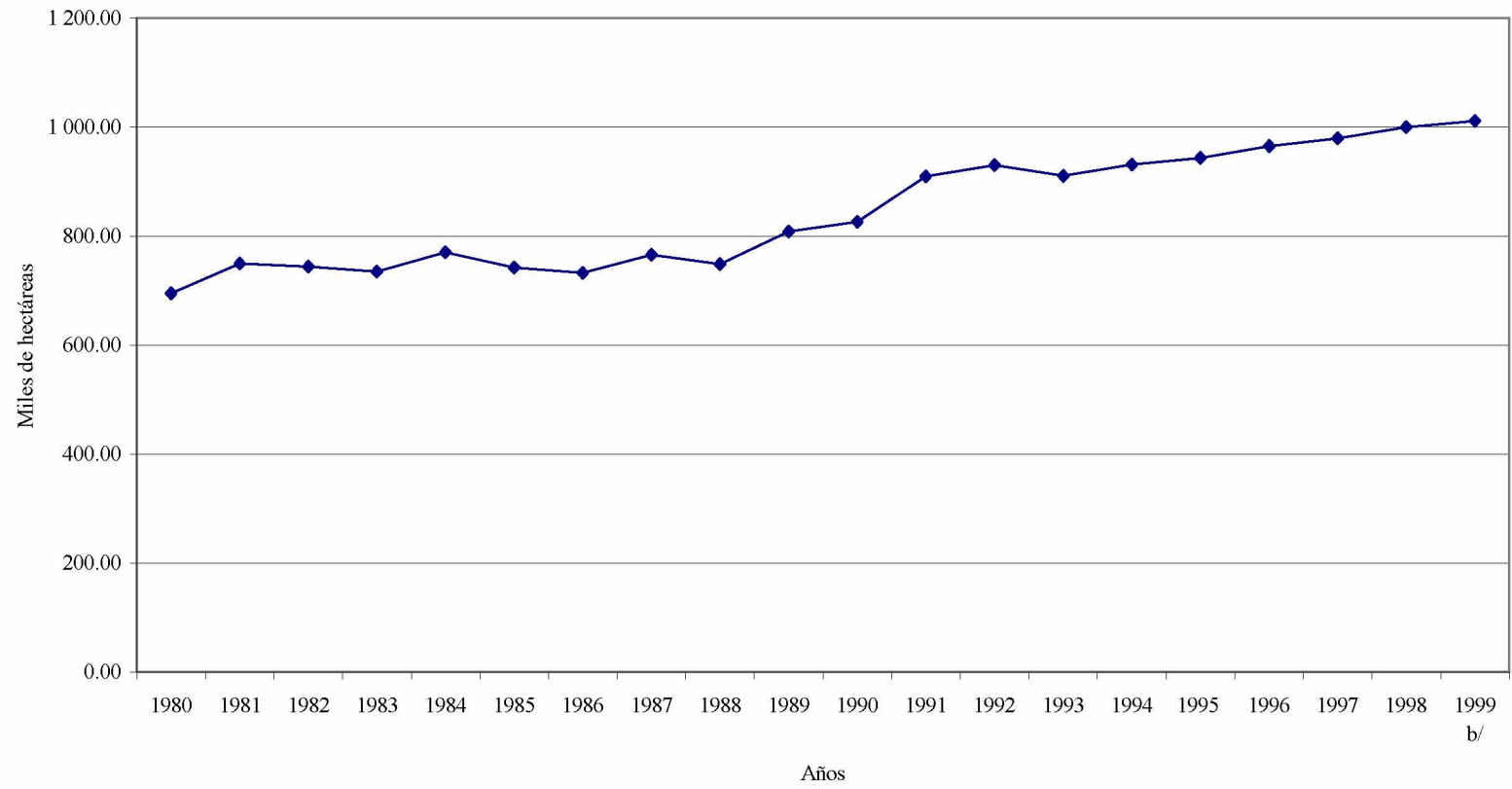


Gráfico 3

HONDURAS: SUPERFICIE COSECHADA



Cuadro A-8

GUATEMALA: DECRETO 900, TIERRA DISTRIBUIDA SEGÚN FORMA
DE ADJUDICACIÓN Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS

Forma de adjudicación	Fincas		Tierras		Beneficiarios	
	Número	%	Hectáreas	%	Número	%
Total	1 385	100	885 035	100	87 569	100
Usufructo vitalicio	1 051	76	718 471	81	75 522	86
En propiedad	334	24	166 564	19	12 047	14

Fuente: Paredes Moreira, Aplicación del Decreto 900; CIDA, Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socioeconómico del Sector Agrícola de Guatemala (citado por Schneider).

Cuadro A-9

GUATEMALA: TIERRA DISTRIBUIDA DURANTE EL PERÍODO 1954–1962
POR FORMA DE ADJUDICACIÓN

Forma de adjudicación	Beneficiarios		Extensión		Hectáreas promedio
	Número	%	Hectáreas	%	
Total	32 426	100.0	209 225	100.0	
Parcelamientos	4 531	14.0	109 407	52.3	24.0
Microparcelamientos	6 631	20.5	26 962	12.9	4.0
Subtotal	17 396	53.7	139 408	66.7	
Colectiva					
Comunidad agraria	15 030	46.3	69 817	33.3	4.6

Fuente: Instituto Nacional de Transformación Agraria.

Cuadro A-10

GUATEMALA: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA
SEGUN TAMAÑO DE FINCA, 1964

	Número de fincas	%	Superficie (hectáreas)	%	Superficie promedio (ha)
Total	417 344	100.0	3 442 528	100.0	
Menores de 0.7 ha	85 083	20.4	32 619	0.9	0.4
Subfamiliares (de 0.7 a 7 ha)	279 796	67.0	607 857	17.7	2.2
Familiares (de 7 a 44.8 ha)	43 656	10.5	648 902	18.8	14.9
Multifamiliares medianas (de 44.8 a 900 ha)	8 420	2.0	1 258 548	36.6	149.5
Multifamiliares grandes (mayores de 900 ha)	389	0.1	894 602	26.0	2 299.7

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del cuadro de Schneider, 1989, Dirección General de Estadística.

Cuadro A-11

HONDURAS: COMPOSICIÓN DEL ORIGEN
DE LAS TIERRAS EN REFORMA
AGRARIA, 1980

Concepto	Porcentaje
Total	100
Tierras nacionales	79
Tierras propiedad privada	16
Otras tierras	5

Fuente: Corvalán, Antonio. Tomado de FAO, 1988, Misión Interagencial.

Cuadro A-12

HONDURAS: PERIODIZACIÓN DE LA REFORMA AGRARIA, 1962-1987

Período	No. de grupos total	Número de socios	Área cultivable a/	Área/familia a/
Total	2 205	51 906	245 388	4.7
1962-1966	7	224	540	2.4
1967-1972	167	4 664	22 438	4.8
1973-1974	402	9 780	51 242	5.2
1975-1977	439	11 988	68 283	5.7
1978-1981	435	10 028	38 767	3.9
1982-1984	457	10 093	34 066	3.4
1985-1987	298	5 129	30 052	5.9

Fuente: Base de datos del INA, Departamento de Planificación, tomado de Ruben, 1989.

a/ Hectáreas.

Cuadro A-13

HONDURAS: COMPARACIÓN DEL TAMAÑO PROMEDIO DE LAS FINCAS, POR ESTRATOS

Propiedad por tamaño a/	1952			1974			1992		
	No. de propiedades	Área a/	Tamaño promedio a/	No. de propiedades	Área a/	Tamaño promedio	No. de propiedades	Área a/	Tamaño promedio a/
Total	156 124	2 507 404	16.1	195 341	2 630 859	13.5	317 199	3 337 080	10.5
Menos de 5	89 000	202 232	2.3	124 781	238 993	1.9	227 661	386 211	1.7
De 5 a 10	28 092	201 554	7.2	28 264	201 274	7.1	34 930	247 068	7.1
10 - 20	18 620	259 213	13.9	19 220	268 145	14.0	22 775	315 611	13.9
20 - 50	13 752	417 317	30.3	15 170	461 216	30.4	19 996	615 986	30.8
50 - 100	3 865	265 929	68.8	4 433	301 228	68.0	6 635	449 505	67.7
100 - 500	2 317	451 855	195.0	3 028	580 904	191.8	4 817	908 724	188.6
Más de 500	478	709 304	1 483.9	445	579 099	1 301.3	385	413 976	1 075.3

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de FAO, 1988, Misión Interagencial; Dirección General de Estadísticas y Censos; Censo Nacional Agropecuario, 1974 y SAG, Compendio Estadístico Agropecuario 1988.

a/ Hectáreas.

Cuadro A-14

HONDURAS: IMPORTANCIA ECONÓMICA DEL
MOVIMIENTO COOPERATIVO, 1985

Concepto	Total Nacional	Cooperativas	Peso %
Empleo rural a/	584 756	132 110	22.6
Directo		39 110	6.7
Indirecto		93 000	15.9
Exportaciones b/	1 670 200	85 034	5.1
Banano	574 900	77 890	13.5
Café	353 400	5 954	1.7
Cultivos anuales c/			
Maíz	9 405 000	1 717 025	18.3
Frijol	1 115 000	113 042	10.1
Sorgo	852 000	71 224	8.4
Arroz	718 000	154 648	21.5

Fuente: Cálculo de Ruben, con base en datos del INA, el Instituto de Investigación y Formación Cooperativista (IFC) y SERN. Tomado de Ruben, Raúl (1989).

a/ Miles de personas.

b/ Miles de lempiras.

c/ Miles de quintales.

Cuadro A-15

HONDURAS: GRUPOS CAMPESINOS DEL SECTOR REFORMADO,
EMPRESAS ASOCIATIVAS, COOPERATIVAS Y ASENTAMIENTOS

Tipo de organización	Número de grupos	Socios		Área (hectáreas)	
		Iniciales	A 1996	Adjudicada	Cultivable
Total	2 555	66 109	48 106	339 229	251 535
Empresas asociativas campesinas	1 452	34 157	23 735	153 420	112 484
Cooperativas	407	13 965	10 864	100 172	76 227
Asentamiento	696	17 987	13 507	85 637	62 824

Fuente: SAG, UPEG, Compendio Estadístico Agropecuario 1998, enero de 1999.

Cuadro A-16

GUATEMALA: LEGALIZACIÓN DE TIERRAS BALDÍAS.
BALDÍOS INSCRITOS A FAVOR DEL ESTADO PARA
SER TRASLADADOS AL FONDO DE TIERRAS
A SEPTIEMBRE DE 2000

Departamento	Número de beneficiarios	Extensión (hectáreas)
Total	3 893	76 171
- Adjudicación	675	11 851
- Escrituración	3 218	64 320
Huehuetenango	41	814
- Adjudicación	41	814
Izabal	480	9 606
- Adjudicación	49	987
- Escrituración	431	8 619
Quiché	111	2 168
- Adjudicación	32	607
- Escrituración	79	1 561
Sololá	15	100
- Adjudicación	15	100

Fuente: MAGA - INTA, septiembre de 2000.

Cuadro A-17

HONDURAS: RENTABILIDAD AGROPECUARIA
(ÍNDICE DE PRECIOS DE LOS PRINCIPALES
CULTIVOS E INSUMOS)

(1982 = 100)

	Precios de los Cultivos	Precios de los insumos a/
1982	100.0	100.0
1983	83.2	104.0
1984	88.3	100.0
1985	88.6	96.0
1986	93.8	96.0
1987	85.5	92.0
1988	90.3	92.0
1989	84.2	112.0
1990	104.5	196.0
1991	105.2	232.0
1992	81.3	236.0
1993	105.5	252.0
1994	128.7	304.0
1995	104.4	376.0
1996	92.4	448.0

Fuente: CEPAL, Efectos sociales de la globalización
sobre la economía campesina (LC/MEX/R.672/Rev. 1).

a/ Incluye fertilizantes, insecticidas y herbicidas.

Cuadro A-18

GUATEMALA: RENTABILIDAD PROMEDIO DE LA PRODUCCIÓN DE GRANOS BÁSICOS

(Quetzales)

	Costo de producción por unidad				Precios al productor por unidad				Rentabilidad (porcentajes)			
	1991-1992	1993-1994	1994-1995	1996-1997	1991-1992	1993-1994	1994-1995	1996-1997	1991-1992	1993-1994	1994-1995	1996-1997
Arroz a/	39.1	45.0	47.9	64.8	62.5	65.0	65.0	75.0	37.5	30.7	26.3	13.6
Frijol b/	131.2	120.5	137.6	193.2	165.0	150.0	175.0	225.0	20.5	19.7	21.4	14.1
Maíz c/	20.9	23.5	34.7	42.1	32.0	35.0	50.0	55.0	34.7	32.8	30.6	23.5
Sorgo c/ d/	23.4	23.9	36.0	46.8	32.0	36.0	50.0	55.0	26.8	33.7	28.0	14.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco de Guatemala, Departamento de Estadísticas Económicas.

a/ Semitecnificado, promedio de dos regiones.

b/ Semitecnificado.

c/ Cultivo manual.

d/ Para el año agrícola 1994-1995, las cifras son estimadas.