

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**



Universidad de El Salvador

Hacia la libertad por la cultura

**MECANISMOS DE ACCESO A LA TIERRA, AL CREDITO Y AL SEGURO
AGRICOLA EN EL SALVADOR**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO (A) EN CIENCIAS JURÍDICAS
PRESENTADO POR:**

ERICK CARLOS NAJARRO MORALES

**DOCENTE ASESOR:
MSC. JUAN CARLOS CASTELLÓN MURCIA.**

CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, AGOSTO DE 2016

TRIBUNAL CALIFICADOR

**DR. JOSE MAURICIO RODRIGUEZ FLORES
(PRESIDENTE)**

**LIC. HUMBERTO ANTONIO SANCHEZ WABNITZ
(SECRETARIO)**

**MSC JUAN CARLOS CASTELLON MURCIA
(VOCAL)**

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

**Lic. José Luis Argueta Antillón
RECTOR**

**Lic. Roger Armando Arias Alvarado
VICERRECTOR ACADÉMICO**

**Ing. Carlos Armando Villalta Rodríguez
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**Dra. Ana Leticia Zavaleta de Amaya
SECRETARIA GENERAL**

**Licda. Nora Beatriz Méndez
FISCAL GENERAL**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

**Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata
DECANA**

**Dr. José Nicolás Ascencio Hernández
VICEDECANO**

**Lic. Juan José Castro Galdámez
SECRETARIO**

**Lic. René Mauricio Mejía Méndez
DIRECTOR DE ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**Lic. Miguel Ángel Paredes B.
DIRECTOR PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Lic. María Magdalena Morales
COORDINADORA DE PROCESOS DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA
DE CIENCIAS JURIDICAS**

INDICE

Resumen

Lista de abreviaturas

Introducción.....	i
CAPÍTULO I MARCO HISTÓRICO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRÍCOLA A LA TIERRA, CRÉDITO Y SEGURO AGRÍCOLA.....	1
1.1. Origen de la propiedad privada sobre los recursos naturales...	1
1.1.1. Modo de producción de la comunidad primitiva.....	2
1.1.2. Modo de producción esclavista.....	3
1.1.3. Modo de producción Feudal.....	5
1.2. Mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina...	6
1.2.1. La Aparcería como mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina.....	8
1.2.2. El Arrendamiento de tierras como mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina.....	9
1.2.3. La reforma agraria como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas en América Latina.....	10
1.2.4. El Mercado de tierras como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas en América Latina.....	11
1.3. Mecanismos de acceso al crédito agrícola en América Latina	
1.3.1. Los Bancos de Desarrollo como mecanismos de acceso al crédito agrícola.....	13
1.3.1.1. En Ecuador.....	14
1.3.1.2. En El Salvador.....	14
1.3.1.3. En Guatemala.....	14
1.3.1.4. En Honduras.....	15
1.3.1.5. En Panamá.....	15

1.3.1.6. En Paraguay.....	16
1.3.1.7. En la República Dominicana.....	16
1.3.1.8. En Argentina.....	16
1.3.1.9. En Brasil.....	17
1.4. Mecanismos de acceso al seguro agrícola en América Latina.	17
1.4.1. En Uruguay: Sistema de Seguros Agropecuarios.....	18
1.4.2. En República Dominicana: Aseguradora Agropecuaria Dominicana.....	19
1.5. Mecanismos de acceso a la tierra agrícola en El Salvador.....	20
1.5.1. La Aparcería como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas en El Salvador.....	22
1.5.2. Legitimación de la tierra en políticas permanentes a partir de General Maximiliano Hernández Martínez, A.B.C. e I.S.T.A. como mecanismos de acceso a la tierra agrícola.....	23
1.5.2.1. Cambios en la institucionalidad de la tierra durante el período del General Martínez.....	24
1.5.2.2. Cambios en la institucionalidad de la tierra con la A.B.C...	25
1.5.2.3. Cambios en la institucionalidad de la tierra con el I.S.T.A.	26
1.5.3. Arrendamiento de tierras como mecanismo de acceso de las tierras agrícolas en El Salvador.....	28
1.5.3.1. El Código Civil.....	28
1.5.3.2. Ley Temporal para la Regulación del Plazo y el Precio de los Arrendamientos Agrícolas.....	29
1.5.3.3. Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas de 1974.....	30
1.5.3.4. Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas de 1979.....	32
1.5.4. La reforma agraria en El Salvador como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas.....	33
1.5.5. Programa de Transferencia de Tierras 1992. Como	

mecanismo de acceso a la tierra agrícola en El Salvador.....	39
1.5.6. Políticas públicas y programas que se han ejecutado desde 1989 hasta el 2014 como mecanismos de acceso a las tierras agrícolas en El Salvador.....	43
1.5.6.1. Período presidencial: Alfredo Cristiani 1989-1994.....	43
1.5.6.2. Período presidencial: Armando Calderón Sol 1994-1999...	44
1.5.6.3. Período presidencial: Francisco Flores 1999-2004.....	45
1.5.6.4. Período presidencial: Elías Antonio Saca 2004-2009.....	46
1.5.6.5. Período presidencial: Mauricio Funes 2009-2014.....	48
1.6. Mecanismos de acceso al crédito agrícola en El Salvador.....	50
1.6.1. Banco Central de Reserva de El Salvador.....	50
1.6.2. Banco Hipotecario.....	51
1.6.3. Compañía Salvadoreña de Café S.A.....	52
1.6.4. Federación de Cajas de Crédito.....	53
1.6.5. Administración de Bienestar Campesino. (ABC).....	54
1.6.6. Programa de Mejoramiento de Tierras Agrícolas “META”.....	55
1.6.7. Fondo de Desarrollo Económico.....	56
1.6.8. Banco de Fomento Agropecuario.....	57
1.7. Mecanismos de acceso del seguro agrícola en El Salvador.....	59
1.7.1. Ministerio de Agricultura y Ganadería.....	60
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO-DOCTRINARIO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRÍCOLA A LA TIERRA, AL CRÉDITO Y AL SEGURO AGRÍCOLA.....	63
2.1. Realidad del ámbito rural y su desarrollo actual en las zonas Rurales.....	63
2.2. Desarrollo rural.....	66
2.2.1. Multifuncionalidad de la tierra en el desarrollo rural.....	68
2.2.1.1. Función Ambiental.....	69
2.2.1.2. Función Económica.....	71

2.2.1.3. Función Social.....	72
2.3. Marcos de las políticas para un desarrollo rural sostenible.....	73
2.4. El acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola como elementos Indispensables para el desarrollo rural.....	76
2.4.1. El acceso a la tierra agrícola para el desarrollo sostenible de las zonas Rurales.....	77
2.4.1.1. El Mercado de tierras agrícolas como mecanismo de acceso a la tierra.....	78
2.4.1.1.1. Compraventa de tierras agrícolas en el mercado de Tierras.....	80
2.4.1.1.2. Arrendamiento de tierras agrícolas, en el mercado de tierras. Fomento del arrendamiento.....	81
2.4.1.2. Políticas para promover el funcionamiento del mercado de tierras.....	82
2.4.1.1.3.2. Regularización de la tenencia, titulación, registro y catastro.....	83
2.4.2. El Acceso al crédito agrícola para el desarrollo sostenible en las zonas Rurales.....	84
2.4.2.1. Políticas crediticias para una sostenibilidad Institucional.	85
2.4.2.2. Elementos para un nuevo enfoque en las políticas Crediticias.....	86
2.4.3. El Acceso al seguro agrícola para el desarrollo de las zonas rurales.....	87
2.4.3.1. Políticas para promover el acceso al seguro agrícola.....	89
2.4.3.2. Líneas de Acción para el Desarrollo y Fortalecimiento del Mercado de Seguros Agropecuarios.....	89
2.4.3.3. Marco conceptual hacia una Propuesta Sistémica para Desarrollar la Gestión Integral de Riesgo y el Asegura- miento en el Sector Agropecuario.....	93

2.4.4. Relación del crédito y el seguro agrícola.....	94
CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO - NORMATIVO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRÍCOLA A LA TIERRA, AL CRÉDITO Y AL SEGURO AGRÍCOLA, EN EL SALVADOR.....	96
3.1. Aspectos jurídicos del acceso a la tierra agrícola en El Salvador.....	96
3.1.1. Aparecería y Medianería.....	96
3.1.2. El Arrendamiento de tierras agrícolas como mecanismo de acceso a la tierra agrícola.....	98
3.1.2.1. Ley de Arrendamiento de tierras de 1979.....	98
3.1.3. La Transformación Agraria como mecanismo de acceso a la tierra Agrícola.....	106
3.1.3.1. Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transforma- ción Agraria.....	107
3.1.4. Reforma Agraria como mecanismo de acceso a la tierra agrícola.....	112
3.1.4.1. Ley Básica de la Reforma Agraria.....	112
3.1.4.2. Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria....	114
3.1.5. Mercado de tierras como mecanismos de acceso a la tierra agrícola.....	116
3.1.5.1. Constitución de la República de El Salvador de 1983.....	117
3.1.5.2. Ley Especial Para la Afectación y Destino de las Tierras Rusticas Excedentes de las 245 Hectáreas.....	119
3.1.5.3. Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarias de la reforma agraria.....	120

3.1.5.4. Código Civil: El Arrendamiento como mecanismo de acceso a la tierra agrícola.....	121
3.1.5.5. Código Civil: La Compra-venta como mecanismo de acceso a la tierra agrícola.....	122
3.1.5.6. Ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural.	122
3.2. Aspecto Jurídicos del Acceso al Crédito Agrícola en El Salvador.....	124
3.2.1.1. Ley del Banco de Fomento Agropecuario.....	125
3.2.1.2.1. Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo.	127
3.3. Aspectos Jurídicos del Acceso al Seguro Agrícola en El Salvador.....	130
3.3.1. Ley de Sociedades de Seguros.....	131
3.3.2. Código de Comercio: En lo relativo a la regulación del Contrato de Seguros.....	134
CAPÍTULO IV ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRÍCOLA A LA TIERRA, AL CRÉDITO Y AL SEGURO AGRÍCOLA, EN EL SALVADOR.....	139
4.1. Acceso a la tierra agrícola.....	139
4.1.1. Impactos de los decretos 698 y 699 de mayo 1996.....	148
4.1.2. Impacto sobre la producción y la transformación del agro....	150
4.2. Acceso al Crédito Agrícola.....	162
4.2.1. Fuente de generación de alimentos.....	163
4.2.2. Generación de divisas.....	169
4.3. Acceso al Seguro Agrícola.....	176
CAPÍTULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRÍCOLA A LA TIERRA, AL CRÉDITO Y AL SEGURO AGRÍCOLA, EN EL SALVADOR.....	186

5.1. Conclusiones.....	186
5.2. Recomendaciones.....	192
Fuentes de Información.....	198

RESUMEN

La presente investigación se centra en los mecanismos de acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola en El Salvador, cuyos contenidos nos desarrollan la problemática de la falta de un instrumento jurídico que fomente el acceso a la tierra, así como también la falta de políticas públicas para fomentar el crédito y el seguro agrícola desde una política de país; lo anterior fue visto desde una perspectiva socio-jurídica, en la que encontramos una cadena de eventualidades que han provocado la actual crisis agro-productiva latinoamericana y en especial la de nuestro país, para conocer de esta problemática esta investigación se centra desde la perspectiva histórica la cual desarrolla una cronología de sucesos que hacen llegar a encontrar como esta problemática se ha agudizado o profundizado.

Además el estudio jurídico en este trabajo investigativo hace complementar el soporte necesario que encamine a respaldar la problemática con diferentes marcos doctrinarios encaminados a demostrar la comprobación de los objetivos, hipótesis y posibles soluciones a la problemática planteada en cuanto al acceso del sector agrícola a la tierra, crédito y seguro agrario; en el transcurso de la misma el lector se va ir introduciendo y descubriendo por sí mismo los fallos y los avances poco sustentados en el tiempo, mismo que hace llevar a querer descubrir el por qué y sus posibles soluciones que permitan el desarrollo a estas zonas rurales donde habitan la mayor parte de este tipo de población rural poco tomada en cuenta y explotada en el nuevo milenio; y que al final de esta lectura investigativa el lector cambie su forma de percibir una realidad actual poco atendida y la más vulnerable ante el cambio climático que ya ha empezado. El referido cambio climático si bien sus efectos han empezado a notarse en las diferentes manifestaciones climáticas lo anterior no asido suficiente para reaccionar a nivel político.

Los resultados de este estudio han trascendido ya que al final se concluyó que para dar respuesta al problema agro productivo del país se necesita fomentar los arrendamientos agrícolas sustentado en una normativa clara y que le dé seguridad jurídica a los propietarios del inmueble así como a los arrendatarios es decir a las familias que viven en las zonas rurales. La hipótesis se comprobó ya que la misma planteaba que la falta de una normativa jurídica afectaba la inversión nacional en las zonas rurales, y en efecto sin una ley de arrendamiento y sin fomentar el acceso al seguro agrícola como el acceso al crédito esta inseguridad y deficiente trabajo agro productivo causara la crisis alimentaria que se avecina ya que estamos dependiendo de otros países vecinos que nos exporten de su producción, lo crítico vendrá cuando estos países no alcancen a sustentar las necesidades de sus habitantes.

Nuestro país si bien no tiene escases de alimento y sus habitantes todavía acceden a granos básicos con bajo costo, lo anterior no garantiza que dependamos de las exportaciones de países vecinos. En el transcurso de la investigación y según va avanzando más proporciona elementos suficientes para concluir que ante una inseguridad jurídica como la que vive actualmente el sector agropecuario del país, difícilmente se esté reaccionando ante el fuerte cambio climático a nivel mundial, es importante resaltar que la hipótesis se comprobó y que cada uno de los objetivos se desarrolló conforme se fue profundizando en el siguiente estudio.

Es momento que los encargados de las diferentes dependencias gubernamentales apliquen estrategias a corto, mediano y largo plazo las diferentes políticas y normativas existentes y fomentar la creación de nuevas normativas especialmente la ley de arrendamiento, el fomento del seguro agrícola y un eficiente acceso al crédito agrícola, la conclusión es clara y

fundamentada a la que llega el presente estudio, y es que sin seguridad jurídica y sin una buena política sectorial las zonas rurales estarán destinadas a integrarse a la ciudad y ello provocar el asilamiento que ya existe, es urgente por lo dado que este estudio ha concluido con la necesidad de crear el acceso al crédito y fomentar el crédito y seguro agrícola, es necesario direccionar a las zonas rurales a un desarrollo sostenible en el tiempo y pese a que gobierno estaría de turno en los años venideros.

Las hipótesis y los objetivos tratados en esta investigación fueron totalmente desarrollados y comprobados y dio como resultado lo que antes ya se mencionaba, que la falta de instrumentos jurídicos y de una política sectorial integral está afectando el desarrollo agro productivo en El Salvador con énfasis en el aumento de la pobreza en las zonas rurales del país. Este aumento en la pobreza es que se pretendía demostrar en la presente investigación y comprobar que no es la falta de mano de obra o porque no se tiene la tierra suficiente este sector no se desarrolla, se a comprobado que la falta de instrumentos jurídicos adecuado y de una política sectorial está impidiendo su desarrollo.

En los objetivos claramente estaban definidos los pasos a seguir en cuanto al descubrir si el bloqueo del desarrollo para el sector agrícola es el mismo en todos los países Latino Americanos, se comprobó que muchos países de la región han desarrollado políticas en beneficio de las comunidades rurales aplicado diferentes políticas sectoriales y reformas a su sistema normativo que impedía que este importante sector se desarrollara, también se comprobó que las hipótesis también confirmaron el problema de investigación en que la falta de instrumentos adecuado y una política sectorial estaba impidiendo la inversión formal en este importe sector que aun el 40% de la población total que vive en las zonas rurales depende de este desarrollo.

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.: Artículo

Cn.: Constitución

CC: Código Civil

LISTA DE SIGLAS

ISTA: Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

AID: Agencia Internacional para el Desarrollo

PTT: Programa de Transferencia de Tierras

ABC.: Administración de Bienestar Campesino

META: Programa de Mejoramiento de Tierras Agrícolas

PES: Plan Estratégico Sectorial

PAF: Programa de Agricultura Familiar

ANAGSA: Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A.

ADACA: Aseguradora Dominicana Agropecuaria

AGRODOSA: Aseguradora Agropecuaria Dominicana

HA'S: Hectáreas de tierra

JRG: Junta Revolucionaria de Gobierno

DO.: Diario Oficial

LAT: Ley de Arrendamiento de Tierras

FINATA: Financiera Nacional de Tierras Agrícolas

OCTA: Oficina Coordinadora del Tema Agrario

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

ONUSAL: Organización de las Naciones Unidas en El Salvador

GOES: Gobierno de El Salvador

MZ: Manzanas de tierras

IFAD: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ONG: Organización No Gubernamental
FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
FUNDE: Fundación Nacional para el Desarrollo
FECCAS: La Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños
UTC: Unión de Trabajadores del Campo
BFA: Banco de Fomento Agropecuario
BANDESAL: El Banco de Desarrollo de El Salvador
FDE: Fondo de Desarrollo Económico
FSG: Fondo Salvadoreño de Garantías
ARENA: Alianza Republicana Nacionalista
FAES: Fuerza Armada de El Salvador
FOSAFFI: Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero
FEDECREDITO: Federación de Cajas de Crédito y Bancos de los Trabajadores

INTRODUCCIÓN

La presente investigación contiene el desarrollo del tema de los mecanismos de acceso del sector agrícola a la tierra, al crédito y al seguro agrícola. Estudio que pretende sentar las bases para la creación de políticas sectoriales respaldadas en un instrumento jurídico que permita el acceso al recurso natural tierra e implantar en la misma el acceso al crédito y al seguro agrícola para el desarrollo económico y familiar de las zonas rurales.

En el devenir histórico las desafectaciones, devoluciones de propiedad y la vigencia de leyes contraproducentes para el desarrollo rural, han provocado una crisis sectorial, desarrollada en su esencia con la destrucción de la reforma agraria llegándose a configurar ya no, un ordenamiento jurídico de la reforma sino un marco jurídico anti reformista. Dejando al sector agrícola en un abandono total y con una inseguridad jurídica que hasta el momento existe (2016), por el mismo hecho que no hay un instrumento jurídico que le permita al sector agrícola un acceso al recurso natural tierra, y desarrollo de los instrumentos jurídicos que permiten el acceso al crédito agrícola y seguros agrícolas, componentes necesarios para desarrollar la producción agrícola del país.

Y es por lo anterior que el objetivo general de esta investigación es; demostrar, desarrollar y proponer la urgente creación de un instrumento jurídico que permita el acceso al sector agrícola al recurso natural tierra, e implantar el acceso al crédito y al seguro agrícola para el verdadero desarrollo agro productivo del país. Y el problema del que parte la investigación es; ¿Cómo la falta de instrumentos jurídicos adecuados y de una política sectorial que permita el acceso al recurso natural tierra, al crédito y al seguro agrícola, puede generar inseguridad jurídica e inestabilidad en la

producción alimentaria del país? E inmediatamente expone esta investigación la siguiente hipótesis general; La falta de un instrumento jurídico y de una política sectorial que permita al sector agrícola el acceso al recurso natural tierra, al crédito y al seguro agrícola no está permitiendo la reactivación y desarrollo sostenible del sector agrícola del país.

El tipo que desarrolla esta investigación es Dogmática Jurídica y de Campo, ya que se centra por una parte al estudio de la eficacia de la normativa jurídica con la que cuenta el sector agrícola y ante una falta de una normativa desarrolla el estudio de una posible creación que garantice el acceso al recurso natural tierra y al desarrollo productivo, lo anterior haciendo usos de todas las fuentes del derecho, y comparando si la actual normativa esta de acorde con lo mandado por los preceptos constitucionales y por otro lado una investigación de campo en la que conocimiento de la realidad del sector agrícola y las principales afectaciones que ha tenido este sector tan importante para resguardar la seguridad alimentaria de nuestra nación.

La investigación pretende también contribuir con los resultados obtenidos para que el Ministerio de Agricultura y Ganadería como ente rector que vela por el desarrollo del sector agropecuario, inicie la creación de un ante proyecto de ley de arrendamiento de tierras agrícolas y a su conservación; lo anterior respaldado con un documento científico el cual es el objeto de esta investigación; misma que proporciona explicaciones probatorias del porque es urgente crear un instrumento jurídico que permita el acceso del sector agrícola al recurso natural tierra, el implantar o en su caso proponer reformas para el acceso al crédito y al seguro agrícola y permita lo anterior el desarrollo sostenible para dicho sector. También esta investigación pretende contribuir al sector agrícola y a las asociaciones cooperativas de producción agrícola, en el sentido que con fundamentos doctrinarios y científicos de la

misma exija una ley de acceso al recurso natural tierra, busquen implantar el acceso al crédito y al seguro agrícola, todo ello para que permita el desarrollo productivo y económico del sector. Así como también a la población en general. Debido a que si se logra el desarrollo sostenible de este sector, la población se estaría beneficiando y garantizando la seguridad alimentaria, evitando con lo anterior alzas en la canasta básica. A la Universidad de El Salvador, como contribución a su repertorio bibliográfico y que sirva como fuente de consulta académica.

El contenido de los capítulos de esta investigación seguirán el siguiente orden; en el capítulo uno presentara desde una perspectiva histórica las dificultades políticas, económicas y jurídicas que el sector agrícola ha pasado en cuanto al acceso al recurso natural tierra, al crédito y al seguro agrícola cuyo contenido será desarrollado con el origen de la propiedad privada sobre los recursos naturales. Los Mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina. Los Mecanismos de acceso al crédito agrícola en América Latina. Los Mecanismos de acceso al seguro agrícola en América Latina. Los Mecanismos de acceso a la tierra agrícola en El Salvador. Los Mecanismos de acceso al crédito agrícola en El Salvador y los Mecanismos de acceso del seguro agrícola en El Salvador.

El capítulo dos expondrá un marco Doctrinario Jurídico donde se fundamente teóricamente el tema de la falta de acceso del sector agropecuario al recurso natural tierra, al crédito y al seguro agrícola. Cuyo contenido desarrollara la realidad del ámbito rural y su desarrollo actual en las zonas rurales. Desarrollo rural. Marcos de las políticas para un desarrollo rural sostenible. El acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola como elementos indispensables para el desarrollo rural. El capítulo tres formulara un marco analítico, reflexivo y legal de cada una de los instrumentos jurídicos que se

han implementado en las últimas décadas (1973-2014) en conjunto con el instrumento jurídico actual (2016), en cuanto al acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola e identificar y mostrar la situación actual (2016) del sector agrícola, ante la falta de un instrumento jurídico que le permita el acceso al recurso natural tierra, crédito y seguro agrícola, para el desarrollo económico y familiar; para entender lo anterior esta investigación desarrollara los siguientes contenidos; Aspectos jurídicos del acceso a la tierra agrícola en El Salvador. Aspectos jurídicos del acceso al crédito agrícola en El Salvador y aspectos jurídicos del acceso al seguro agrícola en El Salvador.

El capítulo cuatro hace un estudio socio-jurídico comparado sobre el acceso al recurso natural tierra, crédito y seguro agrícola a nivel regional y latinoamericano, cuyo contenidos desarrollaran el acceso a la tierra agrícola. Acceso al crédito agrícola y acceso al seguro agrícola. Y finalmente el capítulo cinco da una serie de conclusiones y recomendaciones ante la problemática del acceso a la tierra, al crédito y seguro agrícola de acorde a la realidad social y jurídica, así como también las condiciones adecuadas y dignas para el desarrollo de las zonas rurales del país.

Es así como en este Estudio investigativo se fue desarrollando en cada capítulo los anteriores tres elementos indispensables (tierra agrícola, crédito agrícola y seguro agrícola) para el desarrollo agro productivos del país y el desarrollo de las zonas rurales del país, tanto los objetivos y cada hipótesis planteada en este estudio se comprobaron una por una, reafirmando que en materia de desarrollo rural no se han agotado todos los mecanismos para su pleno desarrollo, los tres elementos integrales para su desarrollo si aun esperando que las diferentes políticas sectoriales nazcan a la vida social y sobre todo se está a la espera que se emita al sistema normativo del país la tan anhelada ley de arrendamiento apoyada por el crédito y seguro agrícola.

CAPITULO I

MARCO HISTORICO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRICOLA A LA TIERRA, CREDITO Y SEGURO AGRICOLA

Abordar en este capítulo el estudio histórico de los mecanismos de acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola, como elementos necesarios para el desarrollo agro productivo en las zonas rurales, determina asumir una realidad fundamentalmente orientada a comprender lo histórico desde una perspectiva social, con sentido colectivo y como parte integral de hechos y transformaciones que se presentan en un espacio geográfico determinado. Es por ello que esta investigación iniciara exponiendo el origen de la propiedad privada y acumulación de los recursos naturales como causalidad en la creación de mecanismos de acceso a la tierra agrícola, crédito agrícola y seguro agrícola para las mayorías, que se han creado y ejecutado en la región latinoamericana y especialmente en El Salvador como elementos indispensables para el desarrollo agro productivo en las zonas rurales.

1.1. Origen de la propiedad privada sobre los recursos naturales

Estudiar el origen de la propiedad privada sobre los recursos naturales, es adentrarse a descubrir el desarrollo de la evolución histórica de los primeros medios y modos de producción que el hombre ha fundado para su sobrevivencia, estos modos de producción son los que han dado origen y crecimiento a la propiedad privada sobre los recursos naturales. En este devenir histórico es que surge el primer modo de producción, llamado históricamente como el modo de producción de la comunidad primitiva, le seguía el modo de producción esclavista, finalizando con el desarrollo del modo de producción feudal y el surgimiento e inicios del modo de producción

pre capitalista, últimos modos de producción que irrumpen la historia cronológica en el presente estudio, dado el descubrimiento histórico que se da en ese momento de América por Cristóbal Colón el 12 de octubre de 1492. Ello hace que el presente estudio desarrolle también cronológicamente en América los modos de producción creados en el nuevo continente.

Antes que el hombre se agrupara bajo el régimen de comunidad, estos eran semisalvajes y se hallaban indefensos ante las fuerzas de la naturaleza. Se alimentaban principalmente de los vegetales que encontraban en la naturaleza: raíces, frutos, nueces, etc. Al agruparse se comenzó a hacerse necesario distribuir las tareas y así, mientras los hombres se dedicaban a la cacería, las mujeres y los niños se dedicaban a la recolección de alimentos, creándose con la organización anterior el primer modo de producción; conocido como el modo de producción de la comunidad primitiva.¹

1.1.1. Modo de producción de la comunidad primitiva

La primera formación económico social fue el régimen de la comunidad primitiva que duro muchos cientos de miles de años. Con el régimen de la comunidad primitiva comienza el desarrollo de la sociedad. Anteriormente antes que el hombre se agrupara en comunidades este vivía amenazado constantemente por los peligros de la naturaleza, por el hambre y las enfermedades, razones por las cuales se hizo necesario que se uniera a otros hombres para llevar una vida colectiva, en cooperación con los demás y así poder enfrentar las situaciones difíciles que le tocaba vivir. Cada día esta unión se fue haciendo más permanente, formándose grupos grandes y difíciles de separar. El trabajo era colectivo y los deberes y derechos iguales.

¹ Ely Chinoy, *La sociedad una introducción a la sociología*, vigésimo primera reimpresión, (Santiago de Chile: Zies, 1990),400-420

Comenzó a hacerse necesario distribuir las tareas y así, mientras los hombres se dedicaban a la cacería, las mujeres y los niños se dedicaban a la recolección de alimentos. Con el descubrimiento de la agricultura y la domesticación de animales comienza a ocurrir una primera división social del trabajo, entre los que se dedicaban a la cría de animales y los que se dedicaban a la agricultura. La anterior división contribuyó a descubrir la elaboración de los instrumentos de trabajo como el hierro, surgiendo con ello el comienzo del trabajo artesano, lo cual provoca una segunda división social del trabajo. Ese fue el momento de más desarrollo de la comunidad primitiva.

Adjunto a este desarrollo aumentó la producción para el cambio y no solo para la subsistencia, surge el comercio e indirectamente también los mercaderes o comerciantes, con lo cual se da la tercera división social del trabajo. Los comerciantes comienzan a hacerse ricos al comprar y vender los productos que ya no necesitaban para su consumo, acumulando y concentrando en su poder las cosechas, el ganado, los productos hechos por los artesanos, fortaleciéndose la propiedad privada sobre las tierras que le pertenecían a los campesinos económicamente insostenibles. Estos comerciantes comienzan a adueñarse de la tierra de los campesinos porque algunos campesinos perdían sus cosechas y se empobrecían, viéndose obligados a pedir préstamos para mantener sus cultivos y al no poder pagar la deuda eran desalojados de sus tierras; a costa de ello las familias poderosas comienzan a tomar el control de las comunidades.

Posteriormente, al incrementarse la desigualdad patrimonial, los ricos pasaron a convertir en esclavos no solo a los prisioneros, sino también a los miembros de sus propias familias políticas empobrecidos o endeudados. Así surgió la primera división clasista de la sociedad. Naciendo con ello un nuevo modo de producción (modo de producción esclavista).

1.1.2. Modo de producción esclavista

Con la tercera división social del trabajo surge el modo de producción esclavista en el que la sociedad se divide en clases, entre pobres y ricos. Comienzan las grandes desigualdades económicas y sociales entre los seres humanos. La división que se había dado entre gente libre y esclavos, entre dueños y quienes no tenían nada, los intereses fueron cada vez más encontrados. Los poderosos queriendo proteger sus riquezas crean el surgimiento del Estado y el Derecho. El Estado y el Derecho, fueron creados en la sociedad esclavista, cuando apareció la propiedad privada y la sociedad se dividió en clases. Se justifica la propiedad privada y el derecho a beneficiarse del trabajo del esclavo.

Debido al trabajo del esclavo y a la explotación más despiadada de esa época, se realizaron grandiosas obras, los ciudadanos privilegiados pudieron dedicarse al estudio y la meditación, florecen las ciencias y las artes. Con el correr de los tiempos el tipo de vida que tenían que soportar los esclavos los hizo mantenerse en una lucha de resistencia constante contra los esclavistas, ya fuera realizando el trabajo lentamente o destruyendo instrumentos de trabajo, como realizando rebeliones que cada vez fueron más grandes. Las rebeliones continuaron y fueron debilitando al sistema.

Para no perder todo ante el debilitamiento y fin del modo de producción esclavista, algunos amos o esclavistas comenzaron a dar pequeñas porciones de tierra a hombres libres y esclavos, a quienes se les dio la libertad a cambio de entregar una parte de la cosecha que lograran. La anterior lucha de clases, provoco entonces el surgimiento del modo de producción feudal, en este modo de producción los señores feudales comenzaron a compartir sus tierras con los colonos.

1.1.3. Modo de producción Feudal

Con este nuevo modo de producción, surge por primera vez el primer mecanismo de acceso a la tierra agrícola, llamado como anteriormente se nos mencionó, el colonato. El colonato se daba dentro de un latifundio, es decir dentro una propiedad agrícola de grandes dimensiones en que el propietario entregaba al colono una porción de tierra y aquellos elementos necesarios para el trabajo agrícola, obteniendo a cambio el señor feudal una parte de la cosecha producida por el colono, viéndose obligado este último a quedarse solo con una parte de la cosecha que le ayudaba a subsistir a él y a su familia.

Pero al perfeccionarse la técnica y los instrumentos de trabajo en los fundos, la producción agrícola se hacía mayor y de mejor calidad. Surge un excedente de productos que ya no se usaba para satisfacer las necesidades de los habitantes del feudo sino que se usaban para el comercio. Con el auge del comercio, los artesanos en conjunto con los comerciantes comienzan a situarse en lugares donde circulaban más viajeros y así surgen las ciudades. En un principio estas ciudades se llamaron burgos y sus habitantes burgueses. Los habitantes de los burgos se dedicaron a la artesanía, al culto, a la meditación, a las ciencias y especialmente al comercio, con lo que empezaron a tener una visión más amplia del mundo, lo que hacía que las ciudades tuvieran un desarrollo más acelerado.

Cuando en estas ciudades la producción artesanal se fue convirtiendo en producción manufacturera y los talleres de artesanos crecieron, necesitaron más trabajadores que trabajasen por un pago. El dueño del taller era dueño también de los instrumentos de trabajo, de la materia prima y del producto terminado, mientras el trabajador solo era dueño de su fuerza de trabajo.

1.2. Mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina

Con el descubrimiento de América se abre una nueva etapa en la historia de la humanidad, misma que permitió el desarrollo del modo de producción capitalista europeo, sistema que se pretendía impulsar en América Latina. No obstante la llegada de los españoles a América, trajo consecuencias inmediatas al enfrentarse los naturales contra los recién llegados por la lucha de lo que por naturaleza les correspondía a los aborígenes, en contra de lo que por derecho de conquista creían tener los europeos invasores. "La Corona se declaró fuente de todo derecho al proclamarse dueña del territorio conquistado".

Eso trajo a la postre, el uso de la tierra que anteriormente con los aborígenes constituyó un aspecto social y comunal; con el descubrimiento se transformó en sinónimo de poder político y social, expresado en la gran propiedad colonial, representada por el latifundio (la hacienda, el hato ganadero), en contra del minifundio (conúco) y en el dominio territorial comprendida y amparada en la Bula Papal Noveriut Universi que según Carmelo Ecarri, desde allí se extiende el derecho de transmisión de la propiedad y se efectúa básicamente a través de los mecanismos de las Capitulaciones, las Mercedes Reales y las Encomiendas. Este era tan solo el reflejo cultural inconfundible, proveniente de España, de cómo eran obtenidas y ocupadas.

Cabe aclarar que si bien se desarrolló en América Latina el sistema latifundista, ello no quiere decir que se aplicó el modo de producción feudal europeo, no hay documentación que certifique que dicho modo de producción europeo se ejecutó en las Américas conquistadas, lo que sí se sabe es que la colonización no estableció un modo preponderante de producción sino variadas relaciones de producción pre capitalistas

(encomienda, esclavitud, aparcería, medianería, inquilinaje, etc.) y embriones capitalistas, como el salariado minero, en una economía primaria-exportadora, agropecuaria y minera, integrada. Otros autores, como Carmagmani, siguen sosteniendo que la colonización tuvo un carácter feudal. La gran propiedad territoriales uno de los argumentos que se han dado para demostrar el carácter feudal de la colonización. Este error proviene de identificar feudalismo con latifundio. Latifundios han existido tanto en el régimen esclavista como en el feudal y capitalista. El latifundio de la época colonial a diferencia del feudal tuvo como objetivo la producción a gran escala de productos agropecuarios y mineros. Al latifundio colonial no le interesaba el autoabastecimiento como al feudo- sino la producción para el mercado mundial.

Durante la colonia no hubo un modo de producción preponderante, sino variadas relaciones de producción pre capitalistas y capitalistas embrionarias que, combinadas y articuladas, constituían una formación económica en transición al capitalismo. Con el avance y desarrollo del anterior sistema de relaciones de producción pre capitalistas y embriones capitalistas, en América se fue dando la formación social republicana que nació bajo una visión nueva de formación política, por cuanto las colonias rompieron con la monarquía española, dando paso a la formación de repúblicas independientes. Pero no fue una revolución democrático-burguesa porque no realizó la reforma agraria, ni fue capaz de crear las bases del mercado interno como se esperaba. Sin embargo, la formación económica combinaba en su mayoría relaciones de producción pre-capitalistas, como la aparcería, el inquilinaje y la medianería. Estos modos de acceso a la tierra se dan dado que en la región latino americana no se distribuyo el acceso la tierra.²

² A. Oleaga, et al, *“Cambios en el uso de la tierra”*, 2ª ed.,(Uruguay: Alasa, 2010), 200-226

1.2.1. La Aparcería como mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina

Tradicionalmente existieron tres tipos de explotación de la tierra, dos de ellas aún se siguen ejecutando en nuestro tiempo, entre ellas tenemos, la explotación directa de la tierra por su propietario, por medio del arrendatario y por medio del aparcerero. Este apartado se referirá especialmente a la explotación de la tierra por medio de la aparcería, y en apartados posteriores a la explotación de la tierra por medio del arrendamiento; es de resaltar que estas dos últimas formas de explotación de la tierra se ejecutaban en principio solo si se acordaba de modo verbal y en común acuerdo entre el dueño de la propiedad y el llamado tradicionalmente como el colono o campesino trabajador.³

Señala Viale que “desde el ángulo socio-político el contrato de aparcería presentaba notables ventajas que han sido enfáticamente indicadas por Spota, quien considera que en comparación con el arrendamiento de tierra (modo de explotación de la tierra que se expande posteriormente al de aparcería), este era una figura estática y lo sostenía dado que el arrendador se desentiende de la empresa agropecuaria del arrendatario, mientras que en la aparcería este modo de explotación era dinámico, ya que en ellas el dador, sea del fundo o del ganado, participaba en esa empresa haciendo aportes o codirigiéndola”⁴ Las aparcerías tenían sus ventajas porque en la aparcería todos y cada uno de los involucrados establecían las reglas y formas de realizar su trabajo y la forma en que este se iba a distribuir, así como también ante la pérdida causada por un siniestro natural ambos respondían.

³ Héctor Cerrutia, *Nuevo régimen legal de los arrendamientos rurales, aparcerías y pastoreos*, 2ª ed., (Montevideo Canadá, 1954), 78-89

⁴ Domingo Viale, *Los contratos agrarios*, 3ª ed., (Buenos Aires Argentina: La ley, 1996), 238-245

1.2.2. El Arrendamiento de tierras como mecanismos de acceso a la tierra agrícola en América Latina

Conforme se fue desarrollando el contrato de aparcería como mecanismo para acceder a las tierras agrícolas, las sociedades exigían mayores garantías en su trabajo agro productivo, dado que en muchas ocasiones el contrato de aparcería no era respetado por los dueños de las tierras, dado que este problema agrícola venía incrementándose, nace y surge el contrato de arrendamiento de tierras. Este tipo de explotación consistía en sus inicios en que el dueño se desvinculaba de la explotación para entregarla a una tercera persona, el arrendatario, quien la realizaba por sí o por asalariados, guardándose los beneficios y soportando las pérdidas, con la obligación de entregar periódicamente, al dueño, un precio fijo, invariable, e independientemente cualquiera que haya sido el resultado de la cosecha.

El Arrendamiento era un contrato en el que dos partes se obligaban recíprocamente, la una a conceder el uso o goce de una cosa, y la otra a pagar un precio determinado por ese uso o goce. La renta o el arriendo era el precio que pagaba el arrendador por el uso o goce de la cosa. El contrato de arrendamiento constituyó un derecho personal, conforme este fue desarrollándose en el devenir histórico. El contrato de arrendamiento se expandió como uno de los mecanismos que más beneficiaban a los criollos dueños de grandes extensiones de tierra, ya que estos daban en arrendamiento tierras que por su capacidad no podían cultivar y utilizar, repartiendo así las tierras entre los campesinos americanos en calidad de arrendamiento. Con dicha estrategia el negocio no podía ser más lucrativo.⁵ Pero la anterior estructura agraria comenzaría a cambiar en la segunda mitad

⁵ Héctor Cerrutia, *Nuevo régimen legal de los arrendamientos rurales*, 2° ed., (Montevideo Canada, 1954), 90-98

del siglo XX, con la revolución mexicana de 1910, en Guatemala en 1952, en Bolivia en 1953; en Cuba en 1959; en Venezuela en 1960, en el Perú en 1970, en Chile en 1971 y en Nicaragua en 1979. Estas reformas dieron paso a la construcción de un sistemas de reparto que en un principio re solventarían la concentración.⁶

1.2.3. La reforma agraria como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas en América Latina

Previo a la década de 1980, la política agraria en la mayoría de los países de la región giró en torno a promover el acceso a la tierra por medio de reformas agrarias impulsadas por el Estado y dirigida a los campesinos sin o con poca tierra. Las reformas agrarias se basaron especialmente en la expropiación de tierras y su énfasis fue el acceso a la tierra para que importantes grupos de población rural sin tierra o con poca tierra tuvieran acceso a la misma, bajo formas de tenencia de cooperativas o asociativas de propiedad. La anterior solución fue una de las primeras políticas implementadas por los gobiernos de los diferentes países latinoamericanos en cuanto a los mecanismos de acceso a la tierra que el agricultor exigía.

Pero la oposición de algunos sectores influyentes, acallada inicialmente por las expectativas creadas por las reformas, se volvió a manifestar cuando el impulso reformista se debilitó, dando como resultado un proceso de modernización agraria en donde aparecieron nuevos grupos de poder.⁷ Ante el bloqueo de una reforma agraria ejecutada a medias, el nuevo sistema neoliberal crea y plantea desde los gobiernos un nuevo mecanismos que

⁶ Gabriel Quiteño, *Acceso a la tierra y Políticas para el desarrollo económico territorial*, 2ª ed., (Santiago de Chile: FCU, 2008), 115-130

⁷ Martín Ríos, *La reforma agraria. Conflictos y consensos: el caso latinoamericano*, 2ª ed., (México D.F.: UNAM, 1980), 185-190

prometía a los campesinos ser un buen mecanismo en el que ellos podían acceder sin tener que depender del Estado y sin problemas de carácter social o bélico, fue así como se implementó el mecanismo de acceso a la tierra a través del mercado de tierras.⁸

1.2.4. El Mercado de tierras como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas en América Latina

La nueva orientación neoliberal limitaba el papel del Estado como agente distribuidor y protector de la tierra, orientado a resolver el problema del acceso de la población campesina más necesitada y con énfasis en modos de propiedad colectiva e individual a partir del reparto de la tierra. Esta función preponderante, reguladora y exclusiva en la función propia de la Institución del Estado sería llevada por el mercado neoliberal. Con el nuevo modelo neoliberal, se privilegiaría la propiedad individual y el acceso a la tierra pasaría a estar determinado por las leyes del mercado. Partiendo de la premisa que el libre mercado es el mecanismo que permite una distribución más eficiente, efectiva y racional de la tierra.⁹

El nuevo paradigma de la política agraria neoliberal se basó en la distribución de tierras por medio de su libre compra-venta. Pero los efectos del nuevo modelo neoliberal que prometía ser la solución al problema del agro en cuanto al acceso a las tierras agrícolas no tardó en demostrar su verdadero objetivo contra reformista, Las constituciones de México (1917) y del Perú (1979) por ejemplo fueron resultado, en buena parte, de las transformaciones que produjeron las reformas agrarias emprendidas; la primera por una

⁸ Carmelo Carri y Magdalena León, *Propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*, 2ª ed., (México D.F.: Flacso, 2002), 36

⁹ Jaramillo C.F., *El mercado rural de tierra en América Latina: Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, 2º ed., (México D.F.: UNAM, 1998), 93-115

revolución y la segunda por un gobierno militar revolucionario. Si bien ambos procesos tienen una considerable distancia temporal, el derrocamiento que defendían esas cartas nacionales fue casi simultáneo con las reformas neoliberales de la década de 1990. El nuevo modelo neoliberal había logrado su objetivo privatizador y contra reformista por medio del mercado de tierras, mecanismos que aun sigue vigente y ejecutándose en la práctica.

1.3. Mecanismos de acceso al crédito agrícola en América Latina

A partir del siglo XIX: la estructura económico-social heredada del período colonial se caracterizó por un bajísimo nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y por relaciones sociales de producción basadas en la esclavitud y la servidumbre, hecho que constituyó un hándicap, por decir lo menos, para el desarrollo posterior de nuestras sociedades. Previa a las reformas financieras de los años ochenta y noventa se caracterizaron por una fuerte intervención estatal que, en el ámbito del financiamiento agrícola y rural, se tradujeron en la creación de instituciones financieras de fomento para atender las necesidades de financiamiento de los productores del campo que no eran adecuadamente cubiertas por la banca comercial. Se financiaron con recursos provenientes de los presupuestos nacionales, y con fondos otorgados por organismos multilaterales de financiación y agencias de ayuda oficial de gobiernos extranjeros. Entre ellas tenemos la creación de los Bancos de desarrollo.¹⁰

Estos bancos de desarrollo fueron un mecanismo para desarrollar los mecanismos de acceso a la tierra, creado y ejecutados para el desarrollo, este es un importante elemento para caminar rumbo al desarrollo agrícola.

¹⁰ R. Trejos, *Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura*, 2ª ed., (San José Costa Rica: IICA, 2001) 20-25

1.3.1. Los Bancos de Desarrollo como mecanismos de acceso al crédito agrícola

A inicios de la década de los noventa, la existencia de los bancos de desarrollo en general y de los bancos agrícolas en particular, fue materia de fuerte cuestionamiento por parte de los promotores de las políticas de liberalización financiera. Las críticas al modelo anterior señalaban que las políticas de crédito dirigido no habían cumplido con su objetivo de favorecer el desarrollo de los pequeños productores rurales, ya que en muchos casos los préstamos se habían destinado a favorecer a los sectores más modernos de la agricultura comercial.

Así mismo se criticó que la asignación de los recursos no se había sustentado en una correcta evaluación de los proyectos, habiéndose registrado en muchos casos interferencias de carácter político al momento de tomar las decisiones. A ello se sumaron los desajustes entre las condiciones crediticias de carácter preferencial y el costo real del crédito. Fue por lo anterior que se reformó las políticas financieras, logrando que la canalización de los recursos financieros por las IFD agrícolas se realizaran a través de dos mecanismos: como banco de primer piso, otorgando créditos de manera directa a los prestatarios; entre ellos tenemos a Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Mientras que el otro actúa como banco de segundo piso, Estos bancos de desarrollo de carácter multisectorial mantienen una importante cartera de créditos agropecuarios, entre ellos tenemos a Argentina y Brasil.¹¹ Con el desarrollo de estos bancos se daba inicio a una nueva forma de administrar los fondos que no estaban siendo invertidos como se pretendía en sus políticas.

¹¹ Rodrigo Echeverría, *Opciones de inversión en las economías rurales de América Latina y el Caribe*, 3ª ed., (México D.F.: UNAM, 2001), 10-25.

1.3.1.1. En Ecuador

El financiamiento del sector agrícola y rural ha estado principalmente bajo la responsabilidad del Banco Nacional de Fomento (BNF), creado en 1928. En los últimos 10 años, el Banco ha perdido presencia en el sector agrícola a pesar de que le destina el 91% de sus préstamos. Su cartera de créditos, que era del orden de los US \$176 millones en 2005, ha disminuido a US \$37 millones en el año 2015, es decir, apenas el 21% de la de aquel año, lo que significó una participación mínima en el financiamiento del sector.

1.3.1.2. En El Salvador

Opera el Banco de Fomento Agropecuario, creado por medio del Decreto No. 312 del 10 de abril de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 75, Tomo 239 de fecha 25 de abril de 1973. El BFA inició sus operaciones el 4 de mayo de 1973. Entidad que por disposición de la ley de creación otorgaba créditos a tasas subsidiadas a sectores sociales considerados prioritarios. A partir de 1992 el gobierno de El Salvador abandonó su enfoque dirigista, y adoptó un enfoque inductor con énfasis en la transferencia suficiente y oportuna de recursos a tasas de mercado. En ese marco se estableció que el financiamiento para el sector agropecuario por las condiciones imperantes en el mercado en términos de plazos, montos y tasas de interés.

1.3.1.3. En Guatemala

Hasta el año 1996 la entidad responsable de administrar la asistencia financiera del Estado al sector agropecuario era el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), el cual operaba más bien como una institución que otorgaba crédito subsidiado utilizando para ello los fondos

captados en forma de fideicomisos y transferencias del Banco Central o del presupuesto público. En 1997 se optó por transformarlo en una nueva entidad de capital mixto en la que la participación del Estado era de un 30%. Se creó así el Banco de Desarrollo Rural S.A. (BANRURAL) como una sociedad anónima para operar en condiciones de libre mercado.

1.3.1.4. En Honduras

Funciona el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) constituido en 1980. Éste atiende a cerca de 20.000 prestatarios con una cartera de préstamos anual de aproximadamente US \$13 millones, ofreciendo al productor rural todos los servicios bancarios que brinda la banca comercial, incluyendo la captación de depósitos de 50.000 clientes en todo el país. A partir de 2015 se impuso al Banco un límite en el monto de sus préstamos, en cumplimiento de compromisos asumidos por el gobierno de Honduras para la obtención de un préstamo sectorial con los organismos financieros internacionales.

1.3.1.5. En Panamá

Se constituyó en 1973 el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) con el propósito de suministrar financiamiento a los productores agrarios de escasos recursos y sus grupos organizados. Los años 2000-20015 han arrojado resultados satisfactorios para el Banco. En primer término se aprobó el plan estratégico medidas que han permitido un fortalecimiento. El fortalecimiento en sus carteras se ven reflejado en el acceso al crédito que tienen la mayoría de los trabajadores del campo, en las zonas rurales cada familia tiene mayores ingresos y mayor acceso a servicios básicos, dado el desarrollo de las mismas a nivel nacional.

1.3.1.6. En Paraguay

El Banco Nacional de Fomento es una institución financiera pública de primer piso con niveles de activos del orden de los US \$325 millones que financia a los sectores agrícola, ganadero, forestal, artesanal, industrial y de comercio de los productos originarios del país, mediante créditos de corto, mediano y largo plazo. El Banco destina al sector agrícola el 62% de su cartera de crédito, que asciende a US \$199 millones, lo que a su vez representa el 41% del total de los préstamos otorgados al sector por el sistema bancario.

1.3.1.7. En la República Dominicana.

El financiamiento a los productores agrícolas está a cargo del Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA), institución financiera pública de primer piso con 60 años de existencia. Su cartera de préstamos asciende a US \$146 millones y representa el 40% del monto total de los créditos otorgados al sector agropecuario por el sistema bancario.

1.3.1.8. En Argentina

Opera el Banco de la Nación Argentina, una institución pública de primer piso creada hace 110 años. Su cartera crediticia asciende a US \$10.400 millones y su presencia en el país se encuentra ampliamente extendida a través de más de 600 sucursales. La actividad financiera del banco está orientada principalmente al sector agropecuario, en el cual participa con el 34% de sus colocaciones, lo que equivale al 61% del financiamiento agrícola nacional. Con una cartera crediticia de acceso para la mayoría de sus productores agro productivos Argentina se abrió a su compromiso de trabajar en conjunto con sus políticas financieras de apoyar a la agricultura y desarrollar el agro.

1.3.1.9. En Brasil

Existe desde hace más de tres décadas un Sistema Nacional de Crédito Rural, cuyos recursos aplicados en el año 2013 ascendieron a cerca de US \$7.540 millones. Las operaciones con fondos controlados (que representan un poco más del 90% de los fondos del sistema), están sujetas a tasas de interés establecidas por el Consejo Monetario, con tasas diferenciadas para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Para los fondos no controlados las tasas de interés son acordadas libremente entre el cliente y la entidad financiera.

Si bien lo experimentado en América Latina indica que la modernización de los sistemas financieros para la agricultura y el medio rural ha avanzado en unos países más que en otros, este proceso aún tiene mucho por recorrer.

1.4. Mecanismos de acceso al seguro agrícola en América Latina

Los países latinoamericanos, y especialmente sus sectores agropecuarios, están altamente expuestos a amenazas climáticas y presentan múltiples vulnerabilidades. Para reducir los riesgos asociados, es preciso y urgente reducir las vulnerabilidades y blindar el sector mediante un aseguramiento. La necesidad de un sistema de seguro eficaz para el sector agrario, debe considerarse como un claro testimonio de la apuesta por los valores endógenos de nuestras deterioradas sociedades rurales, que busca conseguir un desarrollo adecuado. Uruguay y República Dominicana ofrecen un buen ejemplo del éxito de modelos mixtos y participativos.¹² Si bien no son los únicos países practicantes, no obstante son referenciales a imitar.

¹² David Hatch, et al. *Los seguros agropecuarios en las Américas: un instrumento para la gestión del riesgo*, 2ª ed., (San José Costa Rica: ALASA, 2006) 15-55

1.4.1. En Uruguay: Sistema de Seguros Agropecuarios

La experiencia de Uruguay subraya la importancia del aseguramiento proveído por sociedades mutualistas para cultivos de alta integración vertical, y del reciente programa de subsidios para estimular el aseguramiento de pequeños productores. La actividad aseguradora en Uruguay tiene más de cien años debido a su amplia base agropecuaria para exportación. Es probable que la variabilidad climática y la tradición agropecuaria uruguaya hayan influido para que los seguros agropecuarios sean habituales en el país desde principios del siglo XX. El gobierno creó el Banco de Seguros del Estado (BSE) entre 1911 y 1912, y el primer seguro agropecuario (contra daños a cultivos por granizo) fue ofrecido en 1914. Desde entonces, éste fue el único seguro agropecuario en Uruguay hasta 1993.

En el año 2011 fue creado el Sistema de Seguros Agropecuarios por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca para profundizar el mercado, con leyes, como la del Fondo de Reconstrucción y Fomento de la Granja en 2012, y la generación de información por el Grupo Interinstitucional de Trabajo Permanente. Dichos seguros cuentan con subsidio del 35% a través del Fondo de Fomento de la Granja, financiado con la recaudación de IVA a la venta de fruta, verdura y flores.

Esta es una política de promoción de seguros como parte de la estrategia de gestión del riesgo climático del Sistema de Seguros Agropecuarios. Éste incluye un fondo de emergencia para catástrofes climáticas y mejoramiento de la información sobre eventos climáticos. Los subsidios están limitados al sector granjero, pero esto no ha impedido a Uruguay ser el país con mayor penetración de los seguros agropecuarios en América Latina. Las primas representan el 1,05% del PIB agropecuario y cerca del 68% del área agrícola

1.4.2. En República Dominicana: Aseguradora Agropecuaria Dominicana

El seguro agrícola entra por primera vez en operaciones en este país en 1984, por medio de la Aseguradora Dominicana Agropecuaria (ADACA), una entidad mayormente estatal, que buscaba ofrecer seguro agrícola y ganadero a los productores de subsistencia, como garantía por los préstamos dados por el Banco Agrícola de la República Dominicana. La mayor parte de las pólizas se emitieron en forma colectiva, ligadas a préstamos grupales. Desafortunadamente, la ADACA dio por acabadas sus funciones en 1997, en gran parte porque perdió el apoyo del Banco Agrícola.

En 2002, la Aseguradora Agropecuaria Dominicana (AGRODOSA) reanudó el servicio de seguros de cosechas en el país, comenzando por las plantaciones arroceras. AGRODOSA es la única aseguradora que ofrece seguro de cosechas en República Dominicana. Es una empresa público-privada, pero se atiene a principios de aseguramiento estrictamente comerciales y está sujeta a las regulaciones de aseguramiento privadas. Su objetivo es desarrollar los seguros agrarios para ofrecer protección y estímulo a la actividad agropecuaria y garantizar sus inversiones. Ofrece pólizas multirriesgos que protegen contra daños que ocasionen disminuciones en el rendimiento esperado de las cosechas de arroz y arvejas.

También brinda seguros contra multirriesgos para las cosechas de banano y plátano. El gobierno jugó un papel primordial en la formulación de la Ley sobre el seguro agropecuario y en la creación de la AGRODOSA. Además, apoya el seguro agropecuario aportando de un 25% a un 50% de las primas de los productores. En 2014, el Estado gastó aproximadamente USD1,25 millones en este tipo de subsidios. El principal canal de distribución de las

pólizas es el Banco Agrícola, que es la institución más importante en materia de financiamiento al sector rural. Recientemente, otros canales como agentes, asociaciones de productores y cooperativas han comenzado a cobrar relevancia. Los pequeños productores y los productores marginados son atendidos de manera específica por el Banco Agrícola. En estos momentos no se ofrece ningún tipo de cobertura para la ganadería. El seguro agrícola de la AGRODOSA se reasegura en el mercado internacional, por medio de un contrato de reaseguro de cuotas.

Con el desarrollado histórico a nivel latinoamericano de los mecanismos de acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola como elementos integrales para un desarrollo agro-productivo en los países latinoamericanos, este estudio desarrollara mismo análisis de acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola en El Salvador. Lo anterior como fundamento para reestructurar una verdadera normativa integral y una política sectorial desarrollista que permita el acceso a la tierra, al crédito y seguro agrícola en El Salvador.

1.5. Mecanismos de acceso a la tierra agrícola en El Salvador

La estructura de tenencia de la tierra ha sido desde hace tiempo una fuente de conflictos en El Salvador. Aun cuando algunas de las raíces de este problema pueden ser seguidas atrás hasta la experiencia colonial, las fuentes más directas del conflicto en torno a la tierra en El Salvador pueden localizarse a finales del siglo XIX, cuando coincidieron dos eventos cruciales, estableciendo el escenario para la actual situación. El primero fue el apareamiento del café como el principal producto de exportación para el mercado mundial en Centroamérica; el otro evento fue el prestigio e influencia de la ideología liberal y del Código Civil de Francia, particularmente el énfasis que ambos hacen sobre los derechos de propiedad privada. Las

anteriores y nuevas políticas liberales se habían encaminado con gran interés, presentando como logros del liberalismo algunas innovaciones, producto de la creciente industrialización del hemisferio. Los depositarios del poder político, estaban conscientes de que habían heredado una política agraria que les otorgaba amplia predominancia; en el dominio y uso de las tierras comunales. De ahí que se dictaron una serie de decretos que pretendían incentivar a las comunidades a cultivar café y motivar a los medianos y grandes propietarios en el mismo sentido.¹³

A raíz de lo anterior las haciendas en poco tiempo se tornaron cafetaleras; no sucediendo lo mismo con las comunidades nativas americanas, que una vez más se aferraron a su costumbre agrícola y los decretos no modificaron el paisaje de sus terrenos. Pero la visión expansionista en el cultivo del café, llevo al gobierno de esa época a decretar que las tierras comunales se dividieran en lotes, los cuales debían ser entregados a sus usuarios, mientras que los ejidos, de conformidad a lo establecido en el decreto aprobado el 02 de marzo de 1882, serían divididos en parcelas que posteriormente se repartirían entre sus ocupantes actuales. Aunque los plazos inicialmente previstos en las leyes de extinción para pagar una suma fijada y retirar el título de propiedad fueron ampliados repetidamente, muchos comuneros analfabetos no se enteraron y perdieron sus derechos.

En general, los juicios de adjudicación, las denuncias de tierras y la indefensión de miles de campesinos ejidatarios y comuneros crearon una gran confusión de la cual se aprovecharon los mejor dotados económica y culturalmente, fue así como los campesinos salvadoreños perdieron sus tierras, ya que dichas leyes dieron base a un despojo sin precedentes.

¹³ Héctor Lindo, *La economía salvadoreña en el siglo XIX*, 2ª ed., (San Salvador El Salvar: Santillana, 1995) 80-115

La expropiación de las tierras comunales y ejidales fue una respuesta institucional a la necesidad de un grupo particular de cambiar la forma de propiedad en el país, para adecuarla al desarrollo de un nuevo esquema productivo, el modelo primario exportador; y para tal propósito, dicha expropiación permitió además la “liberación” de mano de obra campesina abundante y barata para satisfacer las necesidades productivas fundamentalmente durante su etapa de recolección que demandaba este nuevo cultivo.

Sin tierra para cultivar y un salario precario, los campesinos accedían a la tierra solo si el propietario de la hacienda donde trabajaba le quería dar una porción de tierra que no utilizaba para que la cultivara, por lo general estas tierras estaban en laderas inservibles para el cultivo del café. Uno de los mecanismos de acceso a la tierra fue la aparcería.

1.5.1. La Aparcería como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas en El Salvador

En términos generales, puede considerarse que la aparcería era un contrato en el que una de las partes aportaba principalmente un predio rural y la otra su trabajo, acordando un reparto proporcional de los beneficios resultantes, así como de las pérdidas. En la doctrina extranjera, Planiol y Ripert definieron la aparcería en función del art. 1° de la ley francesa del 18 de julio de 1889, que reguló las relaciones entre colono aparcerero y el dueño de la propiedad: “la aparcería era un contrato por el cual el propietario de una tierra la entrega a un cultivador para que la explote con la condición de repartir los frutos.”¹⁴ Esta división de los productos se hacía ordinariamente por la mitad, pero

¹⁴ Alejandro Dagoberto Marroquín, *Apreciación Sociológica de la Independencia Salvadoreña*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: IIE, 1990) 15-35

nada impedía que se adoptara otra cifra y reducir, por ejemplo, al tercio o al cuarto la parte del propietario. La ventaja para el campesino era que con esta institución algún riesgo compartía con él propietario de la tierra. Por medio del contrato de aparcería el latifundista aseguraba el máximo rendimiento posible de sus posesiones mediante la atomización de la unidad de explotación, y sobre todo mediante el riesgo compartido con un explotador directo. El contrato de aparcería se destacaba porque el propietario del terreno no tenía derecho a retener de propia autoridad todos o partes de los frutos que no correspondían.¹⁵

1.5.2. Legitimación de la tierra en políticas permanentes a partir de General Maximiliano Hernández Martínez, A.B.C. e I.S.T.A. como mecanismos de acceso a la tierra agrícola

En este período de la política salvadoreña en el que se inició un fenómeno al que algunos llaman: “cultura política del silencio”, dadas las persecuciones realizadas a los académicos y a los activistas sedientos de cambios estructurales. El Salvador, como nación, se encontraba en una etapa de estancamiento del pensamiento, pues sólo el pensamiento oficial era válido y todo cuanto este concordaba dentro de aquel. Por otra parte es también un período de “estabilización”, pues los grupos de poder querían evitar a toda costa el establecimiento de semillas de futuras revueltas en el campo o en la ciudad, por ello uno de los principales componentes de este período en cuanto a institucionalidad es el reforzamiento del aparato militar.¹⁶ Este sistema represivo solo era el inicio de una serie de dictaduras militares.

¹⁵ Héctor Cerruti, *Nuevo régimen legal de los arrendamientos rurales*, 2º ed., (Montevideo Canadá, 1954), 15-18

¹⁶ Carlos Rafael Cabarrus, *Génesis de una revolución*. “Análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador”, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: arr, 1975), 63-66

1.5.2.1. Cambios en la institucionalidad de la tierra durante el período del Gral. Martínez

La crisis capitalista de los años 1929-1930 se tradujo en una abrupta caída en los precios del café ocasionando un fuerte desequilibrio en la economía Salvadoreña, particularmente dependiente de dicho cultivo, fenómeno que se tradujo en un mayor grado de concentración de la propiedad rural, así como un empeoramiento y mayor deterioro de las condiciones de vida de las clases populares, especialmente de los trabajadores agrícolas producto del enorme desempleo y de la disminución de los salarios tanto a nivel urbano como rural. Provocando lo anterior una crisis no solo económica sino también política cuando el 2 de diciembre de 1931, a tan sólo nueve meses de haberse hecho efectiva la toma de posesión como presidente de la república de El Salvador por parte del ingeniero Arturo Araujo, sube al poder el General Maximiano Hernández Martínez, hasta ese momento vicepresidente del derrocado Araujo. El derrocamiento (golpe de Estado) fue coordinado por militares de todos los rangos.

Con la llegada de este nuevo gobierno militar la institucionalidad de la tierra cambio, con la creación del Fondo de mejoramiento Social en julio de 1932. Cuya actividad principal a lo largo de más de una década de existencia fue la de adquirir haciendas y venderlas con facilidades a los campesinos, pero en parcelas que realmente no posibilitarían a nadie una acumulación de capital que permitiera que los nuevos poseedores de tierra significaran una competencia para los terratenientes cafetaleros, porque aparte de la mínima cantidad escasa de tierra a la que podía acceder cada campesino estaba también la calidad de la misma, la cual definitivamente no era la mejor.¹⁷

¹⁷ *Ibíd.*, 70-87

Estos cambios institucionales de “la tierra”, solo confirmaban el hecho de que sin poder decirlo oficialmente los grupos de poder, que el problema de la tierra era un tema que no podía ser solucionado en el corto plazo dada la presión de los grupos sociales e indígenas que tenían como base el descontento de cómo a sus antepasados se les quitaron las tierras que por derecho les pertenecían.

1.5.2.2. Cambios en la institucionalidad de la tierra con la A.B.C.

En el marco de las reformas realizadas a partir del Mercado Común Centroamericano, entro en vigencia en 1961 la ley de bienestar rural¹⁸, que reglamentaba la creación de la Administración de Bienestar Campesino (A.B.C.), la tarea de este organismo seria difundir los avances técnicos en el agro; Ese mismo año fue modificada la ley orgánica del Instituto de Colonización Rural, con el propósito de ampliar su actividad a la compra de tierras. Sin embargo, la difusión de técnicas de cultivo en la producción de granos básicos, maíz, frijol y arroz solo recibió especial énfasis a partir de 1965. Las medidas centrales para alentar la producción de granos básicos fueron las siguientes: ampliación del crédito a pequeños y medianos propietarios; puesta en marcha de una política de precios para fomentar los cultivos, y la compra de producción por parte del Instituto Regulador de Abastecimiento (I.R.A.). Quien nace a la vida jurídica en 1950, por Decreto Legislativo número 112 del 29 de Diciembre de ese mismo año.

La finalidad primordial de la ABC, era capacitar a través de la asistencia técnica y financiera a familiares campesinas de escasos o modestos recursos económicos. Entre sus funciones tenia; elevar por medio de un amplio

¹⁸ Ley de Bienestar Rural (El Salvador, Directorio Cívico Militar de El Salvador, 1961).

programa de Crédito supervisado y técnicas adecuadas, la producción e ingresos agropecuarios y obtener un mejor nivel de vida de agricultores y asociaciones o comunidades de bajos ingresos, formadas por estos; Convertir al productor agropecuario en buen administrador de su empresa, en un activo trabajador de la tierra y en un productor eficiente, contando durante la vigencia del crédito, con asistencia técnica y orientación social; procurar la mejora de las formas de tenencia de la tierra , condicionando la concesión de los créditos a que los contratos de arrendamiento que celebren los usuarios, establezcan cláusulas que garanticen sus derechos.(Decreto 457).

Pero con la demanda de tierras para el cultivo del algodón en la zona costera y del azúcar en el centro y en el norte del país, provoco el alza de los precios de arrendamiento. Según Browning, en el caso del algodón, las rentas se elevaron de 50 a 100 colones en 1954, a 100 y 150 colones en 1964, y más tarde, por encima de 200 colones en algunos casos. Los nuevos precios del arrendamiento serian difícilmente accesibles para los campesinos que cultivaban en economía de subsistencia.¹⁹

1.5.2.3. Cambios en la institucionalidad de la tierra con el I.S.T.A.

Para resolver el anterior problema agrario nace en El Salvado el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria²⁰ como medida al insostenible problema del agro, con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (I.S.T.A.) creado el 26 de junio de 1975 inicia en el país una nueva etapa que buscaba la reestructuración de la tenencia de la tierra, cuyo objetivo era

¹⁹ David Browning, *El Salvado: La tierra y el hombre*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: arr, 1975), 86-90

²⁰ Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (El Salvador, Asamblea Legislativo de El Salvador, 1975).

ejecutar la política de transformación agraria dictada en ese entonces por la Comisión Nacional de Transformación Agraria. Antes del ISTA, cabe mencionar que existieron instituciones que fueron antecesoras e impulsadoras del acceso a la tierra agrícola, entre ellas tenemos; La Junta Nacional de Defensa Social, Mejoramiento Social, Instituto de Colonización Rural, Instituto de Vivienda Urbana, Instituto de Colonización Rural, Instituto de Vivienda Urbana, todas tenía un objetivo común, desarrollar al agro.

No obstante a lo anterior el 29 de junio de 1976, se dio formalmente el primer proyecto de transformación agraria, proyecto creado por medio del decreto 31, publicado en el Diario Oficial número 121, tomo 251, del 30 de junio del mismo año; con este proyecto se pretendió el desarrollo integral de una parte del territorio nacional, comprendiendo los municipios de Jiquilisco, Ozatlán, Usulután, Santiago de María, Ereaguayquín, Concepción Batres y Jucuarán, todos del municipio de Usulután, y el Tránsito, San Miguel y Chirilagua, del departamento de San Miguel, proyectando afectar un área de 58,744 Ha's, Esa era la zona inicial de ejecución, aplicándose paulatinamente a todo el territorio nacional, y así no crear un caos político, económico y social.

Pero la presión ejercida por el Frente Agropecuario de la Región de Oriente (FARO), y el Frente Nacional, cuyo principal aliado era la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), no permitieron la ejecución de dicho proyecto, quedándose como otro fallido proyecto de Reforma Agraria difiriéndose este problema a un futuro no muy lejano.²¹ Dando como resultado un bloqueo de dichas medidas y forma de acceso a la tierra, los propietarios no apoyaron dicha alternativa gubernamental quedando lo anterior como un intento fallido.

²¹ Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, *La Cuestión Agraria en El Salvador y Los Acuerdos de Paz*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: arr, 1990) 98-100

1.5.3. Arrendamiento de tierras como mecanismo de acceso de las tierras agrícolas en El Salvador

Los arrendatarios agrícolas viven en tierras rurales que son propiedad de otra persona. El concepto de arrendatario agrícola implica que un propietario presta su tierra a los campesinos para que puedan usarla para la producción agrícola. Los derechos del arrendatario, en términos de cómo pueden usar la tierra y los métodos de pago, varían según contratos individuales. Con estas libertades el sistema de arrendamiento de tierras fue uno de los mecanismos que la oligarquía salvadoreña fomentó para que el campesino salvadoreño pudiese acceder a la tierra. Este mecanismo de acceso a la tierra surge con el respaldo de diferentes normativas que daban una protección especial a la propiedad privada y resguardo de los poderes económicos.²²

1.5.3.1. El Código Civil²³

El incremento del cultivo del café para el año 1850, y un decrecimiento del cultivo del añil, obligó al Estado en su política liberal promulgar leyes que protegieran de alguna forma al propietario del recurso tierra en relación a la incapacidad de éste de trabajar directamente toda la tierra que le pertenecía y por otro lado era una forma de tener atado al sujeto que carece de este recurso, por lo que fue de gran importancia regular los arrendamientos de tierras agrícolas y es así como en el 23 de agosto de 1859 se promulga el Código Civil regulando en su capítulo VI del Libro IV, las reglas particulares relativas al arrendamiento de predios rústicos, en sus artículos 1766 a 1774 inclusive. Es la única ley de carácter secundario que hace referencia a los

²² Juan Beneyto Pérez, *Estudio sobre la Historia del Régimen Agrario*, 2ª ed.,(San José Costa Rica: Zies, 1995) 10

²³ Código Civil (El Salvador, Cámara de Diputados de El Salvador, 1859).

contratos de arrendamiento de tierras agrícolas específicamente en su Art. 1703 Inc. 2º en donde impone la obligación de que aquellos contratos de arrendamiento cuyo precio total único exceda de la cantidad de doscientos colones, o sea de un valor indeterminado deberán constar por escrito, así como en aquellos contratos en que se hubiere estipulado un precio periódico que también excedan de doscientos colones en cada uno de los períodos estipulados, advirtiendo además que para estos casos no será admisible la prueba testimonial. Con la aplicación de la anterior normativa se iniciaba jurídicamente la apertura de un largo proceso desfavorable para el campesino pero la misma realidad provoco la creación de otras normativas que velaran por otorgar ventajas justas para el arrendatario.²⁴

1.5.3.2. Ley Temporal para la Regulación del Plazo y el Precio de los Arrendamientos Agrícolas²⁵

En el año de 1972, cuando la escasez de alimentos en el mundo y especialmente en los países subdesarrollados se hace alarmante y los precios de los alimentos básicos que para países como El Salvador significan maíz, maicillo, arroz y frijol, comienza a subir estrepitosamente, se promulga la Ley Temporal para la Regulación del Plazo y el Precio de los Arrendamientos Agrícolas, como una ley de orden público por medio de la cual se prorrogan los plazos de los contratos de arrendamiento agrícola vigentes y se congelan los precios que rigieron para el año agrícola 1971-1972. A su vencimiento, el día 31 de marzo de 1973, es prorrogada por el D. L. No. 269, del 12 de febrero de 1973, publicado en el D.O. No. 44, Tomo 238, del 5 de marzo del mismo año hasta el 31 de marzo de 1974.

²⁴ S.J. Segundo Montes, *El agro salvadoreño*, ed por UCA, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: arr, 1986), 9-12

²⁵ Ley Temporal para la Regulación del Plazo y el Precio de los Arrendamientos Agrícolas (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1972).

Posteriormente, por Decreto Legislativo No. 569, del 26 de marzo de 1974, publicado en el D.O. No. 82, Tomo 242 del 29 del mismo mes y año, se prorroga por última vez hasta el 31 de marzo de 1975. Consecutivamente, por D. L. N°. 125, publicado en el D.O. No. 212, Tomo 245 del 13 de noviembre de 1974, entra en vigencia el 22 del mismo mes y año la ley de Arrendamiento de Tierras, disponiendo en su Artículo 124 inciso final, que los contratos que se encontraran vigentes en virtud de la prórroga de vigencia de la Ley Temporal, caducarían el 31 de marzo de 1975. Se reputó como lo más hacedero dictar una ley de carácter permanente que por una parte, pusiera fin a la temporalidad, y por la otra, inauguraba una etapa de suficiente estabilidad para el arrendatario. Este era, pues, el íntimo y expreso designio de la ley de Arrendamiento de Tierras.²⁶

1.5.3.3. Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas de 1974²⁷

La Ley de Arrendamiento de Tierra vino a regular los contratos de tierras para fines agropecuarios, considerando que esta finalidad era de interés social y sus normas de orden público, pues era necesario legislar los contratos de arrendamientos de esta naturaleza, porque a la fecha que nace a la vida jurídica esta Ley, se aplicaba lo establecido o legislado en el Código Civil en los Artículos 1766 a 1774 que se refiere a los arrendamientos de predios rústicos para cultivos, lo cual era obsoleto por no ajustarse al fin social y a un interés de la colectividad. La finalidad de la Ley de Arrendamiento de Tierras era regular una de las categorías esenciales de los contratos agrarios: el arrendamiento de tierras, el cual planteaba la cuestión de las relaciones entre propietarios de la tierra y arrendatario. El corazón de

²⁶ Oscar Pénate Martínez, *EL Salvador: Historia General*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: Nuevo Enfoque, 2002), 83-95

²⁷ Ley de Arrendamiento de Tierras (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1974).

la Ley y su verdadera filosofía, estribaba en que en un país de tan reducida frontera agrícola, no existieran tierras ociosas o deficientemente cultivadas. De allí que la ley obligaba al propietario, poseedor o arrendatario de tierras, a que las cultivara eficientemente. En esta concepción la propiedad sobre la tierra, no estaba garantizada en función del individuo, como en el Código Civil, sino en función de la sociedad. Por lógica consecuencia, quien es propietario de un bien productivo como la tierra, cuyos frutos necesita la sociedad, debía ponerlo en función de ésta, es decir, debía explotarla del modo más racional y eficiente.

La ley de Arrendamiento de Tierras velaba porque se cumplieran las prácticas de cultivo y de conservación de suelos apropiados, siendo causales de terminación del Contrato de Arrendamiento si el arrendatario no efectuara obras de conservación de suelos apropiados en el inmueble arrendado, cuando así lo establecía el contrato respectivo, o cultivar el inmueble en forma que ocasione erosión o desmejoramiento de las tierras. (Artículo 32 No. 5° y 8°. de la LAT.). Entre los fines de la Ley, se establecían precios máximos de arrendamiento, por Decreto Ejecutivo, en el Ramo de Agricultura y Ganadería en forma anual (Artículo 11 de la LAT).

El Reglamento General de la Ley de Arrendamiento de Tierras, con el objeto de garantizar la existencia de los contratos de arrendamiento, creó la Sección de Arrendamiento de Tierras, como una dependencia del Departamento Jurídico del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la cual tenía las atribuciones que le correspondían a dicho departamento de conformidad con la Ley analizada. Dicha ley estuvo en vigor hasta la entrada en vigencia de la nueva ley de arrendamiento de tierras agrícolas de 1979. Lo anterior se da por la ineffectividad de algunas instituciones jurídicas que se estaban dejando de hacer cumplir por parte del gobierno central.

1.5.3.4. Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas de 1979²⁸

La nueva ley aparece como una respuesta ante la ineffectividad observada por la Ley de Arrendamiento de Tierras de 1974 y por el espíritu del legislador de que tan importante sector en la vida económica de nuestra sociedad debía regirse por una legislación especial que estuviera acorde con los principios modernos establecidos por el Derecho Agrario. La referida ley constaba de veinte capítulos y 132 artículos y su respectivo reglamento de aplicación el cual constaba de ocho capítulos y 79 artículos.

Ambas normativas en lo fundamental regulaban todo lo relacionado con los arrendamientos para fines agrícolas los cuales lo definían como un contrato en que las dos partes se obligaban recíprocamente, la una denominada arrendante a conceder el derecho de explotación agrícola sobre un predio rústico y la otra, denominada el arrendatario, el que está obligado al pago de un canon periódico.

Esta fue una ley que sin duda permitió un acceso eficiente a las tierras agrícolas, el campesino o agro productor estaba respaldado con una ley que por primera vez le protegía ante los abusos de la clase dominante o propietarios de latifundios; con esta ley había protección jurídica especial, misma que el Estado tenía la obligación de velar por su cumplimiento y protección ante los abusos de los propietarios de grandes extensiones de tierra. La anterior ley fue derogada por el Decreto Legislativo N° 962, Publicado en el Diario Oficial N° 35, Tomo 334 de fecha 21 de febrero de 1997. Con una ley de arrendamiento tan buena en materia de Derecho Agrario sin duda el campesino salvadoreño creció en producción, pero la falta

²⁸ Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1979)

de interés por desarrollarla en su plenitud de parte de los gobiernos de turno imposibilitó seguirse aplicándola en el tiempo. No obstante tan importante ley merece seguir estudiándose de fondo en el capítulo III de este estudio investigativo, es ahí el oportuno espacio para profundizarla, con un análisis detallado de sus instituciones jurídicas, lo anterior porque dicha normativa sustentara jurídicamente las recomendaciones que buscan dar solución al problema agrario de nuestro país.

1.5.4. La reforma agraria en El Salvador como mecanismo de acceso a las tierras agrícolas

Pese a los intentos iniciados desde 1932 hasta llegar a 1979, por parte de la presión de los campesinos del país para que se instaurara una verdadera reforma agraria, estas fueron en su mayoría detenidas por la oposición política, no fue hasta el periodo de 1979 a 1982 que el interés político se enfocó en realizar medidas de carácter contrainsurgente, se crean en esta etapa las bases de las reformas económicas sobre las que se levanto el nuevo sistema político. La reforma agraria en El Salvador se inició con la llegada de la Junta Revolucionaria de Gobierno el 15 de octubre de 1979.

La Junta Revolucionaria de Gobierno se comprometió con el país a adoptar medidas que condujeran a una distribución más equitativa de la riqueza nacional. En términos oficiales una de esas grandes tareas era la Reforma Agraria, que constituyo la determinación política para traspasar la tierra de las pocas manos en que se encontraban a las de los campesinos sin o con poca tierra que formaban la mayoría. La proposición del nuevo gobierno se materializó legalmente en la dictación de los siguientes decretos: Decreto 153 Ley básica de la Reforma Agraria del 5 de marzo de 1980; Decreto 222 Reformas adicionales a la Ley Básica de la Reforma Agraria del 12 de mayo

de 1980; Decreto 154 Toma de Posesión e Intervención de Tierras Previas a la Vigencia de la Ley Básica de Reforma Agraria del 5 de marzo de 1980; y Decreto 207 Ley para la Afectación y Traspasos de Tierras a Favor de sus Cultivadores Directos, del 5 de mayo de 1980.

La reforma agraria fue llevada a cabo a través de todo el territorio nacional, sin consideraciones acerca del cultivo, localización, productividad, sistema de tenencia de la tierra, calidad del suelo, o cualquier otra variable; por lo tanto, cualquier tierra utilizada para la agricultura, ganadería o explotación forestal fue afectada por los anteriores decretos, con las excepciones o limitaciones establecidas en las diferentes normativas. Las tierras afectadas comprendían cualquier propiedad dentro del territorio nacional perteneciente a uno o más individuos o asociaciones.²⁹

La reforma agraria se implementó en tres fases: Bajo la fase I (Decretos 153/154 de Marzo de 1980) todas las propiedades que excedían las 500 hectáreas iban hacer expropiadas. Esta categoría represento el 15% de la tierra agrícola, ya que los propietarios tenían el derecho de retener hasta 150 hectáreas, además, el gobierno podía incrementar el derecho de reserva hasta en un 20% (Decreto 153 de 1980, artículos 4 y 7), la compensación se basaba en las declaraciones del valor de la propiedad para fines impositivos, y era pagadera en bonos a un periodo de 20 a 30 años. Las haciendas expropiadas habían de ser distribuidas en cooperativas, cuyos miembros serian trabajadores sin tierra. (Decreto N° 153. Artículos 18-21; 31).³⁰ El costo de las tierras y de las inversiones en capital provistas por las agencias del GOES serian pagadas por los beneficiarios en un periodo de 20-30 años.

²⁹ José Antonio Ocampo y Santiago Perry, *El giro de la política agropecuaria*, 2ª ed., (San José Costa Rica: TM Fonade, 1995), 30-32

³⁰ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *Efectos de la reforma agraria en El Salvador*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: USAID, 1984) 20-40.

Es extremadamente difícil presentar datos confiables sobre el proceso de la Reforma Agraria de la Fase I, por un lado los datos del ISTA suelen ser incompletos o no confiables ya que para septiembre de 1983, aún no había examinado todas las propiedades expropiadas; no habían establecido el tamaño y tipo de las tierras involucradas; no había establecido la compensación que se les debía a los propietarios expropiados o los montos que debían pagar los beneficiarios; y no habían determinado el número de propietarios expropiados. Por otro lado, los datos proporcionados por la misión USAID/El Salvador no son mejores. Sus propios estimados sobre el número de propietarios expropiados oscilaban entre uno mayor de 360 (Mayo 1983) a uno menor de 194 (Enero de 1984). Para el equipo de Inspección General de la AID, esta situación es "... Ilustrativa del grado de confusión que prevalecía en los datos y en la información básica concerniente al programa de reforma". (Inspector General, AID, 1984: 22).

No es sorprendente que ni la USAID/ESA, ni el ISTA fueran capaces de proveer a la Inspección General de USAID de una lista confiable de las cooperativas organizadas bajo la Fase I. Después de tres semanas de trabajo en las oficinas del ISTA, el equipo de Inspección General presentó una lista de 317 cooperativas formadas hasta el 31 de marzo de 1984 (Inspector General, AID, 1984: 11). Durante mayo-octubre de 1983, el equipo de la Inspección General visitó y efectuó una auditoría en 16 cooperativas de la Fase I, seleccionadas al azar sobre una muestra de 35. Debido a razones de seguridad, las cooperativas visitadas se encontraban en áreas bajo control gubernamental. En general se encontró que no era empresas financieramente viables: reportaron deudas masivas de capital, subutilización del mismo, grandes porciones de tierra no productiva, una fuerza de trabajo sustancialmente mayor que la necesitada, y una pobre administración. Aun cuando no se cita ningún dato sobre producción, se encontró que el ingreso

generado por las ventas era insuficiente para abonar a los créditos de producción e inversión, mucho menos para pagar la deuda principal (Inspector General, AID, 1984: 30).

Como evidencia adicional para sus conclusiones, el reporte de la Inspección General cita un estudio sobre 51 cooperativas efectuado por el Ministerio de Agricultura de El Salvador (MAG). El estudio concluye que solamente 9 (17.6%) de dichas cooperativas resultaban financieramente viables; otras 9 podrían resultar viables después de 6 a 12 años de operación; y 33 (64.8%) nunca serían viables tal como se encontraban estructuradas. El reporte de la Inspección General continúa citando varias razones del fracaso de las cooperativas de la Fase I. La primera razón era la pobre calidad de la tierra distribuida: en las cooperativas visitadas, el 43% de la tierra no eran productivas y la mayoría del resto era de pobre calidad. (Inspector General, AID, 1984:20).

La segunda razón era el excesivo número de miembros en las cooperativas: Todas las cooperativas visitadas tenían un mayor número de miembros que el número de personas empleadas antes de las reformas. El informe también menciona un estudio del ISTA sobre 12 cooperativas cuyos miembros representaban más del doble de las personas que trabajaban en las haciendas expropiadas, antes de la reforma (Inspector General, AID, 1984: 33-34).

Fase II: iba a ejecutarse mediante la expropiación y distribución de las explotaciones cuya extensión estuviese comprendida entre 100 hasta 500 hectáreas, esto hubiese involucrado alrededor de 1,755 propiedades, representando cerca de 350,000 hectáreas, la mayor parte de ella de gran productividad y cultivada con café y algodón. El área total incluida constituía

el 24% de las tierras agrícolas. Esta fase no se ejecutó. De acuerdo al Informe de Insectoría General AID: la suspensión de esta fase según oficializo el gobierno de turno debido a la escasez de personal administrativo y de recursos financieros. (Inspector General, AID, 1984: 42).

Pero jurídicamente esta fase no se ejecutó dado que en 1983, se inician los estudios para emitir la nueva Constitución de la República, por una comisión especial de la Asamblea Constituyente, que en esa época se encontraba presidida por el mayor Roberto Dabuisón Arrieta, del partido ARENA. Comisión constituida especialmente para redactar el anteproyecto de la constitución, que era más de avanzada que los mismos legisladores, lo importante es abordar lo concerniente al inciso último del artículo 105, como una consecución de la disposición del artículo 104.

A diferencia de su proyecto original, la Constitución formal vigente, en su artículo 105 Cn., reconoce la propiedad privada sobre los bienes inmuebles rústicos; hasta un máximo de 245 Ha's ampliándose sustancialmente el límite que proponía el proyecto en la exposición de motivos, límite que no sería aplicable a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas; dándose la oportunidad al propietario de que escogiera la tierra que deseaba conservar.

Con el espíritu del artículo 105, en su redacción final determina que el límite al derecho de tenencia de la tierra sería de 245 Ha's, borrándose así el esquema de la II fase, e impidiendo afectar las propiedades que oscilaban entre 100 y 500 Ha's., porque sólo se afectaría las propiedades que el artículo 105 Cn. no sólo dejó igual la gran propiedad rural; sino que además borró totalmente del esquema de políticas agrarias de cambio. Se negó la vida jurídica a la II fase de la Reforma Agraria (proyecto original) muriendo

con este artículo la expectativa del campesino de ser adjudicado de los excedentes del derecho de reserva legal. A partir de la aprobación de la Constitución vigente nace la problemática que plantea la transferencia de las tierras excedentes de 245 Ha's.

Fase III: la fase III o el programa "tierra para el labrador" (Decreto 207 del 28 de Abril de 1980), convirtió a todo arrendatario en candidato elegible para obtener la propiedad que trabajaba, sujeto a un máximo de 7 hectáreas de extensión (Decreto 207, 1980, artículos 1 al 3). Los beneficiarios recibirían los títulos definitivos después de un periodo de pago de 30 años. FINATA, fue establecida en diciembre de 1980 para llevar la implementación del Decreto 207. La Fase III, también conocida como el programa "Tierra para el labrador", se suponía que sería auto-ejecutable; según la cual los arrendatarios de pequeñas parcelas irían obteniendo su propiedad (después de 30 años), sujeto a las restricciones de que las parcelas adjudicadas, no serían mayores de 7 hectáreas. Esta Fase fue prácticamente impuesta por los EUA, bajo la dirección del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD), razón por lo cual, suscito mayor oposición entre los funcionarios salvadoreños.

Bajo el Decreto 207 de abril de 1980, el gobierno tenía que proceder a expropiar todas las parcelas, sin consideración de su tamaño, que estaban siendo explotadas por medio de cualquier tipo de arrendamiento. Los propietarios de explotaciones menores de 100 hectáreas que fueron expropiados según la ley, iban a recibir el 50% del valor de la propiedad en efectivo y el resto en bonos con vencimientos a 20-30 años. Para poder calificar como beneficiario de este programa, el arrendatario debía solicitarla al ISTA (después se nombró a FINATA como encargada) y proporcionar toda la información requerida (Artículo 1-9). El procedimiento era complejo y largo.

El periodo de vigencia de la Fase III fue prorrogado tres veces, hasta que expiró el 30 de junio de 1984 (Inspector General. AID, 1984: 26). Durante este periodo el beneficiario poseía el título de propiedad sin derecho de arrendar o transferir. Es decir este estaba sujeto a que lo que poseía no debía venderlo ni arrendarlo, protegiendo así su derecho.

Lo anterior revela como los intereses políticos, restringieron el aplicar una reforma agraria plena que no solo permitiera el acceso a la tierra para el campesino, si no que esta sirviera como puente para el desarrollo agro productivo del país, la reforma así como fue implementada, lejos de ser un mecanismo de solución para el campesino, esta se convirtió en un escudo nada más para las elites gobernantes ante las amenazas campesinas de ese momento histórico en la lucha y aplicación de un sistema comunistas o socialista.

1.5.5. Programa de Transferencia de Tierras 1992. Como mecanismo de acceso a la tierra agrícola en El Salvador

Con el fin de facilitar el acceso a las tierras, se realizaron medidas que posibilitaron las condiciones de negociación para la compra venta, estas medidas se detallan de mejor manera en el artículo 1 de la Ley Del Régimen Especial y Transitorio De La Promesa De Venta Dentro Del Programa De Transferencia De Tierras" Decreto Legislativo número 290 del 9 de marzo de 1995, Diario Oficial número 63, Tomo 326 de fecha 30 de marzo de 1995, en donde plantea que:"la presente ley tiene por objeto establecer un régimen jurídico especial y transitorio que regule el contrato de promesa de venta, a fin de asegurar la negociación de los inmuebles ofertados por medio del Banco de Tierras, y de facilitar la formalización de la Transferencia entre los propietarios de los inmuebles ofertados y los beneficiarios del Programa de

Transferencia de Tierras (PTT)” (Decreto 290,1995:1). Para poder hacer la transferencia de las tierras era necesario realizar un inventario, del cual el FMLN se comprometió a realizar dentro de los acuerdos de paz, este se había negociado en un plazo de 30 días posterior a la firma de los acuerdos (Acuerdos de Paz: 1992:552); sin embargo, se presentaron una serie de problemas para la realización del mismo, dentro de los se encontraba la falta de coordinación entre el GOES y el FMLN, debido a que el Gobierno no proporcionó información sobre la propiedad de la tierra para la realización del inventario, por lo que se basó en información proporcionada por líderes comunales. A partir del inventario se determinó que el programa se diera en los 14 departamentos de El Salvador, y en mayor proporción los departamentos de La Libertad y La Unión (Álvarez y Chávez, 2001).

Sin embargo, a pesar de esto, el procedimiento de compra-venta en el PTT se dio en base al proceso del principio de voluntariedad, este consistía en que los propietarios de las tierras, podían transferirlas únicamente si ellos estaban de acuerdo con vender las propiedades voluntariamente, como primer efecto que un pequeño grupo de antiguos propietarios con grandes terrenos obstaculizaran el PTT en los departamentos de Chalatenango y Morazán. El segundo efecto que surge resultado del principio de voluntariedad, fue el incremento excesivo de los precios de las propiedades, así como también el hecho que la aplicación del PTT se retrasara. (Baumgarther, 1998).

El PTT tenía como objetivo la repartición de 237,000 manzanas, y buscaba beneficiar a: excombatientes del FMLN, excombatientes de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), campesinos, pequeños agricultores beneficiarios de la reforma agraria y tenedores de tierras en zonas conflictivas. Por otra parte, según el informe de FUNDE (1997) el tamaño de

las parcelas por clase sería la siguiente: Clase I y II, se otorgarían 2 mz. Clase III y IV, se otorgarían 3 mz. Clase V y VI, se otorgarían 5 mz. Clase VII y VIII, se otorgarían 7 mz. Para vigilar el desarrollo del PTT, se crearon algunas instituciones dentro de las cuales tenemos las siguientes: Dentro de la Comisión Nacional para la Paz (COPAZ), se creó una subcomisión CEA/COPAZ cuya finalidad era verificar el inventario de las tierras existentes, así como también, facilitar las condiciones de negociación entre los beneficiarios del programa y los dueños legítimos de las tierras.

El Gobierno de El Salvador creó la Oficina Coordinadora del Tema Agrario (OCTA), como una institución encargada de supervisar el proceso y llevar un registro que sería verificado por el Gobierno de El Salvador, el FMLN y ONUSAL. Se delegó al ISTA para ejecutar la transferencia de las tierras que eran propiedad del Estado.; Por su parte el FMLN, estableció una institución que tendría una función similar a OCTA y que tendría como objetivo la verificación del tema agrario, esta institución fue la “Comisión de Tierras”. (Álvarez y Chávez, 2001).

El PTT se realizó en tres partes, siendo estas las siguientes: Parte I: El principal objetivo era beneficiar a unas 15,400 personas, que representaban un 32.4% del total de beneficiarios, a través de transferir unas 77,000 Mz. Parte II: Se buscaba beneficiar a unas 4,000 personas, que representaban a un 8.4% del total, en esta etapa se buscaba transferir unas 20,000 Mz. Parte III: Es en esta parte se pretendía beneficiar a unas 28,100 personas, que representaban un 58.2% del total de beneficiarios, en esta fase se tenía como principal objetivo transferir solamente 14,200 Mz, una cantidad de tierra mucho menor que en la primera y en la segunda etapa. (Lungo, 2011). Sin embargo, para que estas tierras fueran asignadas fue necesaria la aplicación de medidas que permitieran facilitar el acceso a créditos a los beneficiarios,

para lo cual se promulgó la ley del financiamiento de la propiedad rural según Decreto Legislativo número 713 de fecha 20 de febrero de 1991, Diario Oficial número 43, Tomo 310 del 4 de marzo de 1991, que tenía como objetivo, lo siguiente: “Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto canalizar recursos financieros provenientes del Estado y de otras fuentes, destinados a proporcionar créditos a los campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores, para que éstos adquieran en propiedad tierras de vocación agrícolas, pecuaria o forestal. Dichos recursos podrán canalizarse por medio de las instituciones del sistema financiero.” (Decreto 713,1991:2).

En el decreto 263,³¹ expresa en el tercer artículo la condonación de la deuda: “Art. 3.- Como consecuencia de la readecuación de los créditos a su valor actual, quedan autorizadas las instituciones acreedoras para dar por cancelados los préstamos adeudados, con el pago del 10 % del saldo de capital e intereses, ya fuere en efectivo o por medio de bonos de reforma agraria o de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas. En el caso del Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero, éste deberá recibir el pago referido, ya sea por medio de efectivo, de los antes relacionados bonos, o con bienes inmuebles, cuyos precios se establecerán por medio de un perito valuador inscrito en la Superintendencia del Sistema Financiero”. El PTT culminó en el año de 1998, y hasta ese año funcionó el Banco de Tierras, el cual fue cerrado por el decreto legislativo N° 202,³² en donde se expresa: “Art. 1.- Declárese disuelta la institución oficial de crédito denominada Banco de Tierras, que se creó mediante Decreto Legislativo N° 713, de fecha 20 de febrero de 1991 en consecuencia, procédase a la liquidación en la forma prescrita en este Decreto.”(Decreto 202,1998:2).

³¹ Ley Especial para facilitar la Cancelación de las Deudas Agraria y Agropecuaria (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998)

³² Ley de Liquidación y Disolución del Banco de Tierras (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1998)

2.5.6. Políticas públicas y programas que se han ejecutado desde 1989 hasta el 2014 como mecanismos de acceso a las tierras agrícolas en El Salvador

Las siguientes políticas y programas de acceso y uso de la tierra expuestas en esta investigación ampliarán un criterio reflexivo de la importancia de las estrategias gubernamentales en la solución del problema. La siguiente información fue extraída de los diferentes planes de GOES.

2.5.6.1. Período presidencial: Alfredo Cristiani 1989-1994

En la administración Cristiani, el marco englobante de las políticas económicas fue el esfuerzo por reorientar la economía con el objeto de "establecer un sistema de economía de mercado" (Plan de desarrollo económico 1989-1994). Las políticas y programas de acceso y uso de la tierra en el periodo presidencial 1989-1994 fueron:

- I. Programa País de propietarios: Se implementa en 1991 y buscaba beneficiar a poseedores de lotes en zonas marginales, proyectos de viviendas y lotes de servicio urbano o rural destinado a personas de escasos recursos y en parcelaciones agrícolas de interés social. El objetivo del programa era posibilitar la titulación de los lotes o parcelas a través de procedimientos breves y sencillos que les permitiera inscribir sus propiedades en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas.
- II. Financiamiento para la pequeña propiedad rural: Se implementa en 1991, el objetivo era canalizar recursos financieros provenientes del Estado y otras fuentes a fin de proporcionar créditos a los pequeños productores, para que éstos adquirieran en propiedad tierras.

- III. Fondo de Inversión Social: En 1990 se crea el FIS como un fondo compensatorio de apoyo a los esfuerzos de la misma población por reducir la pobreza mediante inversiones en infraestructura económica, social y productiva. El FIS se diseñó como organismo público autónomo de corta duración, con un mandato de cuatro años.

- IV. Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA) Con el proyecto se buscaba fortalecer el sector público agropecuario a través de la reorganización y desarrollo institucional, la generación de tecnología productiva ambientalmente sostenible a través de la investigación; y contribuir a mejorar la productividad de pequeños y medianos productores agropecuarios a través de los servicios de extensión agropecuaria.

1.5.6.2. Período presidencial: Armando Calderón Sol 1994-1999

El interés de la administración del Presidente Armando Calderón Sol se concentró en la consolidación de los Acuerdos de Paz, la continuación del proceso de apertura comercial, reforma institucional y mantener la estabilidad macroeconómica. Durante este período se buscaba, según el Plan de Gobierno 1994-1999, hacer de El Salvador un país de propietarios. Las políticas y programas de acceso y uso de la tierra en el periodo presidencial 1994-1999 fueron:

- I. Régimen especial de la tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarios de la Reforma Agraria: Se da en 1996 mediante el decreto 719, teniendo el objetivo de establecer el régimen especial de la tierra propiedad de los beneficiarios de la Reforma Agraria y Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra.

- II. Plan Nacional de Modernización del Registro Inmobiliario y del Catastro: Se da desde 1996 y finalizó en 2004. Comprende, la verificación de predios mediante fotografías aéreas y la verificación jurídica sobre la propiedad y derechos de posesión de las fincas.

- III. Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Región Paracentral (PRODAP): Se realizó en los departamentos de San Vicente y Cabañas en 1993. El Objetivo era mejorar la calidad de vida, el nivel de ingresos y el estado nutricional de los pequeños productores/as, creando alternativas de trabajo permanente, promoviendo la diversificación agropecuaria y la conservación de los recursos naturales. Así como también el desarrollo del programa ambiental en El Salvador, que mejoraría los recursos naturales.

1.5.6.3. Período presidencial: Francisco Flores 1999-2004

En el período 1999–2004 se iniciaron las negociaciones de tratados de libre comercio y se llevó a cabo el proceso de dolarización de la economía. En dicho periodo continuo a la tendencia a la desaceleración económica y el deterioro de la actividad agrícola fue agravado por la caída de los precios internacionales del café. (Álvarez, 2010). Las políticas y programas de acceso y uso de la tierra en el periodo presidencial 1999-2004 fueron:

- I. Programa de Solidaridad Rural: Creado en el 2000 por el ISTA con el fin de incorporar familias de extrema pobreza en el Sector Agropecuario, como beneficiarios del sector agropecuario reformado a través de la entrega de solares para vivienda y facilitación a tramitar otro tipo de servicios para la integración y estabilización en sus respectivos lugares de residencia.

- II. Plan Nacional de ordenamiento territorial: Creado en 2001, es un plan para la creación de un régimen de la propiedad y uso del suelo, en donde se establecen las competencias y funciones en relación a los usos; los derechos y obligaciones de los propietarios. Este programa buscaba el mejor aprovechamiento de las tierras agrícolas, buscaba sectorizar el país e incentivar a los productores agrícolas que invirtieran en tierras con potencial explotación agrícola.

- III. El Programa de Seguridad Jurídica Rural (Proseguir): Creado en el 2001 bajo el decreto N° 20 el objetivo fundamental era solucionar el problema de los beneficiarios del PTT que no deseaban continuar siendo propietarios en forma pro-indivisa de los inmuebles que les fueron transferidos así como brindar seguridad jurídica individual a cada poseedor de lotes que participen del programa.

1.5.6.4. Período presidencial: Elías Antonio Saca 2004-2009

Con la llegada de Elías Antonio Saca a la presidencia, se buscó darle mayor peso al sector agropecuario, reflejándose en la creación de un programa presidencial destinado específicamente a la reactivación sectorial y la modernización de instituciones. Las políticas y programas de acceso y uso de la tierra en este periodo presidencial 2004-2009 fueron:

- I. Programa de Reversión Agro-empresarial (PRA): Los componentes principales eran la rehabilitación, reconstrucción y transferencia de sistemas de riego y diversificación de cultivos; sistema de alianzas para la tecnología agrícola y forestal; y servicios de apoyo a la producción agropecuaria y forestal. Con este programa se pretendía ayudar a los agricultores bajo el sistema de riego.

- II. Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (PREMODER): Programa dirigido a las áreas rurales de los departamentos de Santa Ana, Ahuachapán, Sonsonate, La Libertad y Chalatenango. Buscaba mejorar la capacidad de generar ingresos a través del acceso a programas de asistencia técnica productiva y la puesta en marcha de una estructura institucional, a nivel nacional, responsable del desarrollo rural alivio a la pobreza rural, buscaba con lo anterior la reactivación de la agricultura.
- III. El Proyecto de Desarrollo Rural para las Poblaciones del Nor-Oriente de El Salvador (PRODENOR): El programa fue destinado a fortalecer la infraestructura social de las comunidades rurales, generar empleos e incrementar los ingresos de residentes de dichas áreas, mejorar los niveles de salud y nutrición en niños escolares y hacer un análisis de riesgo de plagas.
- IV. El Programa Nacional de Frutas de El Salvador, FRUTALES: Tenía como objetivo aumentar la capacidad del sector agrícola para contribuir en la diversificación, el crecimiento económico del país, la generación de divisas, la creación de fuentes de empleo y el mejoramiento del medio ambiente; además dicho programa el fortalecimiento de la organización de productores, mediante el fortalecimiento institucional.
- V. Política Institucional de Equidad de Género: Buscaba ser una contribución en la disminución de las brechas entre hombres y mujeres rurales, especialmente con relación al control y uso de los recursos de producción del sector. Este fue un programa que pretendía ayudar a las mujeres del campo en sus tareas agrícolas.

1.5.6.5. Período presidencial: Mauricio Funes 2009-2014

En el plan quinquenal de desarrollo 2010-2014, el Gobierno de El Salvador planteó que la política pública giraría en torno al sector agropecuario y agroindustrial. En el mismo plan quinquenal se exponían los principales desafíos a los que se debían enfrentar, tales como: a) Reducir la desigualdad y los desequilibrios territoriales, sectoriales y de género, que busca ayudar a las familias rurales cuya producción es de subsistencia a transitar hacia una agricultura que genere un excedente; b) Producir alimentos de manera sostenible para abastecer el mercado nacional insatisfecho y contribuir a la soberanía alimentaria; c) Reposicionar el sector agropecuario y sentar las bases para la modernización, la diversificación, el crecimiento y la competitividad con énfasis en la revalorización de la agricultura familiar. Los programas y políticas implementadas en el Gobierno Presidencial 2009-2014 fueron:

- I. Programa de Agricultura Familiar (PAF): Este programa busca dar solución a los problemas de productividad, seguridad alimentaria y pobreza. Para ello contaba con cuatro ejes de acción. El primer eje estaba conformado por el programa de abastecimiento nacional en el que entregan insumos agrícolas y se busca dar apoyo crediticio. El segundo eje estaba compuesto por el programa de encadenamiento productivo que daba apoyo a las familias rurales mediante servicios como capacitaciones y asistencia técnica. El tercer eje estaba conformado por el programa de enlace con la industria, que promueve que las familias se organicen mediante asociaciones y así acceder al mercado. El cuarto eje estaba conformado por el programa de innovación agropecuaria, que promovía el conocimiento necesario que demandaban los productores de las cadenas de valor agropecuarias,

para aumentar y sostener su competitividad en el mercado. Con este programa integral lo que se buscaba era reactivar la micro y media producción agrícola, capacitando a sus inversores y proporcionando la ayuda financiera y técnica sostenible en el tiempo.

- II. Plan Estratégico Sectorial (PES): Buscaba facilitar y dinamizar el proceso de desarrollo sostenible en los ámbitos agropecuario, forestal, pesquero y rural, con el fin de contribuir al bienestar de la familia rural. Este plan apostaba al incremento de la producción y disponibilidad de los granos básicos, mejor manejo de los recursos hidrológicos, ordenamiento y manejo sostenible de los ecosistemas forestales, y ampliar la gama de productos tradicionales. este plan sin duda era una estrategia clave ante los efectos del cambio climático y que estos no afectaran o impactara como este sector lo esperaba, con este plan se impulsa nuevamente la agro producción.

- III. Programa de Atención Integral de Asentamientos Productivos en Pequeña Escala: Este programa tenía varios componentes: en primer lugar, la generación de la actividad productiva estable al insertar a estos segmentos de población en circuitos productivos más amplios, a partir de la ejecución de proyectos específicos y de garantizar la producción básica (seguridad alimentaria) y, en segundo lugar, atención a las demandas sociales a través de la promoción del desarrollo social integral en los asentamientos productivos en Comunidades Solidarias Rurales, a los asentamientos productivos beneficiados por el programa de Transferencia de Tierras y a otros productores en pequeña escala en el ámbito nacional. Este fue un programa que garantizaba la ayuda a este sector que fue olvidado por mucho tiempo y que con este programa se iba a invertir.

1.6. Mecanismos de acceso al crédito agrícola en El Salvador

Con el intento de desarrollo de los mecanismos de acceso a la tierra implementados en nuestro país y posterior desaparición de cada uno de ellos, estos siempre fueron acompañados de mecanismos de acceso al crédito, cuyo único objetivo era permitir que tan importante sector accediera a créditos agrícolas para la producción. Fue así como surge la primera ley de crédito refaccionario emitida el día 16 de mayo de 1932, publicada en el Diario Oficial No.113, Tomo 112 de fecha 17 del mismo mes y año apareciendo en el sumario del mencionado Diario Oficial; como una ley para que los agricultores pudieran obtener préstamos en numerario, que destinarán al pago de jornales, materias primas, abonos, instrumentos de labranza y ganado.

En este período el Estado intervino en forma directa pero débilmente en la regulación y canalización del crédito mediante la creación del Banco Central de Reserva de El Salvador y el funcionamiento posterior del Banco Hipotecario de El Salvador, la Federación de Cajas de Crédito Rural y la Compañía Salvadoreña de Café, entre otras instituciones crediticias.³³

1.6.1. Banco Central de Reserva de El Salvador

El punto de partida de este período lo marca el aparecimiento del Banco Central de Reserva de El Salvador, fundado en virtud de leyes que se emitieron en 1934, según decretos D.L. No.64 del 19 de junio de 1934 y D.L. No. 65 del 19 de junio de 1934. Siendo Presidente del Banco Central el Señor Carlos Canessa, el 20 de abril de 1961, mediante la Ley de Reorganización

³³ Rafael Menjívar, *Acumulación Originaria y Desarrollo del Capitalismo en El Salvador*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: Abril Uno, 2005)110-120

de la Banca de la Nación, según Decreto N°. 116 del Directorio Cívico Militar de El Salvador, de fecha 20 de abril de 1961, publicado en el Diario Oficial N°. 71, Tomo 191, de la misma fecha., el Banco Central se convirtió en entidad del Estado de carácter público, reorganizando y modificando sus funciones originales.

El Banco Central de Reserva tuvo mayor responsabilidad en las políticas monetarias y crediticias al proporcionársele los instrumentos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. con la Ley de Creación de la Junta Monetaria, decretada el 23 de agosto de 1973, se concentró la formulación y dirección de las políticas monetarias y financieras en un nuevo ente del Estado y el Banco Central se convirtió en ejecutor de las resoluciones. Asimismo, esta misma Ley estableció que la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras dependería de la Junta Monetaria.³⁴ Con el surgimiento de este banco le siguieron otros como el Banco Hipotecario, lo anterior para impulsar el crecimiento agro productivo del país de esa época.

1.6.2. Banco Hipotecario

El Gobierno de la República según el D.L. No.5 del 18 de Diciembre de 1934, publicado en el D.O. No.6, del 8 de enero de 1935, funda el Banco Hipotecario de El Salvador con objetivos de ser una institución especializada en crédito hipotecario, promover la producción agropecuaria y reducir la usura de los habilitadores y bancos privados. Su creación fue una respuesta al llamado de los agricultores que sufrían en esa época, el oneroso régimen crediticio y a quienes la gran depresión que se iniciara en 1929. En sus primeros años de funcionamiento, se convirtió en una institución de

³⁴ S. Baranyi y C. Deere, *Financiamiento rural: bases y perspectivas para su desarrollo*, 2ª ed., (México D.F: De palma, 2011), 25-34.

salvamento, para aquellos grupos privilegiados que se encontraban insolventes; instituyéndose el crédito a mediano y largo plazo, ayudando a concentrar las mejores tierras en un número relativamente pequeño de propietarios. Han transcurrido muchos años desde su fundación y si bien es cierto que ha mejorado notablemente la asistencia financiera del sector agropecuario, no ha cumplido con los objetivos planeados. Entre los méritos del Banco Hipotecario merecen especial mención, el haber sido el pionero del crédito institucional, haber fundado los primeros Almacenes Generales de depósito y haber patrocinado el establecimiento de la federación de Cajas de Crédito y su sistema de Crédito Rural en el año de 1942 con recursos propios; asimismo patrocinó el establecimiento de la Compañía Salvadoreña de Café, S.A.³⁵

1.6.3. Compañía Salvadoreña de Café S.A.

Institución creada por Decreto Legislativo No.61 de fecha 10 de Noviembre de 1942 y posterior reforma y adición; por su escritura de constitución otorgada el día 1º de abril de 1943 y por sus estatutos y reglamentos internos. Quedo organizada como institución de utilidad pública, bajo la forma de Sociedad Anónima. Fue fundada en una época en que a causa de la Segunda Guerra Mundial se habían cerrado los mercados europeos del grano y los Estados Unidos de América, no podían absorber la producción total. Los países productores de café del continente con el objeto de evitar en lo posible la caída de los precios del grano y dividirse equitativamente los mercados de consumo, suscribieron en noviembre de 1940, el Convenio Interamericano del Café, por el cual se establecieron cuotas básicas anuales de exportación. La idea fundamental que se tuvo en mente para la fundación

³⁵ Ibíd.

de la compañía fue que desempeñara el servicio público de regularizar los precios del café, para que pudiera efectuar sus operaciones comerciales dentro de un régimen de libre competencia, separada de los vaivenes políticos. De acuerdo con la Ley, la compañía tenía los siguientes objetivos:

I- Comprar y vender café con el fin de regularizar los precios en beneficio de los productores. II- Participar y colaborar con sociedades e instituciones que puedan mejorar las condiciones de la industria del café en todos sus aspectos tanto por lo que se refiere a la producción y elaboración del grano, como al comercio interior y exterior del mismo, concediendo créditos para favorecer el desarrollo de la producción, la industria y el comercio del café. III- Realizar todas las operaciones complementarias y accesorias para el buen desarrollo de los objetivos anteriores tales como cobranzas, pagos por cuenta ajena, captaciones, peritajes, importación directa de fertilizantes y otros conexos. Después de muchos años de fundada y de su reestructuración a manos del Estado, no se visualizaron cambios radicales en la política cafetalera como era de esperarse.³⁶

1.6.4. Federación de Cajas de Crédito

No podía dejar de apreciarse la labor crediticia de la Federación de Cajas de Crédito; creada por Decreto Legislativo No.113 del 21 de Diciembre de 1942; promulgando la Ley de Crédito Rural, que tuvo por fines servir a los pequeños agricultores y desarrollar sociedades cooperativas, llamadas a evitar la usura; pretendió estrechar las relaciones del pueblo con el hogar, la tierra y la riqueza nacional. Este sistema crediticio, previsto en su ley, debía ser desarrollado por medio de sociedades locales denominadas “Cajas de

³⁶ Rodolfo Cardenal, *Manual de Historia de Centroamérica*, ed. por UCA, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: arr, 1996), 67-70

Crédito Rural”; una Federación de ellas coordina las funciones de estas y se llama Cooperativa de Cajas de Crédito Rural Limitada. La creación del sistema de Crédito Rural, integrado por las Cajas de Crédito y la Federación, tuvo originalmente por objeto, desarrollar mediante un sistema operativo, los medios por los cuales llegaran hasta la pequeña agricultura los beneficios del crédito.

Esta función que al principio se mantuvo dentro del marco de sus finalidades, en el presente, se ha desviado hacia otras actividades, descuidando su capacidad para atender eficientemente el crédito agrícola que constituyó su objetivo primordial. La Federación desde sus inicios hasta la creación del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo llevó una política pasiva en cuanto a la promoción del movimiento cooperativo, a tal grado que las pocas cajas que se formaron desde su fundación fueron impulsadas por la inquietud de ciudadanos prominentes en las comunidades y no de una promoción decidida de la Federación.³⁷

1.6.5. Administración de Bienestar Campesino (ABC)

Por Decreto del Directorio Cívico Militar, No. 457, del 11 de Diciembre de 1961, publicado en el Diario Oficial No.239, Tomo 139, de fecha 27 del mismo mes y año, fue creado el Instituto Oficial Autónomo de Derecho Público denominado ADMINISTRACION DE BIENESTAR CAMPESINO, bajo presión de la A.I.D. con objeto de canalizar al sector agrícola salvadoreño, recursos prestados por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, mediante la instrumentación del crédito agrícola supervisado; destinado a pequeños y medianos agricultores, con objetivos de superarlos integralmente

³⁷ *Ibíd.*, 70-72

en los aspectos económicos y sociales. Pero la A.B.C. no proporcionó crédito supervisado en el sentido estricto de la palabra, durante su función como Instituto Autónomo dedicado al fomento del sector rural; más bien, realizó una forma imperfecta de crédito orientado, con deficiencias tales para este, como el de carecer de planes específicos para el fomento de la producción de determinados renglones o productos agropecuarios considerados básicos en el medio y acorde con la experiencia de los usuarios.³⁸

1.6.6. Programa de Mejoramiento de Tierras Agrícolas “META”

Los Estados Unidos de Norte América, dentro de la alianza para el progreso adquirieron el compromiso de facilitar ayuda económica y asistencia técnica a los países latinoamericanos que suscribieron la Carta de Punta del Este. Esta circunstancia fue aprovechada en El Salvador, para la planificación de los primeros estudios encaminados al financiamiento para el fomento agropecuario, con orientación estatal. Entre ellos, cabe citar el Programa de Mejoramiento de Tierras Agrícolas “META”, que fue establecido en 1963, con el objeto específico de estimular las inversiones básicas en el sector agropecuario, tan necesarias para lograr un mayor desarrollo económico y social del país. Desde 1952, antes de la iniciación del “META”, existían otros programas gubernamentales de mejoramiento de tierras.

En este aspecto el Ministerio de Agricultura y Ganadería prestaba servicio de asistencia técnica, proporcionando maquinaria para la construcción de obras de conservación de suelos, riego y drenaje. Pero la falta de recursos financieros de largo plazo, hacía que la labor realizada fuera de poca significación. META vino a resolver el problema planteado a los técnicos del

³⁸ *Ibíd.*, 80-84

Ministerio que no podrían acelerar el bien aprovechamiento de los recursos de agua y suelo, por carecer del crédito indispensable, que permitiera efectuar las inversiones recomendadas. El mencionado programa se inició, oficialmente, con la firma y ratificación de un Contrato de Préstamo entre la Agencia para el Desarrollo Internacional “AID” y el Gobierno de El Salvador, en Noviembre de 1963.

El objetivo primordial del programa, era proveer asistencia técnica y los fondos necesarios destinados para la construcción de obras de conservación de suelos, drenaje e irrigación, en propiedades de pequeños y medianos agricultores, con el fin de incrementar la producción agrícola y proteger los recursos naturales, y, como consecuencia mejorar la técnica de los cultivos, a efecto de aumentar la productividad. Al poco tiempo de iniciado el Programa, sus dirigentes encontraron que el cumplimiento de las limitaciones impuestas implicaba una canalización más costosa y lenta de los recursos, por lo que se requería optar por una política agresiva, de buscar e interesar a los agricultores o grupos de agricultores que, reuniendo los requisitos estuvieran dispuestos a realizar las inversiones.³⁹

1.6.7. Fondo de Desarrollo Económico

El Banco Central crea dentro de su patrimonio en diciembre de 1966 el Fondo de Desarrollo Económico con el fin de utilizar una parte de sus reservas, para impulsar y diversificar la economía del país, con objetivos de proporcionar créditos a mediano y largo plazo. Las líneas de financiamiento en lo que a créditos agrícolas se refieren, iban destinadas a la producción animal, mejoras a la propiedad agrícola, fomento de cultivos permanentes,

³⁹ Ibíd. 88-95

adquisición de maquinaria y equipo para usos agropecuarios, industrialización de materias primas de origen agropecuario y mejorar los métodos de conservación, distribución y mercadeo de productos agropecuarios.

Este fondo de desarrollo económico, lo puso el Banco Central a disposición, por medio de los bancos del sistema y además instituciones financieras, dirigido a empresarios interesados en realizar obras de desarrollo agrícola, según Decreto Legislativo No.142 del 13 de Octubre de 1966, reformado por D.L. No. 51, de 30 de julio de 1970, publicado en el D.O. No. 114, Tomo No.228 de 12 en agosto del mismo año.⁴⁰

1.6.8. Banco de Fomento Agropecuario

El Decreto Legislativo No.312 de 10 de abril de 1973, que entró en vigencia el 4 de mayo del mismo año, creó el Banco de Fomento Agropecuario, como institución oficial de crédito, descentralizada, de duración indefinida, con patrimonio propio, con personería jurídica y con autonomía en la administración de sus bienes, operaciones y servicio. El Banco de Fomento Agropecuario fue establecido con dos objetivos: a) Crear, fomentar y mantener facilidad financiera y servicios conexos necesarios para contribuir al desarrollo agrícola; y b) Servir de agente financiero de los organismos encargados de desarrollar programas de bienestar rural y reformas de estructura agraria. En cumplimiento a los Artículos 73 y 74 de la Ley de Creación, el BFA recibió el activo, pasivo y fondos operativos de la Administración de Bienestar Campesino y una reserva para cuentas de lenta recuperación. Según los Artículos 76 y 77 reformados de la misma Ley, le

⁴⁰ *Ibíd.*, 100-105

fueron transferidos los saldos disponibles y la cartera de los programas META, así como la cartera de préstamos agrícolas, pecuarios y agro-industriales del Fondo de Desarrollo Económico, concedidos por el Banco Central de Reserva de El Salvador el 4 de mayo de 1973. A partir del ejercicio de 1973, el Banco contaría con el 50% de la suma que el Banco Central destine para incrementar el Fondo de garantía de préstamos para desarrollo económico. Además, las utilidades líquidas que obtenga en sus divisiones, servirán para incrementar sus fondos capitales. El Banco de Fomento Agropecuario, igual que su antecesor, ha trabajado dentro de los planes de operaciones, formulados anualmente.

El programa de inversión del Banco, en armonía con los planes de desarrollo, estaba dando prioridad a los cultivos alimenticios, financiando granos básicos; ello no implicaba haber descuidado los cultivos de exportación. El crédito del BFA se otorgaba, parte en efectivo para cubrir gastos de mano de obra y prestaciones de servicios y parte en especies para suplir a los usuarios de sus necesidades de insumos agrícolas: semillas fertilizantes, y pesticidas. La participación del BFA en el comercio de insumos agrícolas se ha venido incrementando, lo cual responde al plan de desarrollo agropecuario.

La participación del BFA en el comercio de insumos no sólo actúa como válvula reguladora de precios, sino que además, da garantías de contar con suministro oportuno y en cantidades suficientes. Para cumplir con sus objetivos, el Banco recibió los recursos correspondientes y suscribió los convenios que fueren necesarios con organismos encargados de planificar tales programas. Pese a lo anterior y en un mayor avance en este elemento indispensable del crédito agrícola, surge un elemento o mecanismos necesario para el desarrollo agro-productivo integral en nuestro país, es del

conocimiento de la mayoría del surgimiento del cambio climático y los fenómenos naturales.⁴¹

1.7. Mecanismos de acceso del seguro agrícola en El Salvador

Históricamente es sabido que la actividad agropecuaria está expuesta a diversidad de riesgos que ocasionan pérdidas en la producción y afectan los ingresos de agricultores y agro empresas que pueden alterar los resultados esperados. En primer lugar, por tratarse de una tarea que se realiza a cielo abierto, se encuentra a merced de los fenómenos naturales, que muchas veces pueden convertirse en verdaderas catástrofes. En segundo lugar, al igual que otras actividades económicas, está sujeta al vaivén de los mercados (variaciones en el precio de productos e insumos) y a cambios de orden comercial (cumplimiento de contratos de compra-venta, por ejemplo).

En tercer lugar, no puede sustraerse a los riesgos provenientes del entorno político, macroeconómico y social, como son el cambio en las reglas del juego, la intervención del Gobierno (regulaciones, manejo del tipo de cambio, permisos de exportación e importación), los conflictos sociales, etcétera. Esto, a su vez, afecta las finanzas públicas, pues es habitual que los gobiernos tengan que aportar recursos financieros que no tienen previstos.⁴² En este punto importa mencionar que los desastres naturales perjudican sobre todo a las unidades productivas pequeñas y medianas, que generalmente carecen de respaldo económico para afrontarlas. No hay duda que para poder alcanzar una economía agraria moderna es importante abordar esos desafíos con las diferentes instituciones relacionadas.

⁴¹ *Ibíd.*

⁴² Otero Vila, et al., *Gestión de riesgos y seguros agrícolas*, 3° ed., (San José: Costa Rica: Incat, 2011), 20-30

1.7.1. Ministerio de Agricultura y Ganadería

En El Salvador el organismo responsable de implementar las políticas públicas de gestión de riesgos agropecuarios es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), en coordinación con otras como la Superintendencia del Sistema Financiero, según Decreto No. 844 Legislativo de 10 de octubre de 1996, publicado en el Diario Oficial No. 207, Tomo No. 333 del 04 noviembre de 1996, que es el organismo responsable de la regulación y contraloría de la actividad aseguradora por medio de la ley de Sociedades de Seguros, misma que regula la constitución y el funcionamiento de las sociedades de seguros y la participación de los intermediarios de seguros, a fin de velar por los derechos del público y facilitar el desarrollo de la actividad aseguradora.

El seguro agrícola en El Salvador fue introducido en el año 2001, a raíz de los daños causados por el Huracán Mitch y el fenómeno de El Niño. En ese momento, el Gobierno administró un programa de subsidios a los seguros para reactivar los cultivos de algodón. Este programa cubría el 50% del valor de la prima y se contaba con dos compañías de seguros agropecuarios (Seguros e Inversiones S.A. (SISA) y Aseguradora Pacífico S.A.), que ofrecían seguros multirriesgos, seguros a la inversión y seguro individual por planta. Además, los programas de seguros agrícolas en El Salvador han sido apoyados por aseguradoras internacionales, siendo la más importante, PROAGRO de México. El cuadro que se presenta a continuación se muestra algunos indicadores relevantes para el mercado de los seguros agropecuarios en El Salvador durante los años 2004 y 2006 (no se dispone de información cuantitativa actualizada para los años 2009-2016). En el que se puede observar que el nivel de penetración de los seguros es muy bajo, puesto que no se llegó a cubrir ni el 1% del área cultivada. Se deduce que en años recientes la situación no ha cambiado sustancialmente, debido a la falta

de incentivos por parte del Estado y al poco desarrollo del mercado de seguros agropecuarios en El Salvador, es de notar que este bajo impulso se debe al poco incentivo gubernamental de fomentar el seguro agrícola.

Datos Unidad	Compañías aseguradoras	Primas agropecuarias	Hectáreas aseguradas	Capital asegurado	Póliza emitidas	Siniestro pagados
2004	2	ND	2289	ND	ND	ND
2006	2	0,2	4700	2,7	ND	ND

A pesar que varios diagnósticos que señalan que los instrumentos de mitigación y transferencia de riesgos han penetrado poco en la economía agraria del país, lo que se constata en la recurrencia de solicitudes de apoyo y en la intervención, también recurrente, de los gobiernos, que se ven obligados a aportar recursos, normalmente escasos y no presupuestados, para atender las pérdidas por las adversidades climáticas.⁴³ Una de las causales de la limitada difusión de instrumentos de cobertura de riesgo es la ausencia de políticas al respecto y la relativa debilidad de las instituciones públicas y privadas encargadas del tema respectivamente.

Visto los diferentes mecanismos de acceso a la tierra en El Salvador, el desarrollo y ejecución de los mismos en nuestro país, es necesario hacer un planteamiento socio-jurídico de dicha problemática y externar la necesidad de que exista una normativa jurídica que garantice el acceso a dichos mecanismos. Es para muchos conocidos que el sector rural y agropecuario hoy en la actualidad sigue manteniendo diferencias marcadas entre un subsector moderno y muy tecnificado y otro más numeroso, con baja

⁴³ D. Flores Mejía, et al., *Propuestas para el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo Agropecuario y Rural de Centroamérica*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: FCU, 2013), 20-40.

eficiencia en el aprovechamiento de los recursos. Este panorama contrasta y 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.

La actual estructura agraria de nuestro país 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, mismo resultado desigualitario se obtiene en cuanto al acceso al crédito y de un seguro agrícola, solo pueden acceder a ellos los que tienen garantías y capital financiero suficiente. El mantenimiento de estos rasgos en la estructura agraria, a pesar de la reforma llevada a cabo, es en gran parte efecto de las limitaciones que se dieron en el proceso, 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 (créditos agrícolas).

Alo anterior se suma una oferta de empleo relativamente limitada en la industria, escasa diversificación agropecuaria y de las actividades rurales. 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 las familias.

En este marco el arrendamiento, el crédito y el seguro agrícola, constituyen una forma importante a la que recurre el estrato de pequeños productores para acceder a más tierra (arrendamiento de tierras sin esperanza de acceder a créditos y mucho menos a seguros agrícolas). El problema es que, no hay una normativa integral que incentive la agro producción y desarrollo.

CAPITULO II

MARCO TEORICO-DOCTRINARIO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRICOLA A LA TIERRA, AL CREDITO Y AL SEGURO AGRICOLA

El Desarrollo del tema de los mecanismos de acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola, direcciona en profundizar en tres elementos importantes dentro del desarrollo rural, enfoque que se está consolidando como una de las más importantes orientaciones de políticas y programas para las áreas rurales. La convicción de que este enfoque (desarrollo rural) pueda llevar a mejores resultados económicos, sociales y ambientales es compartida actualmente por un número importante de organizaciones locales, gobiernos nacionales, regionales y organismos internacionales. En ese sentido es necesario evaluar la complejidad y realidad que existe en las zonas rurales ante el desafío de un desarrollado agro-productivo y auto sostenible en el tiempo.

2.1. Realidad del ámbito rural y su desarrollo actual en las zonas rurales

A excepción de zonas con cultivos de exportación, la problemática del sector rural es grave. A pesar de ser un porcentaje numeroso de la población, en el que se dan las mayores tasas de pobreza, no se invierte sobre ellos gran capital ni social ni de infraestructuras, a excepción de las infraestructuras destinadas a la exportación; el estado de la educación es deficiente y las mujeres se ven doblemente marginadas. Ante dicho panorama la situación actual del medio rural podría caracterizarse por los siguientes parámetros, parámetros que se fundamentan en una realidad general que enfrentan los países en desarrollo por el poco acceso a elementos necesarios para el

crecimiento agro-productivo y programas que le beneficien. En las zonas rurales la tasa de pobreza sigue más elevada que en los pueblos y a su vez que en las Ciudades, en 2013, la población rural total de la región latinoamericana ascendía a 121 millones de personas, de las que más de 77 millones eran pobres y casi 47 millones vivían en condiciones de extrema pobreza. Al comparar esas cifras con las de 2000 se observa que, en general, el porcentaje de campesinos pobres aumentó del 45,9% en 2000 al 63,7% en 2014. En términos absolutos, el número de pobres en las zonas rurales también ha aumentado, ya que en 2000 ascendía a 73 millones, y el número de campesinos en condiciones de extrema pobreza ha pasado durante los últimos dos decenios de 39,9 millones a 46,4 millones. (CEPAL 2013).

Según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA-2013), la inversión pública en capital social (como en la educación y la sanidad) ha sido más reducida en los pueblos que en las ciudades, y el escaso nivel de educación ha impedido a los migrantes estacionales encontrar empleo en el exigente mercado laboral urbano. La falta de inversiones no sólo en infraestructura sino también en las relaciones interpersonales y comunitarias, que favorecen la comunicación, el conocimiento y el control de los activos materiales han agravado la pobreza rural aumentando los costos de transacción asociados al acceso a los mercados.

La pobreza rural se relaciona con el aislamiento geográfico, ubicándose las comunidades más pobres en las zonas alejadas con sistemas precarios de comunicación y servicios. Por último, y como consecuencia de las políticas de ajuste estructural aplicadas en los noventa, los pequeños agricultores quedaron más excluidos de los beneficios de los servicios esenciales de apoyo a la agricultura (Quijandría et al 2013)

El gasto social en la región no ha favorecido ni a los sectores más pobres, ni a las áreas rurales. Con la excepción de la educación primaria, el sector de menores ingresos sólo recibe una proporción cercana al 25% del gasto social en educación secundaria, salud y nutrición, vivienda y seguridad social. A lo largo de los años setenta se asumió que los campesinos pobres eran en su mayoría agricultores con pequeñas parcelas por lo que el método de reducción de la pobreza consistió en aumentar la productividad de sus tierras. No se tuvieron en cuenta otros factores tales como que los campesinos sin tierras era el colectivo que más rápidamente crecía o que era necesario un gasto social que permitiera diversificar las fuentes de ingresos.

Por otra parte el analfabetismo, la escolarización en las zonas rurales tiene un alto costo de oportunidad para las familias a saber, la pérdida de los ingresos obtenidos del trabajo infantil, por lo que los niños sólo acuden a la escuela cuando se considera que los beneficios que se pueden derivar de la educación compensan la pérdida de esos ingresos (Quijandría et al 2013).

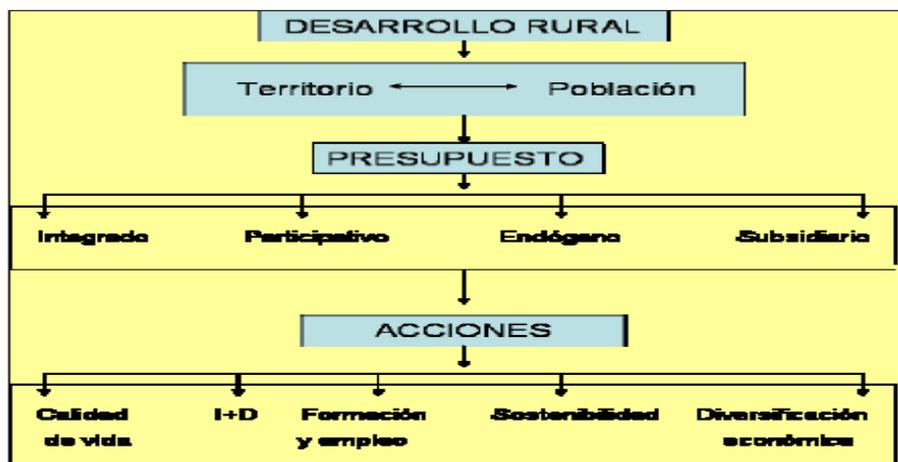
La inversión pública en programas sociales y de producción destinados a las mujeres es muy limitada y se orienta a la promoción de actividades destinadas a los agricultores de bajos ingresos. Para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (IFAD) de seguir la tendencia actual de desarrollo agrícola y la forma de utilizar los recursos naturales, para el 2030 al menos 50 millones de personas, principalmente en zonas rurales sufrirán un déficit en la tierra agrícola misma que se reducirá de 0,46 a 0,27 hectáreas por personas y anualmente 4,76 millones de hectáreas de bosques deberán convertirse en tierra agrícola incrementándose los problemas de erosión.⁴⁴ Se necesita de una política sectorial adecuada para detener sus efectos.

⁴⁴ David Martínez y C. Morales, *Modernidad y Heterogeneidad: Estilo de Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y El Caribe*, 2ª ed., (San José: Costa Rica: IICA, 2013)

2.2. Desarrollo rural

El desarrollo rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella. Puede entenderse en un sentido básico como la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales; fija como objetivos la mejora de la calidad de vida de los habitantes del medio rural, que a su vez implica el incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de vida, de trabajo y la conservación del medio ambiente.

Para Sancho Comins y González de Canales es “el proceso endógeno que se genera en el territorio de forma global e intersectorial y que exige la participación activa de la propia población en un proceso apoyado en la acción subsidiaria de las administraciones y de otros agentes externos. El concepto de desarrollo rural implica múltiples dimensiones; por una parte potenciar de la propia condición humana, crecimiento en formación cultural, técnica y organizativa de los agricultores, y por otra lograr mejoras productivas, aumento de rendimientos y obtención de recursos en un mismo espacio.



En orden al ideograma anterior el desarrollo rural necesita partir de varios presupuestos: Integrado: ello implica la incoherencia de planteamientos aislados territorialmente y sectorialmente sin perspectivas integradoras; Participativo: porque exige que parta de un respeto a la iniciativa personal y de los grupos que vayan a desarrollar las acciones locales; Endógeno: por cuanto parte de apoyarse en los propios recursos y valorar sus potencialidades inherentes al medio; y Subsidiario: en cuanto a que la acción externa procedente de las Administraciones Públicas o de los agentes privados, una vez desencadenado el proceso de desarrollo, deben adoptar una actitud de mero acompañante sin restar el mínimo protagonismo a los habitantes del mundo rural.

Respecto a los presupuestos cabe señalar las siguientes acciones: Calidad de vida: Debe realizarse bajo un triple perspectiva, dotar al mundo rural de las infraestructuras y servicios necesarios, dar la cohesión económica y social y procurar la recuperación del prestigio social y los valores del medio rural ante una sociedad netamente urbana; I+D: La investigación y el desarrollo de nuevos productos así como la adaptación del mundo agrario a las nuevas tecnologías es fundamental para no generar una brecha con los entornos urbanos e impedir la marginación del espacio rural; Creación de empleo: Debe promocionar el empleo de jóvenes, desarrollar una verdadera política de ayuda a la mujer y diseñar planes de formación permanente; Sostenibilidad: el desarrollo no debe poner en peligro los recursos para generaciones futuras, sino más bien, y en concreto el desarrollo de la actividad agraria y Diversificación económica: debe buscarse la plurinacionalidad de los territorios generando diversas ofertas.⁴⁵ La visión de rural deben dar paso a funciones como la multifuncionalidad de la tierra.

⁴⁵ R. García y L. Juárez, *Los distintos enfoques del desarrollo rural*, 2ª ed., (Madrid España: Bilbao, 2004) 20-34

2.2.1. Multifuncionalidad de la tierra en el desarrollo rural

El concepto de multifuncionalidad de la tierra procede de lo que se denomina agricultura y desarrollo sostenible, abarca la variedad entera de las funciones ambientales, económicas y sociales relacionadas con la agricultura y la utilización de las tierras. Así pues, este concepto facilita la comprensión de las complejas interacciones existentes entre la agricultura y la correspondiente utilización de la tierra, los múltiples bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) producidos por la agricultura, la contribución que estos bienes y servicios representan para el logro de los objetivos sociales más amplios y, a su vez, los impactos causados por la agricultura por factores ambientales, económicos y sociales, incluida la evolución demográfica y creciente globalización de los mercados y el comercio.

Con la multifuncionalidad de la tierra como estrategia para lograr el desarrollo rural sostenible se podrá ofrecer diferentes beneficios; como por ejemplo en las regiones con agricultura pobre y de bajo potencial de los países en desarrollo, donde generalmente es difícil garantizar la renovación de los recursos naturales y la sostenibilidad de los ecosistemas agrícolas pero donde la agricultura de subsistencia tiene probabilidades de continuar siendo una actividad importante, las ventajas de aplicar la multifuncionalidad de la tierra son las siguientes: Fortalecimiento de la seguridad alimentaria para la población local a través de la producción local sostenible y una economía rural diversificada; Diversificación de los medios de subsistencia para las poblaciones rurales con diferentes productos y recursos; Contribución al desarrollo de la economía local gracias a una mayor flexibilidad y al aumento de las oportunidades; Mayor eficacia en la renovación de los recursos naturales y en la limitación de las amenazas al medio ambiente, manteniendo el capital para su utilización en el futuro; Reducir los conflictos sociales

resultantes de la rivalidad que se produce cuando hay que compartir unos recursos escasos; Mayor resistencia de los sistemas ecológicos y económicos gracias a la utilización de diferentes aspectos de la agricultura y la tierra; Contribución a la reducción de la pobreza y al fortalecimiento de la economía local; Reducción significativa de la contaminación; Recorte de los costos de producción gracias a una utilización más moderada de insumos químicos, y seleccionando los que son más compatibles con las capacidades ecológicas de los ecosistemas; Diversificación de la producción donde hay una especialización excesiva y donde la especialización crea riesgos de vulnerabilidad ecológica y económica; Promoción del reciclado en los desechos en forma de bioenergía e insumos químicos.⁴⁶

Con la multifuncionalidad de la tierra contribuirá a la seguridad alimentaria, desarrollo de las zonas rurales y crecimiento de la economía, tarea compleja que exige un medio ambiente favorable, políticas y un sistema normativo que garanticen la estabilidad, equidad social, cultural, política, económica y ambiental. Lo anterior visto en tres funciones claramente definidas en la aplicación de una política multifuncional para el desarrollo rural.

2.2.1.1. Función Ambiental

La agricultura y la correspondiente utilización de la tierra pueden tener efectos benéficos o nocivos que contribuyen a los cambios en el medio ambiente. La negociación y aplicación de los acuerdos internacionales ha adquirido gran importancia como mecanismo de influencia en las prácticas adoptadas en la utilización y ordenación del medio ambiente. La serie de

⁴⁶ Samir Sayadi Gmada y Carlos Parra López, *Multifuncionalidad Agraria, Desarrollo Rural y Políticas Públicas: "Nuevos desafíos para la agricultura"*, 2ª ed.,(Andalucía Sevilla: Artes Gráficas, 2009) 44-65

convenios y convenciones establecidos desde la Cumbre de Río, en particular los relacionados con la biodiversidad, el cambio climático y la desertificación, tienen repercusiones directas en la agricultura. En ellos se establecen directrices y objetivos para conservar algunos recursos fundamentales. Se ha prestado particular atención a los peligros de la reducción de la biodiversidad, que representa una pérdida definitiva de material genético y a nivel de emisiones al cambio climático mundial.

No obstante, en lo que se refiere a la función ambiental en general, esta puede contribuir a intensificar los vínculos existentes entre la agricultura y las propiedades biológicas y físicas del entorno natural. El fortalecimiento de las capacidades de las instituciones locales para garantizar la ordenación sostenible de los recursos locales es fundamental. A fin de estimular la inversión y la planificación a más largo plazo, los agricultores deben tener la confianza de que pueden tener cierta seguridad en la tenencia de las tierras, bien mediante unos derechos de propiedad adecuados, sistemas de acceso controlado, u otros procedimientos.

Cuando los derechos de acceso a los recursos son poco claros, están desfasados o han quedado relegados por otras formas de derecho, o sencillamente no se cumplen, es más probable que los usuarios utilicen los recursos para conseguir sus propios objetivos inmediatos. Estas condiciones dan lugar inevitablemente a conflictos. Conflictos que a pesar que se hayan querido evitar en un contrato o un nuevo contrato entre los nuevos usuarios o en relación con el Estado y otros partes interesadas. En todas estas circunstancias, se necesita un sistema de supervisión e imposición de sanciones en caso de incumplimiento de las normas.⁴⁷

⁴⁷ *Ibíd.*, 65-70

2.2.1.2. Función económica

La agricultura continúa siendo una fuerza importante para sustentar el funcionamiento y crecimiento de toda la economía, incluso en sociedades altamente industrializadas con pequeñas poblaciones rurales. La inversión o alguna nueva actividad, vinculada por ejemplo a la diversificación de la producción o a un mayor nivel de actividad, puede conseguir que la agricultura y la utilización correspondiente de la tierra generen efectos económicos tanto en las actividades iniciales como finales del ciclo productivo.

En lo que respecta a la demanda, la agricultura requiere insumos en forma de mano de obra, diversos servicios y capital financiero. En cuanto a los resultados, la agricultura suministra productos y servicios que se elaboran, transportan, comercializan y distribuyen. Existen muchas vinculaciones con otros sectores. Todos estos efectos económicos se pueden estimar utilizando cálculos económicos y contables. La evaluación de los beneficios y efectos de la agricultura va más allá de la función de producción primaria. La valoración de las distintas funciones incluye la proyección de los posibles beneficios a corto, medio y largo plazo.

La complejidad y madurez del desarrollo de los mercados es fundamental para la función económica. El nivel de desarrollo institucional es decisivo, y lo mismo cabe decir de las posibilidades de la base de recursos naturales sostenibles para la producción de bienes y servicios. Por lo tanto la agricultura visto desde este punto sigue siendo una fuerza importante en el mantenimiento de la actividad y el desarrollo de la economía.⁴⁸

⁴⁸ *Ibíd.*, 70-85

2.2.1.3. Función social

La importancia de la función social en el desarrollo multifuncional de la tierra es que se tiene en cuenta el bienestar general de las poblaciones rurales, la disponibilidad de información y educación, el establecimiento de relaciones entre las comunidades locales y las fuentes externas de conocimientos técnicos, información y asesoramiento. Y lo demanda de diferentes maneras: en la política, mediante la aparición de programas "verdes", grupos o asociaciones de conservación de la naturaleza; en el mercado, por la aparición de una demanda de turismo rural y de productos de alta calidad, que transmiten una visión positiva y hasta idealizada, en muchos casos de los paisajes y culturas rurales.

Esta demanda se puede manifestar en forma tanto pública como privada. Hay una demanda cada vez más clara de productos agrícolas "tradicional" y artesanal. Para poder atenderla, la calidad debe certificarse mediante una denominación de origen controlada, la observancia de las especificaciones técnicas y un control eficaz de la calidad. En general se puede decir que la función social mantendría la agro ecología y mejoraría la calidad de vida (además de asegurar la supervivencia) de la población rural, sobre todo de los jóvenes, pero para ello son fundamentales la conservación y el dinamismo de las comunidades rurales, los recursos de competencia técnica, información y asesoría locales y extranjeras.⁴⁹ Las multifuncionalidades de la tierra y la agricultura basada en la idea de que la agricultura puede satisfacer las necesidades múltiples de la sociedad, algunas de las cuales tienen, en mayor o menor medida el bien público.⁵⁰ Este carácter de bien público abre nuevas perspectivas tanto teóricas como prácticas al diseño de las políticas.

⁴⁹ *Ibíd.*, 85-90

⁵⁰ *Ibíd.*, 95

2.3. Marcos de las políticas para un desarrollo rural sostenible

El diseño y planificación de los programas de desarrollo rural y alivio a la pobreza, deben realizarse en forma participativa en el ámbito de las comunidades rurales y constituir el elemento de base de los planes de desarrollo municipal y regional. Algunos factores esenciales para el desarrollo rural y la mitigación de la pobreza son la potenciación del papel de la sociedad civil organizada, del sector privado y la continua intervención del Estado en un papel subsidiario de apoyo al desarrollo equitativo de la sociedad rural.

Hay cinco marcos que deben de ampliar las políticas de desarrollo rural, marcos que son fuente de creación y diseño de programas y políticas sostenibles en el tiempo cuyo objetivo es abrir mecanismos de desarrollo rural. Entre estos Marcos de políticas de desarrollo rural tenemos: Capital humano: bajos niveles de educación y capacitación en aspectos relevantes; Capital social: bajos niveles de organización comunitaria, organización de productores, etc., que se reflejan en la incapacidad para emprender esfuerzos productivos de manera cooperativa o asociativa; Infraestructura física: inadecuación de caminos, centros de comunicación, suministro de energía y agua para riego;

Infraestructura institucional: carencias o insuficiencias en materias de investigación y extensión agrícola, sistemas financieros rurales, normas e instituciones para definir los derechos de propiedad y zanjar los conflictos sobre estos derechos, obligatoriedad del cumplimiento de los contratos, y así sucesivamente; Capital físico privado: insuficiencias de tierras e infraestructura de riego, así como la insuficiencia en las inversiones de otros bienes de producción agroecológicas.

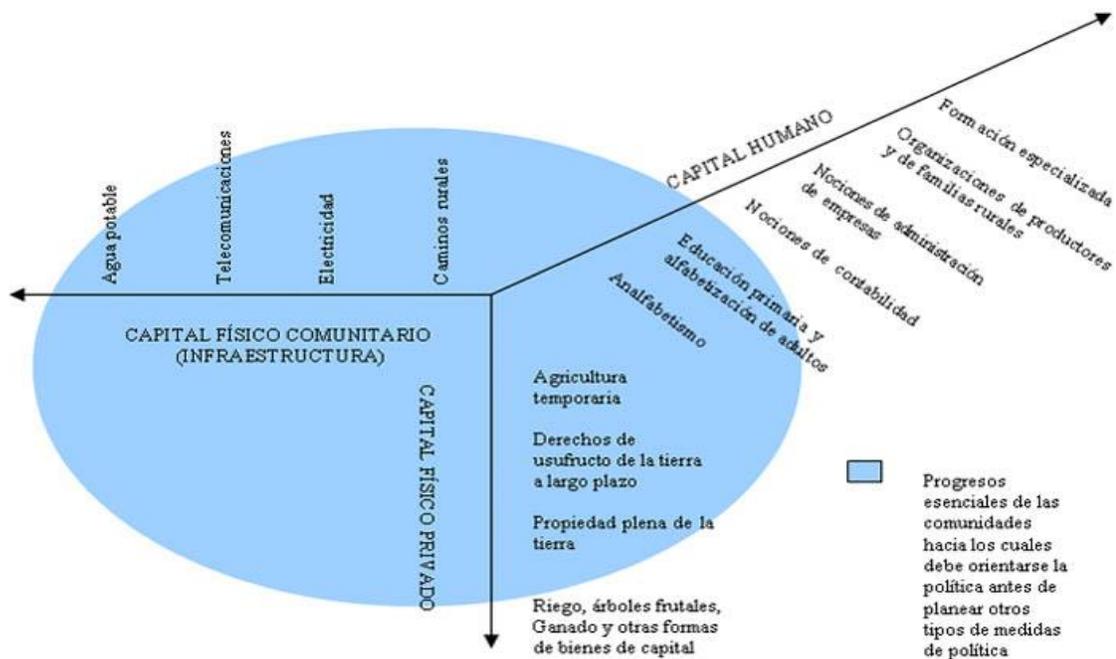
Esta perspectiva del desarrollo rural busca que los esfuerzos de desarrollo rural se concentran en las familias rurales y en aumentar su capacidad para controlar las condiciones externas y mejorar sus niveles de vida, ya sea a través de la agricultura o de otras ocupaciones. Tanto el capital humano como el capital físico privado representan formas de capital poseídas por las familias rurales. El capital social representa la capacidad de las comunidades y otras asociaciones locales para trabajar juntas; La construcción de capital social se ve facilitada por los más altos niveles de capital humano y también por políticas adecuadas.

La infraestructura física y la infraestructura institucional son formas de capital del más amplio contexto que rodea a las comunidades rurales; Aumentar su disponibilidad normalmente requiere de esfuerzos nacionales o regionales, más que contribuciones puramente locales. Se sabe que cada programa específico de desarrollo rural no puede proporcionar todas esas formas de capital, pero puede vincularse a estrategias nacionales (rurales o agrícolas) que identifiquen las necesidades de infraestructura institucional y desarrollen políticas para satisfacerlas. Los programas de desarrollo rural son instrumentos muy adecuados para fortalecer las primeras tres formas de capital: humano, social e infraestructura física.

A pesar de que las instituciones financieras internacionales son a menudo renuentes a estos préstamos o donaciones, el fortalecimiento del capital físico privado de los pobres rurales es un poderoso instrumento para aliviar la pobreza en el contexto de programas de desarrollo rural. Puesto que las reformas agrarias apoyadas por el mercado a menudos subsidiados financian el capital físico privado, y así como se da este subsidio también debería ser posible extender esa financiación a otros tipos de inversiones como en apoyar las pequeñas y medianas empresas rurales, tomando precauciones

de que los beneficiarios sean adecuadamente seleccionados. El desarrollo rural en el sentido de fortalecimiento de la capacidad de las familias y comunidades para crecer autónomamente no se puede alcanzar avanzando en sólo alguno de los cinco marcos de las políticas de desarrollo.

Es necesario que los cinco tipos de capital, desarrollados en una o varias políticas de desarrollo rural, alcancen adecuadas cantidades y calidades. En materia de infraestructura física, por ejemplo, las tres primeras prioridades son probablemente el transporte, las comunicaciones y la energía, en ese orden. En los pueblos con acceso exterior a pie durante parte del año, el camino parece ser una inversión de alta prioridad. En capital humano, el orden de prioridades sería la alfabetización funcional, la terminación de la escuela primaria y la adquisición de formaciones especializadas, a través de cursos de capacitación en administración de tierra para el cultivo, comercialización y manejo del riego, entre otros. Las comunicaciones vía Internet, con energía solar, pueden ser la prioridad en otros pueblos, tal como ha ocurrido en partes de la India.



El anterior esquema basado en los marcos de una política de desarrollo rural, solo es un ejemplo de cómo se debe de aplicar cada uno de estos marcos de desarrollo rural, es decir que cada uno de estas políticas de desarrollo o marcos de desarrollo, cualquiera que sea la forma en que se utilice, proporciona un respaldo lógico a las propuestas de las estrategias de desarrollo rural y una manera de integrar los diferentes instrumentos de acción de la estrategia, de manera que se refuercen mutuamente. También ofrece una guía para establecer las prioridades de inversión, sobre la base de la evaluación del grado de avance que la comunidad haya alcanzado en cada uno de los cinco marcos de una verdadera política de desarrollo rural.⁵¹

2.4. El acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola como elementos indispensables para el desarrollo rural

Como ya se ha desarrollado en apartados anteriores el avance de las economías rurales es un medio eficaz para reducir la pobreza rural y para asegurar beneficios económicos y ambientales. Sin embargo, para lograrlo es necesario vincular las estrategias de desarrollo con las políticas de tierra, crédito, seguro agrícola y las actividades de reducción de la pobreza a escala nacional, lo que implica esfuerzos de coordinación institucional importantes ya que la mayoría de las instituciones están organizadas sectorialmente. Una normativa y una política de tierras, crédito y seguro agrícola coherente puede ser un punto de unión clave (a escala municipal, regional y nacional) entre las políticas de producción agroalimentarias, las medioambientales y las sociales.⁵²

⁵¹ Alexander Schejtman, *Agroindustria y pequeña agricultura: Alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación*, ed. por CEPAL, 2ª ed., (Santiago de Chile: CEPAL, 2009), 45-76

⁵² Rubén G. Echeverría, *Desarrollo Rural: Manejo de recursos naturales, acceso a tierras y a finanzas rurales*, 2ª ed., (Washington D. C.: FCU, 2002) 45-67

2.4.1. El acceso a la tierra agrícola para el desarrollo sostenible de las zonas rurales

El acceso a la tierra tiene importancia para las personas rurales, ya que el no tenerlo o que sea limitado los vuelve vulnerables económica y socialmente. En las comunidades rurales el acceso a la tierra es especialmente importante para la subsistencia, este representa un mecanismo que fomenta la seguridad de ingresos, permitiendo diversificar la producción, además de ser un activo esencial para la producción y el desarrollo de las comunidades.⁵³

Para el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (F.I.D.A.) el acceso seguro a la tierra reduce la vulnerabilidad de las personas; sin embargo, para una parte de los habitantes pobres de las zonas rurales de los países en desarrollo, esa seguridad se hace cada día más lejana y condicionada por el modelo de desarrollo imperante. Asimismo, la falta de definición de los derechos de propiedad añade el elemento de inseguridad en la tenencia de la tierra. Que para F.I.D.A. se va a entender como derecho de propiedad: el derecho directo e inmediato que toda persona posee al uso y goce de sus bienes sin que pueda ser privada a menos que exista un pago justo.

En ese mismo sentido la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.) sigue diciendo que la tierra es la base para la vivienda, los alimentos y las actividades económicas, fuente de oportunidades de empleo en las zonas rurales, siendo importante establecer que la tierra es un recurso vital para las comunidades rurales, no sólo para la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales (alimentación, vivienda, trabajo, vida cultural), sino también para el goce de los derechos

⁵³ S. Baranyi y C. Deere, *Estudio del Alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina*, 2º ed., (Buenos Aires Argentina: Ottawa, 2004)75-98

civiles y políticos (a la vida, a ser libre, a la protección judicial, a la participación política, etc.), el Estado junto a las instituciones encargadas, deben velar por el derecho que los habitantes tienen sobre la tierra.

En respaldo de lo anterior se suma el Informe de Desarrollo Humano proporcionado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.), dice que los países que tienen una distribución más equitativa de la tierra y tienen la posibilidad de acceder y poseer títulos sobre la misma, presentan mayores niveles de desarrollo, por lo que se entiende que la tierra representa una importante herramienta.

2.4.1.1. El Mercado de tierras agrícolas como mecanismo de acceso a la tierra

En distintos países de Latino América las experiencias de procesos de Reforma Agraria se han ido desarrollando y en general estos procesos han pretendido resolver el problema de la tenencia de la tierra y específicamente el acceso del campesino a esta. Las diferentes modalidades adoptadas han estado en función de redistribuir la propiedad de la tierra, de controlar la generación y distribución del excedente en el agro; de modernizar las relaciones de trabajo en el campo y para contrarrestar el ascenso del movimiento popular. No obstante lo anterior en los últimos años se ha sumado a la crisis económica que afectó las economías de la región y especialmente la agricultura.

Una de las preocupaciones permanentes en cuanto al desarrollo agrario de la región es la referida a un acceso más equitativo de los pequeños campesinos a la tierra. En los años noventa, esa preocupación se tradujo en el interés de precisar si los mercados de tierras podían solucionar el problema de una

manera más eficaz que los modelos tradicionales de reforma agraria. No obstante, en ciertos sectores prevalecía la idea de que el funcionamiento de tales mercados no sería suficiente para tal propósito, debido, fundamentalmente, a las diversas fallas que presentan. Entre ellas destacan la incierta definición de los derechos de propiedad sobre la tierra; la escasa complementación entre esos mercados y los de otros factores: como trabajo, agua y tecnología, y las deficiencias atribuibles a los rasgos específicos de la tierra en cuanto factor de producción. A ello se agregaban los profundos cambios que experimentó en las últimas décadas, en casi todos los países de la región, el marco institucional, entre los que sobresale la reducción del papel económico del Estado.

Falta aún mucho por hacer en el terreno teórico para entender qué elementos serían necesarios integrar para su buen funcionamiento, así como falta mucho también. Basta comparar la situación de América Latina y el Caribe con la predominante en los países más desarrollados de Europa, para advertir qué es lo que falta en la región para que tales mercados lleguen a un desenvolvimiento pleno. Sin embargo, esto mismo permite ver que lo que falta es, sencillamente, que los países de la región se modernicen verdaderamente, en todos los planos, dejando atrás esos lastres que han caracterizado su historia y que continúan determinando, en mayor o menor medida, su rezago social, político y económico. En cuanto al impacto sobre el mercado de tierras, a pesar de que se necesitan estudios más detallados por regiones geográficas, las compras de tierras negociadas bajaron los costos de transacción, así como el tiempo de identificación de los asentamientos y los precios de tierras no han sufrido aumentos en el corto plazo.⁵⁴ Este aumento sigue a la alza sin que aun existan esas políticas desarrollista.

⁵⁴ Alfonso Goitia, *Reforma Agraria con orientación de mercado*, 2º ed., (San José Costa Rica: CFU, 1991) 40-45

2.4.1.1.1. Compraventa de tierras agrícolas en el mercado de tierras

En una economía de mercado, la principal forma de enajenación es el contrato de compraventa, el mecanismo de compra-venta de tierras como alternativa para resolver el problema del acceso a la tierra al campesino, se fortalece a medida que las instituciones gubernamentales sirvan de intermediario en disponer tierras agrícolas a nivel nacional para muchos campesinos a través de proyectos de desarrollo rural, bajo esta perspectiva la política de tierras estructurada en esa línea, obliga a crear un marco institucional que impulse mayor acceso a las tierras agrícolas y recursos financieros suficientes para el fortalecimiento de las instituciones encargadas de velar e impulsar el acceso a las tierras, sin dejar a un lado un buen marco legal que se vaya adecuando a las nuevas situaciones que resulten de un proceso de desarrollo regional o local.

La operación en el mercado de tierra asistida o negociada (compra-venta) es similar a la de los fondos de tierras, pero abarca un abanico más amplio de opciones como las siguientes a tomar en cuenta: Los subsidios para comprar tierras pueden ser dados directamente a las familiares pobres a través de créditos agrícolas; Las comunidades pueden participar en la selección de las tierras a ser vendidas y en las negociaciones con el propietario; Las ventas de tierras son voluntarias pero existe la posibilidad de imponer elementos de presión local para que algunos propietarios de tierras ociosas vendan; y Los beneficiarios presenten propuestas para el desarrollo de las tierras a comprar.⁵⁵ Esta nueva forma de acceder a la tierra es la que en muchos países se están aplicando, no obstante el poder desarrollar la misma necesita de políticas sectoriales acompañadas de una serie de estrategias.

⁵⁵ *Ibíd.*, 51-76

2.4.1.1.2. Arrendamiento de tierras agrícolas, en el mercado de tierras. Fomento del arrendamiento

El arrendamiento en sus diversas formas constituye un elemento importante para aumentar el acceso a la tierra por parte de agricultores no propietarios, minifundistas y pobladores rurales sin tierra, posibilitando una mayor utilización de la tierra de acuerdo a la capacidad productiva. En ese contexto y para aumentar los efectos en la eficiencia del desempeño de los mercados de arrendamiento será necesario fortalecer los derechos de propiedad, eliminar las barreras legales que limitan esta modalidad de acceso a la tierra, crear o fortalecer instituciones o mecanismos de resolución de conflictos fiables y de bajo costo y promocionar esquemas donde se demuestre la viabilidad del arrendamiento entre pequeños y grandes productores.

En ese sentido si se adopta este enfoque, los arrendamientos deben durar al menos 5 años, a fin de estimular las inversiones fijas, y ser automáticamente renovables siempre que el productor cumpla sus obligaciones normales con respecto al pago del arriendo y los impuestos. Los requisitos pueden incluir también prácticas ambientales adecuadas, en materia de manejo de las tierras. Para satisfacer los criterios de eficiencia, los contratos de arrendamiento deben ser transferibles (vendibles) sin necesidad de aprobación gubernamental y las partes de la transacción libres de negociar el precio. El único requisito procesal sería que el nuevo arrendatario se registre como tal dentro de un determinado período posterior a la transacción.

El arrendamiento de tierras en efecto se trata de un mecanismo además de lo anteriormente señalado, que permite obtener de la tierra al menos un flujo mínimo de ingresos, en años en que por razones de salud, finanzas familiares u otros factores el propietario no está en condiciones de cultivarla.

También proporciona una alternativa a la posibilidad de tener que vender la tierra o de perderla debido a la ejecución de una hipoteca. Esta ventaja es aplicable a los pequeños propietarios aún más que a los grandes, puesto que estos últimos en cualquier caso son menos propensos a trabajar directamente la tierra.

2.4.1.2. Políticas para promover el funcionamiento del mercado de tierras

En muchos países existe una creciente demanda por nuevas opciones e instrumentos eficaces para fomentar el acceso a la tierra de la población rural. La demanda actual aboga, por un lado, a mejorar el funcionamiento del mercado (como vía de acceso a tierras) y a implementar medidas que fortalezcan dicha asignación (como la regularización de la propiedad y la modernización de las instituciones del registro y catastro). Sin embargo, por otro lado, se ha constatado que la reforma agraria como instrumento redistributivo no está aún agotada y los modelos de reforma agraria negociada o “de mercado” utilizados, como ya se ha mencionado, son opciones para fomentar el acceso a tierras que deben estar integradas con estrategias nacionales de reducción de pobreza.

En ese contexto los gobiernos están llamados a formular una política de tierras que contenga elementos de distribución, uso y conservación de suelos con acciones complementarias como establecer parámetros de tenencia, uso de tierras según regiones, un mecanismo de control, apoyo técnico y financiero y, lo que es fundamental, desarrollar estrategias que fomenten la competitividad (por ejemplo, con medidas de apoyo en la transformación y mercadeo). Brasil ha realizado avances en este sentido con programas de fomento de la agricultura familiar basado en un concepto de desarrollo

territorial de microrregiones vinculando así la política de tierras con las de desarrollo rural y reducción de pobreza. Por otro lado para avanzar en este campo es necesario seguir fomentando las reformas de política para promover mercados de tierra eficientes, Jaramillo distingue esfuerzos necesarios en varios campos: Políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales que no distorsionen el uso de la tierra; Fortalecimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra y las instituciones que respaldan estos derechos, así como reducir los costos de transacción; Reforma de las políticas que rigen la adjudicación de terrenos baldíos, y Eliminación de las regulaciones que limitan la venta y arrendamiento de tierras.⁵⁶

4.1.2.1. Regularización de la tenencia, titulación, registro y catastro

El objetivo de fortalecer los mercados de tierras demanda un marco jurídico que brinde garantías y seguridad sobre la propiedad de la tierra, ya que es una condición necesaria para que éstos cumplan con efectividad su función de asignación de recursos productivos. En este sentido es importante continuar apoyando cambios en: Políticas, reglamentaciones e instituciones que fortalezcan los derechos de propiedad sobre la tierra rural y reduzcan los costos de transacción; Fomentar la flexibilidad en las transferencias de tierras, sean de compraventa o arrendamiento o se trate de las adjudicaciones de tierras públicas; Reformas administrativas e institucionales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y de la administración de la tierra, con énfasis en el registro y el catastro, en este sentido, los programas de administración de tierras podrían vincularse más con estrategias de desarrollo rural, ser más descentralizados en los aspectos de servicio y con enfoques más participativos, integrando además

⁵⁶ Pedro Trejo, *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: "Una realidad incompleta"*, ed. por CEPAL, 2ª ed., (Santiago de Chile: aled, 2003), 65-98

una metodología de monitoreo de impactos y evaluación; Así como fomentar la titulación de manera sistemática y no selectiva, con una cobertura del catastro lo mayor y más extendida posible, con el grado de precisión necesario para cumplir los requisitos técnicos y adaptado a las condiciones locales, físicas y sociales de cada territorio; coordinar mejor las acciones de registro y de catastro, también con catastros urbanos, superando la separación rural-urbana y promoviendo ir más allá de los procesos de regularización; promover modelos de catastro más innovadores; y facilitar y ampliar el acceso a los servicios y a la información sobre tierras y propiedad para usos múltiples a través de sistemas estandarizados y actualizados.⁵⁷

2.4.2. El Acceso al crédito agrícola para el desarrollo sostenible en las zonas rurales

La importancia de los créditos agrícolas es la clave para el desarrollo agro productivo, los créditos activan las posibilidades que tienen los productores de acceder al mercado y generar buenos rendimientos en su producción, dado que la disponibilidad de recursos genera un incremento en la inversión tanto física como técnica; sin embargo, el problema radica en el difícil acceso y en la complicación de las oportunidades que tienen los pobladores de las áreas rurales para acceder al crédito.

Sin embargo, en el contexto de represión financiera, lejos de ser una pieza importante en la solución de la problemática agropecuaria y rural, se ha convertido en una discordancia, ya que en la práctica, los mercados financieros no permiten atender las necesidades crediticias de los habitantes rurales” (FUNDE, 2010).

⁵⁷ *Ibíd.*, 104-112

2.4.2.1. Políticas crediticias para una sostenibilidad Institucional

En su ámbito interno, los principales determinantes de la sostenibilidad institucional, son los siguientes:

- a) **Movilización del ahorro:** Las ventajas de la movilización del ahorro ya han sido mencionadas. Una consideración básica es que las instituciones que no generan sus propias fuentes de fondos prestables probablemente encontrarán, más pronto o más tarde, que las fuentes externas no son confiables.
- b) **Buena gobernabilidad:** Un requisito básico es la autonomía institucional. En su ausencia, existen con frecuencia fuertes presiones para otorgar préstamos siguiendo criterios políticos. La buena gobernabilidad también requiere estructuras institucionales que eviten conflictos de interés en la adopción de decisiones sobre los préstamos y que aseguren la rendición de cuentas.
- c) **Administración competente:** La buena selección de los administradores y la capacitación de los gerentes y funcionarios son aspectos centrales de la eficacia y viabilidad de las instituciones financieras rurales. El entrenamiento puede ser costoso, pero sus beneficios justifican los gastos; y Diseño de los servicios financieros con una orientación de mercado: La mayoría de los trabajos innovadores sobre instituciones rurales se ha dirigido en años recientes a las políticas de préstamos y a las técnicas de ahorro.⁵⁸ La buena administración es clave para el sostenimiento de la empresa.

⁵⁸ D. Flores, et al, *Propuesta: Fondo de Financiamiento para el Desarrollo Agropecuario y Rural de Centroamérica*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: Arr, 2013), 65-90

2.4.2.2. Elementos para un nuevo enfoque en las políticas crediticias

Las políticas macroeconómicas y sectoriales son también esenciales para la sostenibilidad de la financiación agrícola, así como sus instituciones y los enfoques de esa financiación. En ese marco existe un amplio acuerdo en que las nuevas políticas financieras rurales incluyan los siguientes elementos principales: Un adecuado contexto legal y de regulación, especialmente en cuanto a tasas de interés, capacidad de supervisión bancaria, seguridad de los derechos de propiedad y marco legislativo para contratos y garantías.

Entre otras ventajas, dicho marco promueve los préstamos agrícolas por parte de intermediarios no bancarios, por ejemplo, los abastecedores de insumos y agentes de comercialización; Subsidios transitorios y selectivos para las entidades financieras rurales que demuestren buena capacidad administrativa y estructuras de dirección, para ayudarlas a alcanzar la escala y la capacidad requeridas para su sostenibilidad y focalización hacia los pobres; Prioridad a la movilización de ahorros por parte de las instituciones financieras rurales, grandes y pequeñas.

Empleo de nuevas técnicas de préstamos basadas en garantías intangibles, para extender la cobertura de las instituciones financieras rurales a las familias pobres. En algunos casos, esas técnicas son utilizadas por instituciones que tratan mayormente con los pobres, y en otros por unidades especializadas de los bancos comerciales; Mayor prioridad a los temas de género en el diseño de los programas financieros rurales. En los programas de asistencia técnica y financiera, Mayor atención a la estructura de las instituciones financieras, especialmente en los temas de gobernabilidad y, en algunos casos, en el papel de las instituciones de segundo nivel. La creación de sistemas de apoyo, tales como los comités de crédito, puede mejorar la

información financiera; Prioridad a la capacitación de los agricultores y hogares rurales en el manejo financiero. El proceso de aprendizaje y adopción debe continuar, con una permanente adaptación de los enfoques con éxito comprobado. En este marco, la meta sería promover la formación o la expansión de instituciones financieras en las zonas rurales que tengan como principios rectores los criterios de sostenibilidad, eficiencia y productividad, bajo los cuales se pueda mejorar el acceso del productor de pequeña escala a los servicios bancarios, darle a estas instituciones financieras las normativas necesarias e incentivos necesarios para mejorar el acceso del crédito al sector agrícola, crear verdaderas leyes que promuevan políticas de préstamos que ayuden a desarrollar al sector agrícola.⁵⁹

2.4.3. El Acceso al seguro agrícola para el desarrollo de las zonas rurales

Los climas locales se vuelven más inestables, con el consiguiente aumento de las dificultades de los productores que no saben qué ni cuándo plantar ni cosechar. Además, hay más riesgos de que una cosecha fracase y de que no se cuente con medios de subsistencia. Durante siglos, las comunidades rurales han estado adaptando sus medios de vida y desarrollando estrategias de subsistencia para abordar los riesgos locales. Sin embargo, un peligro imprevisto, como una tormenta o una sequía fuera de estación, puede neutralizar esas estrategias y aumentar los riesgos. Es por ello que se hace necesario abordar la importancia del Seguro agrícola, como un elemento indispensable para la protección agroalimentaria y desarrollo sostenible del productor agrícola. La importancia del seguro para el agricultor es entre otras cosas, es que se da certidumbre al agro empresario y a sus fuentes

⁵⁹ *Ibíd.*, 97-112

financieras. Evita la descapitalización y mejora las garantías para créditos, hace posible una mayor estabilidad de ingresos, fomenta la inversión en agricultura, induce al mejor uso de suelos y mejores prácticas productivas y finalmente favorece la competitividad de los agros negocios. Dentro de este contexto, el sector agropecuario ha sido vulnerable a una gran cantidad de riesgos de carácter inesperado e incontrolable, los cuales han afectado el crecimiento y la sostenibilidad del mismo. Se pone de manifiesto la necesidad de realizar esfuerzos que mejoren los servicios dirigidos a este sector. Es preocupante que el riesgo de desastre y sus consecuencias han aumentado mientras la economía mundial crecía.

Ello sugiere, al menos, que este excedente económico podría distribuirse mejor y reducir así los riesgos cada vez mayores de desastre. El desafío de esta integración radica en concebir las herramientas necesarias para que los responsables de formular las políticas puedan justificar con transparencia la relación más estrecha entre las políticas para los casos de desastre y las de desarrollo.

Para considerar conjuntamente los temas de la reducción del riesgo de desastre y los del desarrollo, son necesarios tres pasos: Reunir datos básicos sobre los riesgos y diseñar herramientas de planificación que acompañen la relación dinámica que existe entre las políticas de desarrollo y los niveles de riesgo; Reunir y dar a conocer las mejores prácticas de planificación y políticas de desarrollo que reducen los riesgos; Promover la voluntad política para dar una nueva orientación tanto al sector del desarrollo como al de la gestión de los desastres naturales o similares.⁶⁰ Estos pasos o estrategias se deben de considerar como fundamentales ante las políticas.

⁶⁰ Daniella Gamboa, *Seguros y Gestión de riesgos*, ed. por IICA, 2ª ed., (San José Costa Rica: Seded, 2007)

2.4.3.1. Políticas para promover el acceso al seguro agrícola

Los desafíos que debería promoverse en una política para promover los seguros agrícolas son: Potenciar el crecimiento. El mercado de los seguros agropecuarios es incipiente o insuficientemente desarrollado; Crear normas favorables, reglas claras para las Aseguradoras. Las Nuevas condiciones del entorno pueden favorecer el surgimiento de iniciativas innovadoras con participación del sector privado; Voluntad política. Expresiones de interés del más alto nivel político, creando y trabajando con reformas normativas internas y creando programas favorables para atraer el mercado de seguros; Buscar actores interesados. Existe una considerable cantidad de actores de los sectores privado, organismos internacionales con acciones en curso en materia de seguros agropecuarios, es necesario que se creen las condiciones favorables para atraerlos.⁶¹

2.4.3.2. Líneas de Acción para el Desarrollo y Fortalecimiento del Mercado de Seguros Agropecuarios

- a) Marco Institucional: Dentro del marco institucional se requieren ministerios de agricultura y ganadería líderes del desarrollo agropecuario, con planes de trabajo de mediano y largo plazo basados en una visión estratégica de las oportunidades y los riesgos futuros, con capacidad de establecer alianzas público-privadas. Esto requiere coordinación entre entidades públicas y privadas y las asociaciones de productores del sector mediante comités de seguros agropecuarios orientados a la gestión integral del riesgo. Esto implica la necesidad de que las instituciones de protección civil superen la orientación de

⁶¹ H. Sam Amo, et al., *La Reducción de riesgos de desastres: un Desafío para el Desarrollo*, 2ª ed., (Washington D.C.: FCU, 2002)

atención a emergencias con planes de prevención diferenciando a los sectores productivos, y dentro del sector agropecuario, a los micros, pequeños, medianos y grandes productores. Los ministerios de hacienda y las agencias Ejecutoras tienen un importante papel de asignación presupuestaria y control financiero de los recursos a partir de clasificaciones que diferencien los recursos destinados a la atención de desastres y los destinados a la prevención y la adaptación al riesgo climático. El avance en estos componentes dará mayor certidumbre a las sociedades aseguradoras para abrir y/o profundizar el mercado.

- b) Marco Legal y Mecanismos Financieros: El marco legal requiere leyes y regulaciones del mercado de seguros y de la actividad de reaseguramiento. Cada país requerirá leyes y reglamentos específicos para la regulación del mercado de seguros agropecuarios, según sus propias políticas, pero es probable que algunos países requieran legalizar que haya instituciones públicas que puedan ofrecer seguros agropecuarios, además de las aseguradoras privadas, cooperativas agropecuarias, sociedades mutualistas, instituciones de micro financiamiento y demás sociedades y organizaciones del sector.

Los Fondos de apoyo financiero a los productores deben estar orientados a lograr la inclusión financiera de los pequeños y medianos productores, que usualmente están al margen de los servicios financieros de la banca comercial. En este aspecto son relevantes los fondos de garantías y/o subsidios a las primas. En relación con los fondos de emergencia para desastres administrados por las instituciones de protección civil, es importante que las acciones de mitigación se vinculen a los cambios requeridos por el enfoque de

gestión integral del riesgo. Así, las acciones de reconstrucción podrían contribuir a reducir los factores de vulnerabilidad y fortalecer las estructuras económicas y sociales ante eventos futuros.

- c) Gestión Integral de Riesgos: La política pública, la normatividad y el desarrollo del negocio de los seguros agropecuarios se fundamentan en un análisis estratégico e integral del riesgo y las oportunidades del sector. Para tal fin es indispensable contar con sistemas de generación, procesamiento y divulgación de información agropecuaria, climática y financiera a disposición de los actores involucrados. La información debe cubrir el PIB agropecuario, los rendimientos por producto y hectárea, las variables climatológicas y los factores macroeconómicos que influyen en la actividad agropecuaria.

Estos factores incluyen los externos sobre la demanda de productos agropecuarios y los precios internacionales de referencia, además de los internos, como las condiciones de crédito (montos, tasas de interés y plazos), las cadenas de valor y las expectativas de crecimiento económico, inflacionarias y de tipo de cambio. Se debe contar con una institucionalidad responsable de realizar un análisis permanente e integral de riesgos sobre las amenazas y vulnerabilidad del sector agropecuario. El análisis debe considerar el más amplio trasfondo histórico de los desastres, al menos la información de los últimos 50 ó 60 años y estimar sus daños y pérdidas.

Esto ayudaría a identificar tendencias temporales espaciales de las amenazas. La localización de las unidades agropecuarias y sus poblaciones en zonas de riesgo permitirá focalizar medidas de desarrollo de las instituciones públicas y así un mejor diseño de los

seguros. El análisis de fragilidad debe considerar el régimen de propiedad, la diversificación productiva, la dependencia agroalimentaria de la población, la incidencia de la apertura comercial en la actividad, los cambios de los patrones de consumo de bienes agrícolas, el grado de participación del Estado, la inclusión financiera, la participación del capital, la formación de capital humano, la situación de pobreza, saneamiento, acceso a los servicios de salud y educación y los macro precios que inciden en los rendimientos agropecuarios. El análisis de la resiliencia debe considerar los mecanismos financieros de las instituciones públicas para el desarrollo del sector como los fondos fiduciarios, así como los orientados a la atención de emergencias y reconstrucción.

- d) Desarrollo del Negocio de Aseguramiento Agropecuario: Las condiciones del desarrollo del mercado de seguros se verían fortalecidas por estudios de viabilidad sobre opciones de seguros y reaseguros agropecuarios. Éstos se beneficiarían de estudios actuariales de los países de la región u otros expuestos a riesgos similares, como el fenómeno ENOS. En particular se requiere información sobre siniestralidad, primas de seguros, hectáreas y capital asegurados. Los estudios de viabilidad requieren proyectos pilotos de seguros agropecuarios basados en índices climáticos que los prueben y arrojen experiencias para hacer correcciones e introducir factores que los potencien, y es que la experiencia de otros países fortalecen las políticas sectoriales que permitan mayor acceso y efectividad en los seguros agrícolas.⁶² Es de suma importancia la participación de la diferentes instituciones del Estado.

⁶² G. Otero Vila, et al., *Gestión de riesgos y seguros agrícolas*, ed. por IICA, 3° ed., (San José Costa Rica: Fcu, 2011)

2.4.3.3. Marco conceptual hacia una Propuesta Sistémica para Desarrollar la Gestión Integral de Riesgo y el Aseguramiento en el Sector Agropecuario⁶³

- I. Marco Institucional: El ministerio de agricultura adopta estrategias de mediano y largo plazo para el desarrollo agropecuario; El ministerio de agricultura adopta la gestión integral del riesgo en sus programas de desarrollo; El país adopta una estrategia de desarrollo de los seguros agropecuarios con una perspectiva de gestión integral del riesgo y alianzas público-privadas; El país crea un comité interinstitucional de seguros agropecuarios y de gestión integral del riesgo.; La institución de protección civil sigue un enfoque preventivo en la gestión de riesgos; La política preventiva diferencia los sectores productivos.

- II. Marco Legal/Reglamentario y Mecanismos Financieros: La ley del mercado de seguros y reaseguros regula los seguros agropecuarios; La ley del mercado de seguros autoriza a las aseguradoras privadas a ofrecer seguros agropecuarios y la participación de reaseguradoras nacionales e internacionales; La ley crea, autoriza o faculta a una institución pública para ofrecer seguros agropecuarios; La ley del mercado de seguros autoriza a cooperativas agropecuarias, sociedades mutualistas, instituciones de micro financiamiento y demás sociedades y organizaciones del sector a ofrecer seguros agropecuarios en las mismas condiciones que las aseguradoras.

- III. Gestión Integral de Riesgos: Se crea un sistema público de información agropecuaria, climática y financiera; Se crea una

⁶³ David Hatch, et al., *Programas de seguros agrícolas exitosos y sostenibles: "Conceptos fundamentales y pasos iniciales"*, ed. por IICA. 2ª ed.,(San José Costa Rica, 2011)

institución responsable de realizar el análisis permanente e integral de riesgos del sector agropecuario.

- IV. Desarrollo del Negocio de Aseguramiento Agropecuario: Se desarrollan estudios actuariales que aporten información sobre primas de seguros, siniestralidad, hectáreas y capital asegurados; Se desarrollan estudios de viabilidad de opciones de seguros y reaseguros agropecuarios para la región centroamericana; Se desarrollan proyectos pilotos de seguros agropecuarios basados en índices climáticos.

2.4.4. Relación del crédito y el seguro agrícola

En el proceso productivo agrícola toman parte la tierra, el trabajo y el capital. Los procesos de desarrollo económico y social en el campo, tal como lo mencionábamos en apartados anteriores han ido adquiriendo impulsos presididos por el propósito de entregar la tierra a quien la trabaja, dignificar al campesino y ayudarlo a elevar su nivel de vida e inyectar nuevos capitales que le permitan introducirse en la actividad la revolución tecnológica características del avance industrial de nuestros tiempos. Estos propósitos, sin embargo, pueden menoscabarse seriamente si no se auxilia a la actividad agrícola con el flujo creciente y selectivo del crédito para que el campesino pueda desarrollar con normalidad su trabajo.

Gran parte de las restricciones o inflexibilidad que el sistema de crédito a la agricultura ha tenido en la mayor parte de nuestro país, tanto en la banca oficial como privada, ha derivado de una situación crónica de todas conocidas. En efecto, el crédito de operación llega al campesino para que este lo cubra con el producido de sus cosechas. El sistema opera con

normalidad mientras se sucedan ciclos agrícolas favorables. Pero llegado el momento de un resultado adverso, derivado de los contratiempos de la naturaleza, la institución crediticia se ve imposibilitada de exigir el pago del crédito al vencimiento. Viene en seguida la consolidación de la deuda, la prórroga, el cargo de intereses y multas, y la concesión de nuevos créditos a la espera de que el nuevo año agrícola permita cubrir lo adecuado. Y ocurre entonces que cuando se produce ese año agrícola favorable surge la desesperanza y la frustración del hombre que ve desaparecer una buena parte de lo recibido al arreglar cuentas con su Banco.

De ahí la importancia de establecer un mecanismo que sea capaz de romper esta situación. El seguro agrícola integral pasa a ser un instrumento apropiado para remediarla en parte. Si el seguro se contrata conjuntamente con el crédito, el Banco tiene la seguridad que en el evento de producirse un siniestro el deudor podrá pagarle con la indemnización recibida y así poder entrar a considerar la concesión de un nuevo crédito. El agricultor, por su parte el poder ofrecer esta garantía, puede adquirir una mayor seguridad de obtener los créditos requeridos y de cancelar los mismos, sin depender de los riesgos que amenazan su producción. Del establecimiento de un seguro agrícola integral podremos esperar la afluencia estable del crédito, tanto estatal como privado, a la actividad agrícola.

Con todo lo anterior, es preciso señalar, que esta relación entre el otorgamiento del crédito y la contratación del seguro, no debe confundirse o integrar la labor que corresponde realizar separadamente a las instituciones de crédito y a los aseguradores, y el control también independiente que se ejerce sobre ellos. Los intereses comprometidos son distintos y las obligaciones respecto del cliente son también diferentes. Puede existir interrelación y colaboración recíproca entre los interesados.

CAPITULO III

MARCO JURIDICO - NORMATIVO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRICOLA A LA TIERRA, AL CREDITO Y AL SEGURO AGRICOLA, EN EL SALVADOR

En los capítulos anteriores han presentado el acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola con una serie de dificultades para su pleno desarrollo, entre ellas: político, económico y jurídico. Este capítulo abordara el estudio de las principales normativas salvadoreñas con respecto al acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola, para luego hacer un análisis socio-jurídico en el capítulo siguiente, del por qué este sector no se encuentra desarrollado pese a la existencias de algunas normativas y políticas sectoriales.

3.1. Aspectos jurídicos del acceso a la tierra agrícola en El Salvador

El Salvador es el país más pequeño de Centro América en su aspecto territorial, y del continente Americano es uno de los más reducidos, una de las razones por las que siempre ha presentado serios problemas económicos, sociales y políticos; especialmente el problema del régimen de tenencia de la tierra.⁶⁴

3.1.1. Aparecería y Medianería

La aparcería y la medianería fueron dos formas indirectas de explotación de la tierra, no contempladas en nuestra legislación pero que fueron ejecutadas en las zonas rurales: Tradicionalmente existieron indirectamente antes del

⁶⁴ Tulio Sandoval Magno, *Comentarios a la ley de Arrendamiento*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: CENITEC, 1981)

surgimiento del arrendamiento de tierras agrícolas en un cuerpo normativo, dos tipos de explotación de la tierra: por medio de aparcería y por medianería. En el primer caso conocido como "Censo" o contrato de aparcería o alícuota, la persona realizaba trabajos agrícolas en tierras que no le pertenecían y por el derecho de trabajarlas pagaba con un porcentaje del producto cosechado, al propietario del recurso tierra; Acá en nuestro país por lo general la costumbre de ese momento determino, el porcentaje entre el 10% y el 20% por cada tarea cultivada. Independientemente de cuál era el cultivo realizado por el aparcerero.

En el segundo caso la persona trabaja también en tierra ajena pero el propietario de ésta proporcionaba además semillas, fertilizantes e insecticidas a cambio de que el que trabajaba la tierra en una forma directa le entregara el 50% de la producción obtenida. Este tipo de explotación de la tierra era la forma más directa de aprovechamiento del propietario de la tierra para con el hombre del campo, ya que condicionaba a realizar un tipo de trabajo agrícola durante un período de tiempo aproximado de 4 a 6 meses, sin devengar un salario quedando a expensas únicamente del resultado de la cosecha.⁶⁵

En sus principios esta forma de explotación de la tierra era el único mecanismo para acceder a la tierra, no obstante conforme se fue agudizando la necesidad de la población por cultivarla fueron naciendo a la vida jurídica diferentes cuerpos normativos cuyo objeto era proteger la propiedad privada de los propietarios, no obstante a continuación se desarrollaran los mecanismos de acceso a la tierra agrícola contemplados y ejecutados en nuestra legislación que se destacaron por ser verdaderas normas sociales.

⁶⁵ Antonio García, *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, 2ª ed., (San José Costa Rica: IICA, 1984)

3.1.2. El Arrendamiento de tierras agrícolas como mecanismo de acceso a la tierra agrícola

El desarrollo de este apartado se enfocara en los principales contenidos de la ley de arrendamiento de tierras de 1979 por considerarla pertinente para el problema que se investiga, es decir que este estudio dará la apertura para establecer una posible alternativa al problema de acceso a la tierra agrícola que nos ocupa. Las demás leyes tradicionales que hacen referencia a los arrendamientos de tierras agrícolas fueron ya expuestas en el capítulo uno de esta investigación.

3.1.2.1. Ley de Arrendamiento de tierras de 1979

El 27 de marzo de 1979, mediante Decreto Legislativo Número 157, publicado en el D. O. Número 81 Tomo 263 del 4 de mayo del mismo año, se promulgó la nueva Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas, la que tenía como fundamento regular todos aquellos contratos de tierras con fines agrícolas, razón por la cual esta ley de contenido privado se declaró de interés social y de orden público (art. 1 inc.2°). Esta nueva ley surgió como una respuesta a la inefectividad observada por la ley de Arrendamiento de Tierras de 1974 y por el espíritu del legislador de que tan importante sector en la vida económica de nuestra sociedad debía regirse por una legislación especial que estuviese acorde con los principios modernos establecidos por el Derecho Agrario.

La referida ley constaba de veinte capítulos y 132 artículos y su respectivo reglamento de aplicación el cual constaba de ocho capítulos y 79 artículos, ambos en lo fundamental regulaban todo lo relacionado con los arrendamientos para fines agrícolas los cuales lo definían como un contrato

en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una denominada arrendante, a conceder el derecho de explotación agrícola sobre un predio rústico y la otra, denominada el arrendatario, el que está obligado al pago de un canon periódico. El contenido social lo podemos encontrar tácitamente cuando nos habla en sus articulados en:

La forma del contrato: Art. 10; Todo contrato de arrendamiento de tierras o sus modificaciones, deberá constar en escritura pública o en documento privado autenticado ante notario. Sin embargo, los contratos de arrendamiento de predios hasta de cinco hectáreas, podrán hacerse constar en formularios que al efecto proporcionara la Sección, no causaran impuestos alguno y tendrá igual valor, para los efectos de esta ley, que los otorgados con las formalidades a que se refiere el inciso anterior. Cuando el contrato se haga por medio de escritura pública, sin perjuicio de lo que dispone la Ley de Notariado, se dará testimonio de aquella a ambas partes. Si se hiciere en documento privado, se harán dos ejemplares, los cuales tendrán el mismo valor; será uno para cada uno de los contratantes.

El plazo: Art. 18. El plazo se fijara a voluntad de las partes, sin que pueda ser menor de tres años, excepto cuando se trate de cultivos de corta duración. En casos y circunstancias especiales y previo permiso de la Sección; Art. 20; Para la estipulación del plazo los contratantes deberán sujetarse al ciclo agrícola del o los cultivos a que se destinara el inmueble. En todo caso, si al vencimiento del plazo pactado o de sus prorrogas, aún se encontrare pendiente la cosecha, deberá el arrendante esperar la recolección y el arrendatario estará obligado a pagarle la cuota proporcional del canon.

El Precio: Art. 23. El precio del arrendamiento se fijara de común acuerdo por los interesados, pero en ningún caso podrá ser superior al precio máximo

que se fije anualmente por Decreto Ejecutivo en el Ramo de Agricultura y Ganadería, para lo que se tomara en cuenta la rentabilidad y el valor de la tierra de acuerdo a su categoría y clase de cultivo. Para el efecto de aumentar o disminuir el precio del arrendamiento pactado, con el fin de ajustarlo al Decreto a que se refiere el inciso anterior, podrá el arrendante o el arrendatario, en cualquier tiempo del plazo original o de sus prorrogas, pedir a la respectiva Inspectoría Agraria que proceda a calificar por medio de peritos la categoría de las tierras objeto del contrato.

En cuanto a la obligación de arrendar, que era un tema esencial y característico de esta normativa, lo encontramos en el artículo 50 cuando nos dice que todo propietario, poseedor de tierras con vocación agrícola, que se encontraren ociosas o deficientemente cultivadas, está en la obligación de explotarlas racionalmente o darlas en arrendamiento cuando le fueren solicitadas, de acuerdo al procedimiento que esta ley establece. Si no obstante la solicitud se negare a arrendarlas pretextando que las explotara directamente y no lo hiciere, está obligado a otorgar el respectivo contrato de arrendamiento.

A lo anterior se le suma una protección más para el arrendatario cuando nos dice el artículo 47 que si el arrendante se negare sin justa causa a entregar materialmente el inmueble arrendado, o entregare uno de categoría o ubicación distinta a la pactada, podrá el arrendatario demandar el cumplimiento del contrato o la resolución del mismo; y en ambos casos, el resarcimiento de daños y perjuicios. Lo anterior es un claro paso que se daba para desarrollar en las zonas rurales la producción agropecuaria, fuente de vida para sus habitantes. También esta normativa nos desarrollaba un derecho importante para la vida de las familias campesinas, es decir el derecho de preferente y este lo encontramos en el artículo 37 n° 5 de dicha

normativa el que literalmente nos dice que el arrendante tiene que respetar el derecho de preferente que establece la ley; y que es el derecho de preferente, este no es más que aquella facultad que tiene el arrendatario de comprar el inmueble cuando el propietario lo quisiera vender, este, al primero que se lo tiene que proponer es al arrendatario lo anterior nos lo confirma el artículo 39 n°4 cuando nos dice que es un derecho del arrendatario tener preferencia para adquirir el inmueble arrendado, cuando el arrendante decida venderlo, en las mismas condiciones pactadas con otros.

Lo anterior en relación con el artículo 65 en el que nos dice que para efectos del numeral 4° del artículo 39, el arrendante deberá comunicar al arrendatario, por medio de la Inspectoría Agraria competente, su propósito de vender el inmueble, el precio, las condiciones que exigiere y las ofertas de compra que hubiese recibido, el arrendatario tendrá un plazo de treinta días contados desde el siguiente de la notificación, para hacer al arrendante, por medio de la misma Inspectoría Agraria, su oferta formal de compra, dentro de dicho plazo el arrendatario podrá solicitar a la misma oficina el análisis del precio fijado por el arrendante, tomando por base la rentabilidad del inmueble de acuerdo a la categoría de la tierra, nos sigue diciendo el artículo 65 que si efectuado el análisis dentro de los quince días de recibida la solicitud a que se refiere el artículo anterior, se hará saber a ambas partes y si estas lo aceptaren manifestaran por escrito su conformidad al Inspector Agrario y procederán a celebrar el contrato.

Si cualquiera de las partes no aceptare el precio que resulte del análisis, lo expresara al Inspector Agrario, quien lo hará constar en acta y entenderá certificación de la misma a los interesados, para que hagan uso de sus derechos, nos sigue diciendo el artículo 67 que si transcurrido el plazo de treinta días que señala el inciso segundo del artículo 65, o transcurridos diez

días después de haber hecho el análisis del precio y no se recibiere oferta por parte del arrendatario, el propietario quedara revelado de la obligación que con signa el número 4° del Art. 39. Es decir de la obligación del derecho de preferente antes ya citado en este contenido. Otro de los temas que abordaba esta tan importante ley para el desarrollo productivo y agrario de las zonas rurales es lo de las Inspectorías Agrarias; ¿pero que son dichas Inspectorías?, esta fue una figura jurídica que esta normativa tomo a bien para la aplicación práctica de la misma, en el que se envistió de poder a personas que se encargarían de velar por el respeto a la ley y su aplicación en la zonas rurales en especial con lo del acceso a la tierra para quien la trabajase; en primer lugar podemos encontrar su nacimiento y función en el artículo 3 en la que nos dice que el Ministerio de Agricultura y Ganadería vigilara el cumplimiento de esta ley, por medio de la Sección de Arrendamiento de Tierras Agrícolas.

Dicha Sección se organizara administrativamente con una unidad central en la ciudad de San Salvador, oficinas regionales en los lugares del país donde las necesidades del servicio lo demanden e inspectorías agrarias en cada uno de los Departamentos de la República. Sigue diciendo el artículo 4 que para conocer de los procedimientos administrativos establecidos en esta ley y en el Reglamento de la misma, serán competentes; El jefe de la Sección, en todo el territorio nacional; los jefes Regionales, en su respectiva comprensión territorial y Los Inspectores Agrarios en su correspondiente Departamento las actuaciones de los funcionarios a que este artículo se refiere serán autorizadas por su respectivo secretario, sin cuyo requisito serán anuladas.

Abonado a lo anterior dice el artículo 53 que toda persona interesada en resolver una controversia que tuviere relación con la aplicación de la

presente ley, deberá promover conciliación ante la Inspectoría Agraria del Departamento donde estuviere ubicado el inmueble objeto de la controversia o ante la que corresponda al domicilio de la persona que deba ser citada; también nos sigue diciendo en el artículo 64 que para efecto de establecer si los arrendantes, propietarios, poseedores o tenedores cultivan directamente o por su cuenta los inmuebles de que se trate, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 21 y 71 de esta ley, la Sección practica las inspecciones que fueren necesarias en dichos inmuebles por medio de los funcionarios que designe; finalmente nos dice el artículo 74 que corresponde a la Sección conocer de las infracciones a la presente ley y a su Reglamento. El jefe de la Sección, los jefes Regionales y los Inspectores Agrarios en su caso, al tener conocimiento de la Infracción por cualquier medio, Instruirán el informativo dando audiencia al presunto infractor por cuatro días contados desde el siguiente a su citación.

En cuanto al tema de una potencial Expropiación del inmueble a favor del arrendatario presunto, es uno de los contenidos abordados también por tan excelente ley, ya que la misma provee la solución ante un problema de no sujetarse a la misma en cuanto a la exigencia que esta brindaba para el acceso de la tierra al que la trabaja, lo anterior lo encontramos en la ley en su artículo 72 cuando nos dice que las tierras que permanezcan ociosas o deficientemente cultivadas por un lapso de cuatro años, consecutivos o no, sea porque el propietario, poseedor o tenedor de las mismas no las explote o no las cultive racionalmente o porque no las de en arrendamiento quedaran sujetas a expropiación por parte del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria – ISTA-, de acuerdo a su Ley de Creación sin perjuicio de la multa establecida por el art. 73. El plazo de cuatro años se contara a partir de la notificación de la solicitud de arrendamiento de que trata el artículo 69 o desde el día siguiente de la fecha en que se la Sección notifique al propietario,

poseedor o tenedor que sus tierras han sido registradas de oficio como ociosas o deficientemente cultivadas, para cancelar la Inscripción en el Registro de Arrendamiento de Tierras Agrícolas, de las tierras ociosas o deficientemente cultivadas el propietario, poseedor o tenedor deberá presentar escrito ante la Inspectoría Agraria respectiva, solicitando se practique inspección en dichas tierras y una vez comprobados pericialmente esos extremos el Inspector Agrario oficiara al Jefe del Registro para que proceda a cancelar la Inscripción.

En lo que respecta al registro del contrato de arrendamiento, que es un tema esencial y clave en esta ley y que también fue abordado por la misma lo encontramos en el artículo 11 en el que dice que los contratos que se otorguen de conformidad a esta ley, deberán ser presentados por el interesado al Registro de Arrendamiento de Tierras Agrícolas, es decir esta ley contempla la obligación de Registrar el contrato, este acto jurídico es clave para darle seguridad jurídica al arrendatario y es interesante saber que esta normativa propicia las formalidades como debían de hacerlo sin tanto requisitos de forma, nos dice que el contrato debe estar acompañado de dos copias autorizadas o dos copias. El original le será devuelto con una razón que indique su inscripción.

Se presume dice la ley que quien presenta el documento tiene poder o encargo para este efecto. El registrador dará aviso escrito, sin delación alguna a la correspondiente oficina de Registro de la Propiedad Raíz, consignando los datos esenciales del contrato, si el inmueble tuviere antecedente inscrito a efecto de que se anote marginalmente la existencia de dicho contrato. Sera suficiente la presentación del contrato al Registro de Arrendamiento de Tierras Agrícolas, para que surta efecto contra terceros. Este mismo efecto surtirá el contrato inscrito en el Registro de Arrendamiento

de Tierras Agrícolas cuando no hubiere antecedente inscrito en el Registro de la Propiedad Raíz. Nos sigue diciendo el artículo 16 que el registrador de Arrendamiento de Tierra Agrícolas así como los jefes de las Oficinas Regionales e Inspectores Agrarios calificaran bajo su responsabilidad las formalidades extrínsecas y los requisitos de los contratos de arrendamiento y sus modificaciones y cuando notaren omisiones en los mismos lo harán saber a los interesados puntualizando los defectos de que adolecen a fin de que procedan a subsanarlos. Es también importante mencionar que existieron formularios para hacer el contrato, como una medida clave para la existencia de los mismos y su respectivo registró.

Esta ley era la única que regulo las obligaciones, derechos y prohibiciones de las partes contratantes, pues no existió otra ley que se refiere a ellas en una forma específica, ya que si existen otras leyes que lo hacen en una forma efímera y otras únicamente hacen énfasis a los derechos del arrendante por lo que se puede observar que con esta Ley ya se había otorga una protección a los derechos del arrendatario que siempre había sido la parte más perjudicada del contrato de arrendamiento.

En forma de ejemplo se pueden citar los artículos que se refieren a lo anteriormente expuesto; el Art. 26 de la referida ley en relación con el Art. 48 del reglamento, establecían la facultad que en caso que el arrendante se niega a recibir el canon de arrendamiento el arrendatario podía depositarlo en el Banco de Fomento Agropecuario, a nombre del arrendante, produciendo los efectos de pago del precio o canon de arrendamiento. Esto se considera en términos legales como una sanción para el arrendante por la mala fe de no querer recibir el canon de arrendamiento y de esta forma hacer caer en mora al arrendatario. Sin embargo el tenedor del Artículo 84 de la Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas se centraba con la disposición

que se refiere al Juicio Ejecutivo contra el arrendatario cuando han pasado treinta días de vencido el plazo para el pago del canon de arrendamiento, caso en el que procede dicho juicio; lo que se considera atentatorio para los intereses del arrendatario, este articulado no era justo y es la única crítica que se le hace a esta ley ya que de acuerdo a las características que socialmente presenta éste. Es lógico suponer que por lo general tendrá que terminar pagando con los bienes embargados, por la naturaleza de su actividad principal y el carácter temporal que tienen la mayoría de cultivos, el arrendatario no estará en la posibilidad económica de cumplir con la obligación contraída. Dicha ley fue derogada por medio del decreto legislativo N° 962, a iniciativa de aquel momento Presidente Armando Calderón Sol a través del Ministro de Agricultura y Ganadería, en febrero de mil novecientos noventa y siete.

3.1.3. La Transformación Agraria como mecanismo de acceso a la tierra agrícola

Nace a la vida jurídica este proyecto de transformación agraria con inicios embrionarios en enero de 1970, durante el régimen de Fidel Sánchez Hernández, cuando se convoca al primer congreso de reforma Agraria, posteriormente en 1973, se da el Primer Seminario de Reforma Agraria; No obstante no fue hasta el año de 1975, durante la administración del Coronel Arturo Armando Molina, que se emite la ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), con la creación del ISTA, se extingue de la vida jurídica el ICR, trasladándose a ISTA, todas las funciones encomendadas al ICR.⁶⁶ Este tan solo fue un impulso importante en el sistema normativo del país, la lucha por la tierra brindaba muestras de cambio.

⁶⁶ Antonio García, *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, 2ª ed., (San José Costa Rica: IICA, 1984)

3.1.3.1. Ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

Esta ley fue emitida por el Decreto Legislativo número 302 del 26 de julio de 1975, publicado en el Diario Oficial número 120, Tomo 247 del 30 de junio de 1975. El fundamento constitucional de esta ley se encontraba en la concepción de función social de la propiedad que la Constitución de 1962 había heredado de la de 1950. En la actualidad en cuanto al fundamento filosófico y siendo que dicha ley no obstante ser preconstitucional se encuentra vigente, el constituyente establece que como continuación del Proceso de Transformación Agraria, se vuelven de imperiosa necesidad disponer de los instrumentos que permitan el cumplimiento de la política formulada por el Gobierno para el sector agropecuario, siendo el cambio de la estructura en la tenencia de la tierra, su principal finalidad.

El objeto de la ley era la creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) a partir del extinto Instituto de Colonización Rural (ICR), la cual a su vez tendría por objeto ejecutar, en coordinación con otras entidades del Estado la política de transformación agraria dictada por la Comisión Nacional de Transformación Agraria, creada en los años setenta durante el Gobierno del Coronel Arturo Armando Molina. El proceso de transformación agraria que regula la ley se ejecutaría en dos formas: Mediante el desarrollo de proyectos en los lugares predeterminados por el ISTA y aprobados por la Comisión Nacional de Transformación Agraria; y por medio de Operaciones Regionales autorizadas por la Junta Directiva del ISTA las cuales consisten en la adquisición, división y adjudicación de tierras situadas fuera de los proyectos de transformación agraria. Para los Proyectos de transformación agraria. Es decir que con la implementación de la anterior ley se daba inicio con la misma a ejecutar y desarrollar dos funciones

claramente definidas: la de la transformación agraria propiamente dichas y la de establecer una política permanente de adjudicación de los inmuebles (compra-venta). En la primera función se buscaba facilitar al campesino sin tierra el acceso a la misma, para su explotación y vivienda, contribuyendo al desarrollo económico y social, mediante el uso extensivo y productivo de la tierra con rendimiento agrícola, convirtiéndolo en partícipes directos de su propio desarrollo a las familias rurales, disminuyendo la extrema pobreza en el sector agropecuario.

En la segunda función se buscaba Garantizar el apoyo técnico y administrativo a efecto de fortalecer el trabajo operativo de campo a nivel regional y la optimización de la productividad institucional, para el cumplimiento de los objetivos, metas y actividades contenidas en las áreas de gestión, de conformidad con el plan estratégico de corto y mediano plazo, con el propósito de generar mayor bienestar económico y social en las familias campesinas, garantizándoles la seguridad jurídica sobre la propiedad de los inmuebles.

Para ejecutar lo anterior este se desarrolló bajo la siguiente metodología; Cuando el ISTA hubiera decretado que se adjudicaría un terreno publicaría por una sola vez en el Diario Oficial y en dos periódicos de mayor circulación en la República, avisos que señalarían con claridad y precisión el área decretada para la ejecución de proyectos de transformación agraria, la fecha del Decreto Legislativo que le dio origen, superficie, naturaleza, situación y demás datos de los inmuebles afectos al proceso de transformación agraria, que el ISTA necesitara adquirir; los nombres de los propietarios, poseedores y de quienes fueran titulares de derecho que recaigan sobre dichos inmuebles, así como su inscripción en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, si estuvieren inscritos los interesados deberían presentarse a las

oficinas del ISTA que se indicarán en el aviso, dentro de los quince días siguientes a la fecha de la publicación en el Diario Oficial, a manifestar si estaban dispuestos a vender el inmueble o inmuebles. Dicha manifestación podría hacerse por escrito o verbalmente, en cuyo caso se asentaría en acta que al efecto se levantaría en la oficina correspondiente. Si hubiere acuerdo entre el ISTA y el propietario o poseedor del inmueble en cuanto al precio y demás condiciones, sin más trámites ni diligencias, se procedería a la formalización de la escritura respectiva. Si no hubiere acuerdo el ISTA haría al interesado una contra oferta, y transcurridos que sean quince días contados a partir de la fecha de la contraoferta, sin que aquél hiciera manifestación alguna se consideraría que de su parte hay una denegación para celebrar el contrato.

Los interesados en los inmuebles que no se presenten a manifestar si están dispuestos a vender el inmueble o inmuebles, o sus derechos dentro de los quince días de la publicación del aviso que ordenaba la ley, sin que les asista motivo justo para su no comparecencia, serian tenidos como renuentes a vender voluntariamente sus propiedades. En los casos que los inmuebles no pudieran ser adquiridos voluntariamente el ISTA recurriría al procedimiento especial de expropiación establecida en la ley para adquirirlos.

El procedimiento especial de expropiación del ISTA se hará por medio de su representante legal, el acudirá ante el Juez competente, haciendo relación en la demanda de la causa o razón porque se pide, del inmueble o inmuebles afectos al proceso de Transformación Agraria que se trate de expropiar, del nombre del propietario o poseedor y de cualquier otra persona que tenga inscritos a su favor derechos reales o personales que deban respetarse, con expresión de sus respectivos domicilios, así como de la forma y condiciones de pago que se ofrecen para el inmueble o para cada inmueble si son varios,

debiendo acompañar con la demanda la documentación pertinente. El juez al recibir la demanda y antes de todo procedimiento, ordenará de oficio su anotación preventiva, la cual consiste en la prohibición de la transferencia del inmueble. Luego el Juez emplazará por el término de diez días al propietario o poseedor y demás personas indicadas en la demanda. Concluidos los diez días del emplazamiento, y comparezca o no el demandado, se abrirá a pruebas el juicio por ocho días hábiles, dentro de los cuales se recibirán las pruebas que las partes tengan a bien presentar, debiendo el Juez en dicho lapso, nombrar de oficio dos peritos, que deberán dictaminar sobre el importe de la indemnización que deba pagarse, avaluando separadamente, en su caso, la indemnización por derechos inscritos a favor de terceros.

Por último, dentro de los tres días siguientes a la conclusión del término probatorio se dictará sentencia definitiva, decretando la expropiación o declarándola sin lugar. En el primer caso, se determinará el valor de la indemnización con respecto a cada inmueble y la forma y condiciones en que debe hacerse el pago, debiendo tomarse en cuenta los derechos inscritos a favor de terceros. Notificada la resolución por la que se declare ejecutoriada la sentencia que decreta la expropiación, quedará transferida la propiedad de los bienes, libres de todo gravamen, a favor del ISTA, y se inscribirá la ejecutoria de dicha sentencia como título de dominio y posesión. Dentro de los tres días siguientes a la notificación de la sentencia, los propietarios, poseedores, meros tenedores u ocupantes a cualquier título que fueren, deberán hacer entrega material de los inmuebles al ISTA o desocuparlos en su caso.

Si transcurrido dicho término, alguno de los expropiados o cualquier otro poseedor, mero tenedor u ocupante no hubiere cumplido con lo dispuesto en el inciso anterior, el Juez que conoció de la expropiación o el de Paz que se

comisione, con sólo el pedimento del representante del ISTA le dará posesión material del inmueble, aun cuando no se hubiere verificado la inscripción correspondiente. Con lo anterior surge el 29 de junio de 1976, por decreto ley número 31, el PTA-1 “Primer Proyecto de Transformación Agraria. Este era; pues, el primer indicio relativamente serio de transformación de la estructura del agro, en cerca de dos siglos de constituido el Estado salvadoreño. El entonces gobernante, Coronel Arturo Armando Molina, trató de ofrecer a la oligarquía el plan, como su seguro de vida; pero tal oferta les pareció sumamente oneroso, a una clase altamente privilegiada y acostumbrada al poder ilimitado; pues además estaban convencidos que las relaciones de producción existentes, podían subsistir más tiempo y fue así como el 19 de octubre de 1976, la regla se confirmaría; el poder político cedía ante la presión de los económicamente fuertes.

El proyecto había fracasado y sólo subsistirían algunas medidas ornamentales; ridículamente se salió al paso, diciendo que la expropiación continuaría, pero sólo en aquellas tierras que manifiestamente no estuvieran cumpliendo con la función social de la propiedad. Pese a lo anterior la presión popular se agudizaba, fue así en ese clima político que el gobierno de El Salvador anunció su nuevo programa de Reforma Agraria, conjunta con el golpe de estado de 1979. Después del golpe de Estado la Junta Revolucionaria de Gobierno emitió el Decreto 43 en el que se mandaba congelar las transferencias de inmuebles rústicos mayores de cien hectáreas. Esta medida fue tomada mientras la Ley de Reforma Agraria surgiera a la vida jurídica, posteriormente el once de diciembre del mismo año se emitió el decreto 44 estando vigente la Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícola.⁶⁷ La ley de arrendamiento sirvió de estrategia para distribución de la tierra.

⁶⁷ Antonio García, *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, 2º ed., (San José Costa Rica: IICA, 1974), 85-97

3.1.4. Reforma Agraria como mecanismo de acceso a la tierra agrícola

La Reforma Agraria fue ejecutada desde el gobierno, con la dictación de instrumentos jurídicos y en respuesta a proyectos de desarrollo económico y social y a convenios internacionales suscritos por los Estados nacionales. La presión campesina y de otros grupos sociales fue importante, se pretendía con la Reforma Agraria hacer una transformación en la estructura agraria del país y la incorporación rural al desarrollo económico, político y social de la nación.⁶⁸

3.1.4.1. Ley Básica de la Reforma Agraria

Esta ley fue emitida por medio del Decreto Ley N° 153, del 5 de marzo de 1980, publicado en el D.O. N° 46, Tomo 266, del 5 de marzo de 1980. Teniendo como base legal el Estado intervino en todas aquellas propiedades mayores de 500 hectáreas, ya sea que formaran un solo cuerpo o que estuvieran compuestas por varias porciones, siempre que estuviera en posesión de un solo dueño. El fundamento constitucional de esta ley es el Artículo 103 de la Constitución que estaba en vigencia en esa época. De los cuales se toma como base que era preciso establecer un nuevo orden económico y social en armonía con los principios de justicia social.

En cuanto al fundamento filosófico, emana sustancialmente de la proclamación de la Fuerza Armada del 15 de octubre de 1979, se hace una reflexión en el considerando y dice que la ley de creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria responde al clamor de las mayorías desposeídas en el país, al crearse únicamente polos de privilegio, en

⁶⁸ Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador, *La Cuestión Agraria en El Salvador y Los Acuerdos de Paz*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador:arr,1990)

contraposición a los objetivos de un verdadero desarrollo económico, social y político, por lo cual es preciso establecer un nuevo orden económico y social en armonía con los principios de justicia social y crear las bases firmes para iniciar un proceso de reforma agraria, garantizando el derecho de propiedad privada en función social, rechazando en esta forma los intereses minoritarios prevalecientes. El objetivo de esta ley era sentar las bases necesarias para la promoción de una política de cambios en el sistema de tenencia de la tierra, prohibiendo las transferencias y la parcelación desordenada de inmuebles rústicos.

Los sujetos que se veían obligados a cumplir esta ley son todas aquellas personas naturales, sucesiones o sociedades, cuya propiedad o posesión corresponda en el territorio nacional, que excedieran de cien hectáreas o ciento cincuenta hectáreas, dependiendo de la clase del suelo. La autoridad encargada de aplicar esta ley era el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). En cuanto a los procedimientos la ley regula dos y son: el procedimiento de compraventa del inmueble y la expropiación. El primero de ellos iniciaba con la decisión del Estado de adquirir un inmueble, el ISTA lo notificaría al propietario o poseedor en forma personal y en su domicilio si fuere conocido. En caso contrario, mediante una sola publicación en el Diario Oficial y en dos periódicos de mayor circulación en la República.

El propietario o poseedor debía manifestar por escrito en las oficinas del ISTA su voluntad de vender dentro de los ocho días hábiles posteriores a la notificación o a la publicación en el Diario Oficial, en su caso, debiendo señalar lugar para oír notificaciones. El ISTA notificará al propietario o poseedor por escrito y en el lugar señalado el día y hora en que deberá comparecer a otorgar la escritura pública correspondiente. En caso de no querer vender el propietario su inmueble o no compareciere se procederá a

la expropiación del inmueble, este es el segundo procedimiento regulado en la ley y se ejecuta así: el ISTA levantará un acta y podrá tomar posesión de los inmuebles aún antes de formalizarse el traspaso de los mismos. Una vez que el ISTA haya tomado posesión de los inmuebles afectados, el propietario, poseedor o su representante legal deberá comparecer al ISTA a firmar el acta de intervención y toma de posesión. La certificación de esta acta acompañada de una descripción del inmueble extendidas por el Ministro de Agricultura y Ganadería servirá de título de dominio y deberá inscribirse a favor de la misma en el competente registro de la Propiedad Raíz, quien deberá inscribirla aunque no coincida con los antecedentes, siempre que se trate del mismo inmueble y del mismo propietario.⁶⁹

3.1.4.2. Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria

Esta ley fue emitida a través del D.L. N° 842, del 28 de octubre de 1981, publicado en el D.O. N° 198, del 28 de octubre de 1981. El objeto de esta ley era regular la adjudicación y transferencia de los inmuebles que a diferentes títulos adquirió el ISTA, con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria; de los bienes inmuebles por adherencia y por destinación, contenidos en los primeros y de los bienes muebles, necesarios todos para su explotación, tales como instalaciones, maquinaria, equipo, etc., existentes actualmente. Esta ley afectaba los inmuebles que el ISTA explotaba directamente; los inmuebles adjudicados por el ISTA, a cualquier título, cuyo dominio aún no haya sido transferido a favor de los respectivos beneficiarios; los inmuebles no adjudicados y aquellos cuya propiedad, posesión o tenencia

⁶⁹ Wim Pelupessy, *Políticas agrarias en El Salvador*, ed. por EDUCA, 2ª ed., (San José Costa Rica, FCU, 1998)

vuelva al Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria por resolución, rescisión o resciliación de los contratos respectivos. La autoridad encargada de aplicar esta ley era el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. Los procedimientos que se encontraban en esta ley eran, primeramente el procedimiento de adjudicación de bienes con vocación agropecuaria que debían explotarse cooperativamente, el cual iniciaba en Junta Directiva del ISTA, la cual acordaba la adjudicación, valor y traspaso de aquellos inmuebles de vocación agropecuaria, que por su extensión, cultivos, producción y otras razones, deban ser conservados y explotados como unidad económica empresarial de carácter cooperativo.

Esta adjudicación comprendía los inmuebles por destinación y por adherencia, así como los bienes muebles necesarios para su explotación, que actualmente existieren, con excepción de los ingenios y beneficios que se encuentren en ellos. El traspaso del dominio se haría por escritura pública y en ella se estipulaba obligatoriamente en pacto de cogestión en los términos concebidos en la Ley Básica de la Reforma Agraria, así como todas las demás obligaciones, modos y condiciones a que se sujeta la adjudicación.

El segundo procedimiento era el de la adjudicación de bienes con vocación agropecuaria que deban explotarse individualmente, el cual consistía en que La Junta Directiva del ISTA acordaba la adjudicación, precio y transferencia de dominio en su caso, de los inmuebles de vocación agropecuaria que por diversas circunstancias y características deban explotarse por grupos familiares o individualmente por personas naturales. Los inmuebles de toda especie previamente adjudicados a grupos familiares o personas individuales, en cuyo contrato se hubiere pactado el traspaso del dominio y el precio hubiere sido pagado en su totalidad, deberán transferirse en

propiedad, en forma pura y simple a sus respectivos beneficiarios. Por último estaba el procedimiento de adjudicación de bienes inmuebles para vivienda rural o de vocación turística, se transferían en propiedad a su respectivo adjudicatario, si el precio de los mismos se hubiese pagado en su totalidad. En caso de que se adeude parte del precio, siempre se transfería la propiedad, haciéndose relación en el contrato, de lo pagado y de las estipulaciones pertinentes sobre el adeudo, el cual debía garantizarse con primera hipoteca.⁷⁰

Lo anterior no se desarrolló en su plenitud dado los momentos políticos y económicos de la época, mismo que dieron como resultado la creación de una nueva constitución, normativa que modificó el proyecto de Reforma Agraria e inició el proceso de reversión de la Reforma Agraria en el país. Las nuevas políticas llevaban en el fondo la protección de la propiedad privada de los que siempre la poseyeron.

3.1.5. Mercado de tierras como mecanismos de acceso a la tierra agrícola

En los últimos años, el establecimiento del derecho a la propiedad privada de la tierra, así como las transacciones de tierras mediante los mecanismos del mercado, como se dijo al comienzo, los mercados de tierras operan dentro de un contexto jurídico y legal, el cual ha experimentado diversos cambios en la región en el curso de las últimas décadas. El funcionamiento del mercado de tierras ha adolecido de fallas que no ha permitido superar su precaria inserción productiva. Para ello es esencial, como ya se mencionaba anteriormente entre otras cosas, que se desarrollen los mercados conexos,

⁷⁰ Antonio García, *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina*, 2° ed., (San José Costa Rica: IICA, 1984), 100-117

que forman el contexto en que se enmarca el primero, como los de servicios de asistencia técnica, seguros, créditos y otros. De particular relevancia a este respecto han sido las reformas constitucionales. Estas reformas han resultado hasta ahora como el medio legal para cerrar de una vez el impulso de una nueva reforma agraria.

3.1.5.1. Constitución de la República de El Salvador de 1983

La Constitución de 1983 vino a revertir el proceso de reforma agraria, después varias décadas de espera para que el mismo se consolidara, con esta nueva carta magna el país volvía a retomar nuevas medidas jurídicas para reordenar lo que había dejado la reforma agraria en el país, e impuso el límite de 245 Hectáreas sin distinción de clases de suelos.

Dicha constitución vino a reducir los límites de tierra con otra forma de afectación, quedando como límite aproximado de tierra disponible de 150,00 hectáreas, pero con dicho límite ya no se buscaba realizar otra etapa de la Reforma Agraria, porque además la Constitución en el Art. 105, dio lugar a que los propietarios de esos excedentes se deshicieran de ellos, transfiriéndolos a campesinos, agricultores en pequeño y sociedades campesinas, pero también prohibió que dichas tierras fueran transferidas a cualquier título a parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, este artículo tiene relación con el artículo 267 de la misma Constitución que nos dice que si dichas tierras no fueren transferidas en el plazo indicado de tres años, podrá ser objeto de expropiación por Ministerio de Ley, y la indemnización podrá no ser previa.

Esta constitución de 1983, vino a cambiar totalmente el ordenamiento de la reforma agraria en el país, por cuanto el constituyente reguló situaciones que

son de esencia del proceso y modifican la legislación secundaria vigente, especialmente lo que refiere a: 1- los límites de la tenencia, 2- destinos de los excedentes, 3- situaciones de valúo, 4- personas a quienes la misma Constitución califica como beneficiarios de tales excedentes, 5- libertad de transferencia de inmuebles dentro de los límites de la tenencia, 6- libre arrendamiento de tierras y partición de las mismas.

Es decir que con esta nueva normativa constitucional ya no había duda que la inspiración revolucionaria de la reforma agraria había terminado y con esta nueva normativa se asentaban las bases y reglas para solucionar de una vez el problema de las tierras en el país, mas no soluciono el problema del acceso de la tierra al sector agrícola que aún no tenía tierra para trabajar, ni tampoco dio las bases alternativas para poder acceder a la misma, ni ordeno la creación de una normativa secundaria que ayudara a solucionar el problema del acceso a la tierra fuera de la idea de una reforma agraria, lo único que dijo es que el propietario si es que así lo creía conveniente podía arrendar la tierra más el Estado no podía obligarlo, dejando a lado todo proceso reformista.

Más si es de destacar que ordeno al Estado fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad rural y facilitar al pequeño productor asistencia técnica, crediticia y otros medios necesarios para la adquisición y mejor aprovechamiento de sus tierras (Art. 116 Cn.). Dicha normativa es la que poco o nada se ha desarrollado en la vida práctica de los trabajadores del campo. Y para consolidar aún mejor el proceso de reversión de la reforma agraria le acompaño a la anterior carta magna las siguientes leyes.⁷¹

⁷¹ Ever Hernán Amaya y Salvador A. Melgar, *La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador*, ed. por CEPAL, 2ª ed., (Santiago de Chile: Fdesi, 2013)

3.1.5.2. Ley Especial Para la Afectación y Destino de las Tierras Rusticas Excedentes de las 245 Hectáreas

Esta ley fue emitida a través del D.L. N° 895, del 18 de febrero de 1988, publicado en el D.O. N° 40, del 26 de febrero de 1988. El fundamento constitucional que dio vida a esta norma era el artículo 105 de la Constitución que ordena la transferencia de tierras que excedan del límite de 245 Hectáreas; asimismo el art 267 de la Constitución establece que si la tierra excedente del límite máximo, no fuere transferida en el plazo concedido, podrá ser objeto de expropiación por ministerio de ley y la indemnización podrá no ser previa. El fundamento filosófico como el objetivo principal de esta norma era la necesidad del legislador de dictar una Ley Especial que determine, tanto las formalidades que debía revestir la transferencia como los destinatarios de la misma, todo de acuerdo a los lineamientos constitucionales.

Los obligados a cumplirla eran todos aquellos propietarios de tierras que excedan de 245 hectáreas. La autoridad encargada de hacer cumplir las disposiciones de esta norma era el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA). En lo que a los procedimientos regulados respecta, esta ley contenía uno de carácter administrativo el cual consistía en la expropiación, la cual se da de la siguiente manera: el ISTA determinará las tierras afectadas tomando en cuenta la información catastral, registral o topográfica y sus propietarios. El propietario podrá comparecer personalmente o por medio de apoderado a estas diligencias sin previa cita, el ISTA tomará posesión del mismo. La toma de posesión deberá hacerse por medio de un acta certificada y firmada por el Presidente del ISTA.⁷²

⁷² *Ibíd.*, 56-63

3.1.5.3. Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarias de la reforma agraria

Esta ley fue emitida a través del D.L. N° 719, del 30 de mayo de 1996, publicado en el D.O. N° 100, del 31 de mayo de 1996. Esta ley tiene como base constitucional el artículo 105 de la Constitución vigente en el que el Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual cooperativa, comunal o en cualquier otra forma asociativa. Asimismo el inciso 2º y 3º del citado artículo constitucional, disponen respectivamente que la limitación de la extensión máxima de 245 hectáreas, en él señalada; no será aplicable a las asociaciones cooperativas o comunales campesinas; y que la tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la Reforma Agraria, estará sujeta a un régimen especial.

Como fundamento filosófico el legislador cree que el régimen especial a que se refiere el Art. 105, inciso 3º de la Constitución, debe contener las normas que permitan a los beneficiarios de la Reforma Agraria, elegir libremente el modelo del organización, forma de explotación y destino de los bienes que, dentro del marco de la ley, mejor convenga a sus intereses y por ello creó esta ley. El objeto de la misma se encuentra regulado en el artículo 1 el cual establece que el régimen especial a que se refiere el inciso tercero del Art. 105 de la Constitución, consolidando el Proceso de Reforma Agraria y garantizando la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra. Los sujetos obligados a esta norma son: Las Asociaciones Cooperativas de la Reforma Agraria de Responsabilidad Limitada; Las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias de Participación Real de Responsabilidad Limitada; Las Sociedades Cooperativas; Las Asociaciones Comunales o Comunitarias

Campesinas; y, Las demás que la ley las califique como tales. La autoridad encargada del fiel cumplimiento de la ley será el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. Los procedimientos que regula esta ley son para la venta de un inmueble.⁷³

Como punto a considerar de esta ley se tiene, que regula el patrimonio, el capital y los certificados de participación real, de las diferentes asociaciones agropecuarias; así como la forma de disolución y liquidación de las mismas. Esta normativa generó dos mecanismos que contribuyeron para revertir el proceso de reforma agraria; como anterior ha indicado; el primero fue la creación de las asociaciones de participación real y la segunda fue la libre venta de la propiedad adjudicada con la reforma agraria.

3.1.5.4. Código Civil: El Arrendamiento como mecanismo de acceso a la tierra agrícola

Ante la derogación de la Ley de Arrendamiento de Tierras. El arrendamiento de tierras agrícolas vuelve su regulación por el Código Civil, en el capítulo VI título XXVI del Libro IV, bajo el título de “Reglas Particulares Relativas al Arrendamiento de Predios Rústicos”, en nueve artículos, del 1766 al 1774 C.C. El grave problema de que esta ley tenga dicha regulación es que el individualismo del Código Civil, su falta de sentido social, se pone de relieve en la regulación de los arrendamientos rústicos, una de las pocas materias en que el Código reconoce la especialidad de una institución agraria, la cual fue hecha de acuerdo con un espíritu eminentemente liberal, sin reconocer ningún beneficio a los arrendatarios, porque ello hubiere sido visto como un atentado a los sagrados derechos de la propiedad. Por otra parte, en el

⁷³ Ever Hernán Amaya, Salvador A. Melgar, *La participación de pequeños productores en el mercado de tierra*, ed. por CEPAL, 2º ed., (Santiago de Chile: Fdesi, 2013), 70-78

Código Civil rige el principio de la Autonomía de la Voluntad, sus normas son supletorias de la voluntad de los contratantes, aplicándose únicamente en el silencio de éstos. Totalmente distante esta normativa del carácter de función social de la tierra y distante del desarrollo rural.

3.1.5.5. Código Civil: La Compra-venta como mecanismo de acceso a la tierra agrícola

La institución de la compraventa como contrato, se regula en nuestro Código Civil desde el artículo 1,597 hasta el artículo 1,678, estableciendo una definición de la misma; como la capacidad para celebrar el contrato; las formas y requisitos de precio; de la cosa vendida; de los efectos del contrato; de las obligaciones de las partes y de los saneamientos de evicción o vicios ocultos, aparte de esta normativa, el Estado crea una normativa para fomentar la Compraventa de tierras, regida por las reglas del código civil en cuanto a compraventa se refiere, la normativa es la siguiente dirección como debía financiarse la pequeña propiedad rural.

3.1.5.6. Ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural

Emitida por el D.L. N° 713, del 20 de febrero de 1991, publicado en el D.O. N° 43, del 4 de marzo de 1991 la presente Ley tiene por objeto canalizar recursos financieros provenientes del Estado y de otras fuentes, destinados a proporcionar créditos a los campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores, para que éstos adquieran en propiedad tierras de vocación agrícolas, pecuaria o forestal. Que en sus considerandos manifiesta: Que de acuerdo a lo establecido por el Artículo 116 de la Constitución, es obligación del Estado fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Que para lograr una mayor incorporación de la población campesina al desarrollo

económico, social y político del país; es necesario dotarla de tierra que constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad humana; Que con el propósito de cumplir con los fines antes expresados, es imprescindible la creación de una institución que disponga de los recursos necesarios, tanto financieros como administrativos, que haga posible la culminación del ideal de los campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores del país, coadyuvando en el esfuerzo de convertirlos en propietarios de sus tierras.

La ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural, en su considerando II, dice que para lograr una mayor incorporación de la población campesina al desarrollo económico, social y político del país; es necesario dotarla de tierra que constituya para el hombre que la trabaja, la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad humana, y como anteriormente mencionamos esta ley tiene por objeto canalizar recursos financieros provenientes del Estado y de otras fuentes, destinadas a proporcionar créditos a los campesinos, agricultores en pequeño y pequeños productores, para que estos adquieran en propiedad tierras de vocación agrícola, pecuaria y forestal. Para esos efectos en dicha ley se crea la Institución Oficial de Crédito denominada Banco de Tierras, cuya finalidad era fomentar y facilitar el financiamiento para la adquisición de dichos inmuebles rústicos. Sin embargo, por DL N° 202 del 8 de enero de 1998, publicado en el DO N° 15 del 23 del mismo mes y año, se aprobó la Ley de Liquidación y Disolución del Banco de Tierras. Trasmitiendo las actividades pendiente al ISTA.⁷⁴

⁷⁴ Ricardo A. Mendoza Orantes y Lissette Beatriz Mendoza, *Constitución de la República: "Comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable"*, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: Jurídica Salvadoreña, 2004)

3.2. Aspecto Jurídicos del Acceso al Crédito Agrícola en El Salvador

Desde hace varias décadas, la intervención en los mercados del crédito ha tendido a ser directa, frecuentemente bajo la forma de distribución dirigida de los préstamos, tasas de interés subsidiadas y propiedad estatal de los bancos. La experiencia muestra que dichas intervenciones no lograron sus objetivos y se convirtieron en cargas fiscales insostenibles. Como resultado, el monto real del crédito formal disponible para el sector ha disminuido. La satisfacción de las necesidades financieras de las agriculturas en crecimiento, en formas viables, se ha convertido en tema central de la política de desarrollo agrícola.⁷⁵

Pese a lo anterior este estudio profundizara las leyes que fomentan el crédito en El Salvador, su forma de operar, Instituciones encargadas y si están teniendo los resultados propuestas por la misma ley, para luego en el siguiente capítulo hacer una valoración de la misma y proporcionar algunas soluciones para esta problemática que sin duda está manifestándose en el sector agrícola hasta el día de ahora (2016).

En El Salvador opera el Banco de Fomento Agropecuario, es un banco de desarrollo agrícola especializado de primer piso, que por disposición del gobierno otorga créditos a tasas subsidiadas a sectores sociales considerados prioritarios, y el Banco de Desarrollo de El Salvador, es el banco de segundo piso, por lo que ofrece fondos de mediano y largo plazo que son otorgados a través de instituciones financieras locales supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). Estas dos formas o mecanismos de acceder al crédito, impulsada ante la falta de financiamiento.

⁷⁵ Claudio González Vega, *Servicios Financieros Rurales: "Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente"*, 2ª ed., (La Paz Bolivia: derrs, 1998)

3.2.1. Ley del Banco de Fomento Agropecuario⁷⁶

El Banco de Fomento Agropecuario (BFA), se creó por medio del Decreto No. 312 del 10 de abril de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 75, Tomo 239 de fecha 25 de abril de 1973, la cual sería una la institución con capacidad legal y con recursos financieros adecuados para atender a agricultores de diversos niveles, de preferencia a los pequeños. Es por lo anterior que su contenido es de mucha relevancia conocerlo, entre estos tenemos: Objetivos fundamentales: “a) Crear, fomentar y mantener facilidades financieras y servicios conexos necesarios para contribuir al fomento agrícola; y b) Servir de agente financiero de los organismos encargados de desarrollar programas de bienestar rural y de reformas a la estructura agraria. Para este objetivo, recibirá los recursos correspondientes y suscribirá los convenios que fueren necesarios, con los organismos encargados de administrar tales programas”.⁷⁷

Autonomía y Órganos de Actuación: El Banco de Fomento Agropecuario fue creado con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su conducción está a cargo de una Asamblea de Gobernadores, integrada por representantes de alto nivel de un grupo de ministerios e instituciones interesadas en el desarrollo nacional. A su vez dispone de una Junta de Directores provenientes de instituciones oficiales y representantes del Sector Agropecuario, dirigidos por el Presidente de esta, quien es designado por el Presidente de la República para un período de cinco años. La junta directiva se encarga de ejecutar los planes aprobados por la Asamblea de

⁷⁶ Sigfredo Figueroa, *La Banca de desarrollo en El Salvador*, ed. por CEPAL, 2ª ed., (Santiago de Chile: CEPAL, 2010)

⁷⁷ Ley de creación del Banco de Fomento Agropecuario (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1973), Art. 1.

Gobernadores y de todo lo relacionado con la gestión del Banco.⁷⁸ Su carácter de entidad oficial de crédito le ha significado protagonismo en la mayoría de momentos que afectan la economía nacional, principalmente cuando se refiere a hechos que impacten el sector agropecuario. En la época de la postguerra, fue el BFA quien absorbió sustancialmente los costos de administración del componente financiero del Plan de Reconstrucción Nacional, minando sus resultados financieros en aproximadamente US\$10 millones.

Operaciones: En su Ley de creación se le faculta para poder emitir cédulas hipotecarias, realizar operaciones de fiducia por cuenta del estado o de organismos de utilidad pública; recibir fondos con objeto de colocarlos en créditos o de invertirlos ya sea en títulos del propio Banco o de cualquier clase. Aceptar en depósito, custodia o administración, bienes de cualquier naturaleza; efectuar pagos y cobros; realizar avalúos de bienes y cualquiera otra clase de mandatos o comisiones lícitas que se le confíen dentro de sus funciones. Para acelerar el fomento crediticio tiene facultades para conceder créditos rotativos, hipotecas abiertas y puede realizar toda clase de operaciones mercantiles que se relacionen con créditos bancarios.⁷⁹

Garantía: Respecto a garantías es más flexible que los otros bancos del sistema aceptando en una de sus divisiones bienes en proindivisión o bajo cualquier forma.⁸⁰ Fondos, Capitales y Reservas: En cumplimiento a los Artículos 73 y 74 de la Ley de Creación, el BFA recibió el activo, pasivo y fondos operativos de la Administración de Bienestar Campesino y una reserva para cuentas de lenta recuperación. Según los Artículos 76 y 77

⁷⁸ *Ibíd.*, Art. 3; 10; 13; 19.

⁷⁹ *Ibíd.*, Art. 43 al 46.

⁸⁰ *Ibíd.*, Art. 49 y 50 literal a.

reformados de la misma Ley, le fueron transferidos los saldos disponibles y la cartera de los programas MEGA y META, así como la cartera de préstamos agrícolas, pecuarios y agro-industriales del Fondo de Desarrollo Económico, concedidos por el Banco Central de Reserva de El Salvador al 4 de mayo de 1973. A partir del ejercicio 1973, el Banco contaría con el 50% de la suma que el Banco Central destina para incrementar el Fondo de garantía de préstamos para desarrollo económico. Además, las utilidades líquidas que obtenga en sus divisiones, servirán para incrementar sus fondos capitales.

3.2.2. Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo⁸¹

Dicha ley emitida a través del D. L. No. 847, del 22 de septiembre de 2011, D.O. No. 154, Tomo 197, del 21 de octubre de 2011. Entre sus novedades era la integración con otras instituciones de desarrollo del país, formando así el Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo, constituido por el Banco de Desarrollo de El Salvador (comercialmente conocido como BANDESAL), y los fondos que este administra son: Fondo de Desarrollo Económico (FDE)⁸² y Fondo Salvadoreño de Garantías (FSG)⁸³ regulados en dicha ley.

El contenido de dicha ley es de suma importancia conocerlo dado su aporte al desarrollo rural: Autonomía y Órganos de actuación: Institución Pública de Crédito, autónoma, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su conducción está a cargo de una Asamblea de Gobernadores, integrada por representantes de alto nivel de un grupo de ministerios e instituciones interesadas en el desarrollo nacional. A su vez

⁸¹ Sigfredo Figueroa, *La Banca de desarrollo en El Salvador*, editado por CEPAL, 2ª ed., (Santiago de Chile: CEPAL, 2010)

⁸² Ley del Sistema Financiero para el Fomento al Desarrollo (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2011), Art. 52-70

⁸³ *Ibid.*, Art. 71-86.

dispone de una Junta de Directores provenientes de instituciones oficiales y representantes del Sector Agropecuario, dirigidos por el Presidente de esta, quien es designado por el Presidente de la República para un período de cinco años. La junta directiva se encarga de ejecutar los planes aprobados por la Asamblea de Gobernadores y de todo lo relacionado con la gestión del Banco.⁸⁴

Objetivos: El Banco tendrá como su principal objetivo promover, con apoyo financiero y técnico, el desarrollo de proyectos de inversión viables y rentables de los sectores productivos del país, a fin de contribuir: a) Promover el crecimiento y desarrollo de todos los sectores productivos; b) Promover el desarrollo y competitividad de los empresarios; c) Propiciar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa; d) Promover el desarrollo de las exportaciones del país; e) La generación de empleo; y, f) Mejorar los servicios de educación y salud.⁸⁵

Operaciones: El banco de segundo piso realiza sus operaciones por medio de instituciones de primer piso. Consisten principalmente en créditos dirigidos a sectores productivos específicos. Además, algunas entidades ofrecen ventanillas de liquidez cuando sus intermediarias lo requieren. Los fondos de estas Instituciones provienen de organismos multilaterales de crédito, tales como BID o el Banco Mundial, así como de la bolsa de valores o aportes gubernamentales.

Instituciones y Sujetos Elegibles: Para el logro de sus objetivos, el Banco realizará operaciones financieras en condiciones de mercado actuando a través de las instituciones elegibles o directamente con sujetos elegibles. Se

⁸⁴ Ibid., Art. 1; 12; 16; 17; 21.

⁸⁵ Ibid., Art. 2

considerarán instituciones elegibles los bancos, las entidades financieras, nacionales o extranjeras, supervisadas o no por la Superintendencia y calificadas como tales según esta Ley, así como las instituciones oficiales o públicas de crédito. Se considerarán sujetos elegibles para efectuar operaciones financieras en forma directa con el Banco, las personas naturales o jurídicas del sector privado, nacional o extranjeras.⁸⁶

Garantía: Prenda sobre Créditos Art. 41. Cuando el Banco financie por medio de instituciones elegibles, se presume de derecho que los créditos financiados con recursos del Banco garantizarán especialmente sus obligaciones ante éste y el Banco gozará del privilegio que tiene el acreedor prendario sobre la prenda, sin necesidad de entrega material de los títulos ni de su notificación. Garantía Adicional. Art. 42.- Si fuere necesario que una institución elegible, a requerimiento del Banco, deba constituir prenda sobre créditos de su pertenencia a favor del mencionado Banco como garantía adicional para garantizar obligaciones a su cargo, no será necesaria la entrega material de los títulos ni la notificación al deudor para la perfección del acto.

Capital, Patrimonio y Reservas: Capital Inicial. Art. 7.- El Capital Inicial del Banco será de doscientos un millones doscientos noventa y dos mil veinte dólares con dos centavos de dólar de los estados unidos de América, constituido por el Patrimonio del Banco Multisectorial de Inversiones, al cual el Banco de Desarrollo sucede por ministerio de la presente Ley; Patrimonio. Art. 8. El Patrimonio del Banco estará constituido por: Capital Inicial, Aportes del Banco Central; Donaciones del Estado y de otras instituciones públicas; Donaciones y otros recursos provenientes de personas jurídicas o naturales

⁸⁶ *Ibíd.*, Art. 3

que no sean las mencionadas en el literal anterior. Las reservas de capital financiero constituido según el artículo 9 de esta ley; superávit por revaluación de activos; superávit de ejercicios anteriores; y utilidad del ejercicio.

3.3. Aspectos Jurídicos del Acceso al Seguro Agrícola en El Salvador

La actividad agropecuaria está expuesta a una multiplicidad de riesgos que pueden alterar los resultados esperados. En primer lugar, por tratarse de una tarea que se realiza a cielo abierto, se encuentra a merced de los fenómenos naturales y los riesgos de la naturaleza orgánica (plagas), que muchas veces pueden convertirse en verdaderas catástrofes. En segundo lugar, al igual que otras actividades económicas, está sujeta al vaivén de los mercados (variaciones en el precio de productos e insumos) y a cambios de orden comercial (cumplimiento de contratos de compra-venta, por ejemplo). En tercer lugar, no puede sustraerse a los riesgos provenientes del entorno político, macroeconómico y social, como son el cambio en las reglas del juego, la intervención del Gobierno (regulaciones, manejo del tipo de cambio, permisos de exportación e importación), los conflictos sociales, etcétera.

Para nadie es agradable pensar en los riesgos que se corren a diario como una enfermedad, un accidente vehicular, o el robo residencial y/o perdido en la producción. Sin embargo se debe contemplar la posibilidad de que estos riesgos podrían ocurrir. Es así como los seguros cobran especial importancia reduciendo la incertidumbre que estos riesgos y sus pérdidas económicas generan. Así si ocurre un accidente, a cambio de una prima que se paga a la aseguradora, la pérdida será cubierta por ella. Un seguro se adquiere a través de una Póliza de Seguro, que es el contrato donde se establecen los derechos y obligaciones entre los que compran el seguro

(asegurados) y los que pagan por las pérdidas (aseguradores o compañías de seguros). Cuando una persona o empresa adquiere un seguro, minimiza los niveles de incertidumbre. Por esta razón los seguros son una pieza clave en el desarrollo económico de cualquier país. En nuestro país el tema de los seguros sigue desarrollándose, aunque no hay avances significativos las sociedades de Seguros que son las entidades que comercializan los seguros en el país siguen ofreciendo servicios limitados no obstante sus operaciones son supervisadas por la Superintendencia del Sistema Financiero, debiendo cumplir con las leyes y normativa vigente, especialmente la Ley de Sociedades de Seguros, el Código de Comercio y la Ley de Protección al Consumidor. Normativas que se exponen a continuación dada la importancia y el aporte que cada una de ellas puedan dar a esta investigación.⁸⁷

3.3.1. Ley de Sociedades de Seguros⁸⁸

Emitida a través del D. L. N° 844, del 10 de octubre de 1996, publicado en el D. O. N° 207, Tomo 333, del 4/11/1996. El objeto de esta ley es regular la constitución y el funcionamiento de las sociedades de seguros y la participación de los intermediarios de seguros, a fin de velar por los derechos del público y facilitar el desarrollo de la actividad aseguradora.⁸⁹ La ley nace atendiendo criterios de especialización de campo de los seguros, y ante la necesidad de normas que permitieran la regulación de las sociedades de seguros ante situaciones irregulares, como la deficiencia de inversiones o insuficiencia de patrimonio, que a su vez pudieran generar procesos de intervención, disolución y liquidación. Dentro de las disposiciones

⁸⁷ David C. Hatch, Marcelo Núñez y Kevin Stephenson Vila, *Los Seguros Agropecuarios en las Américas*, ed. por IICA, 2ª ed., (San José Costa Rica: Alasa, 2012)

⁸⁸ I. Halperin y N.H. Barbato, *Seguros: 'Exposición Crítica de las Leyes'*, 3ª ed., (Buenos Aires Argentina, De palma, 2003)

⁸⁹ Ley de Sociedades de Seguros (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1996), Art. 1.

preliminares de la ley de seguros, en el art. 1, se establece que el comercio de asegurar riesgos a base de primas solo podrá hacerse en El Salvador por sociedades de seguros constituidas de acuerdo con la ley (ley de sociedades de seguros y lo que no estuviere previsto en esta Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en el Código de Comercio.), que tenga por finalidad el desarrollo de dicha actividad. Por otra parte el art. 2 de la ley establece que por sociedades de seguros se entenderá que se trata de sociedades que operan en seguros, fianzas y re afianzamientos, salvo exenciones expresamente contempladas en la ley.

La Ley de Sociedades de Seguros establece que la Superintendencia del Sistema Financiero podrá emitir los manuales, disposiciones e instructivos de carácter fundamental operativo para contribuir al desarrollo eficaz de la de la ley de sociedades de seguros, la ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero y el Reglamentos del mismo. El Reglamento tiene como principal objetivo, desarrollar aquellas disposiciones de la Ley de Sociedades de Seguros, en adelante, la ley, que corresponde reglamentar al Presidente de la República para la correcta aplicación de dicha Ley.

Las sociedades de seguros generalmente para ser identificadas como tal la ley la faculta para que dentro de la razón social incluyan las palabras Aseguradora, Seguros, Reaseguros o reaseguradoras. Las sociedades de seguros son de varios tipos, están las de Seguros de Personas, Las de Seguros de Daños y las de Seguros en General. Estas sociedades para poder constituirse y operar deben de cumplir con ciertos requerimientos previstos en la ley como ya los que ya prevé el artículo 5 de la ley de sociedades de seguros: 1) El proyecto de la Escritura de Constitución; 2) El esquema de organización y administración de la sociedad, las bases financieras de las operaciones que se proyecten desarrollar y los ramos a

operar; 3) El listado de los accionistas y su nacionalidad, así como el importe de sus respectivas suscripciones, referencias bancarias y sus estados financieros correspondientes al último ejercicio contable y todo lo anterior debe estar autorizado por la Superintendencia. Si los interesados fueran personas jurídicas, también deberá presentarse un listado de los accionistas de la sociedad indicando el porcentaje de su participación social; Las generales de los directores iniciales, indicando su experiencia en materia financiera, de seguros o fianzas, referencias bancarias y sus estados financieros correspondientes al último ejercicio contable.

Las sociedades de Seguros también deben de informar a la Superintendencia del Sistema Financiero los movimientos accionarios de la sociedad dentro de los primeros cinco días hábiles del mes siguiente al que hayan ocurrido los cambios. Otra particularidad de las sociedades de Seguros es la inscripción en el Registro de Comercio de su pacto social o la modificación del mismo; el testimonio debe de ser remitido a la Superintendencia para que verifiquen si está elaborado de acuerdo a lo que previamente fue valorado y aprobado en el proyecto de escritura al determinar que está conforme a lo aprobado se procede a incorporarle una razón suscrita por el Superintendente con su respectivo enlace para que exista una secuencia con la escritura, sin esta razón es imposible inscribir dicha escritura en el Registro de Comercio. Las sociedades de Seguros como otras sociedades están también obligadas a los cumplimientos que las otras sociedades están obligados a cumplir y estos son los de llevar sus libros legales, libros contables, registro de accionistas, así como estar sometidos a auditorías externas como la fiscal.⁹⁰ Lo anterior debe de realizarse a través de auditorías integrales y programadas para su buen resultado.

⁹⁰ I.M. Hammurabi, *Las sociedades de seguros de El Salvador*, 2º ed., (Buenos Aires Argentina: fered, 2006), 54-56

3.3.2. Código de Comercio. En lo relativo a la regulación del Contrato de Seguros⁹¹

Este código fue emitido a través del D. L. N° 671, del 08 de mayo de 1970, publicado en el D. O. N° 140, Tomo 228, del 31 de noviembre de 1970. Esta La ley salvadoreña adopta la clasificación de seguros de daños y seguro de personas desarrolladas en el título X capítulo II y III del Código de Comercio respectivamente. Por lo general está referida a cuatro tipos:

- I. Seguros de Daños o sobre cosas Concretas. Estos seguros cubren los daños que se producen en el patrimonio de los usuarios como consecuencia de la realización de un riesgo cubierto. Los seguros más conocidos y desarrollados en el país en sus diferentes formas, lo constituyen aquellos que cubren los daños y/o pérdidas producidos por los riesgos de incendio, terremoto, choques o vuelcos de vehículos, inundaciones y otros de la misma naturaleza; como seguros Marítimos, aéreos y transporte. Este tipo de seguros son fomentados y en su mayoría adquiridos por la población en general.

- II. Seguros de Vida. Los seguros de vida en sus diversas modalidades, otorgan cobertura básica referida a la muerte o sobrevivencia de las personas, se encuentran comprendidos dentro de los seguros de personas y por tal razón suelen tener la clasificación que se detalla a continuación: Los seguros para casos de muerte o protección: se emiten con la finalidad de proteger a los beneficiarios del asegurado. Los seguros mixtos: son una combinación de protección y sobrevivencia, en virtud de que sí el asegurado fallece durante un

⁹¹ *Ibíd.*, 59-78

periodo los beneficiarios reciben la suma asegurada, y si sobrevive, es el quién la recibe; Los seguros universales o flexibles: forman parte de los seguros de personas y a diferencia de los seguros clásicos de vida, por lo general no tienen plazo estipulado o definido en el contrato. En esta contratación si el asegurado fallece la suma asegurada se entregará a los beneficiarios y en algunos casos, también el fondo disponible a su favor. El fondo disponible se acumula con las primas que paga el asegurado y con el rendimiento que produce la tasa garantizada; a dicho fondo o ahorro, se deduce el costo de la cobertura del riesgo asegurado y otros gastos estipulados y el remanente será el ahorro o fondo a su favor.

- III. Seguros de Accidentes y Enfermedad. El Seguro de Accidentes Personales, se emite para cubrir la muerte y desmembración accidental del asegurado, excluyendo el suicidio, homicidio doloso, guerra declarada o no, huelgas y disturbios que ocasionen daños al asegurado. El beneficio de desmembración en caso de accidentes se ha establecido en porcentajes para pagar las desmembraciones de miembros superiores e inferiores, si la pérdida es un brazo por ejemplo, la indemnización será el 50% de la suma asegurada. Para que opere se requiere que el siniestro sea independiente de la voluntad del asegurado; por lo tanto, la muerte accidental o la desmembración de miembros no se cubrirá si son provocados por él.
- IV. Seguros de Responsabilidad Civil. Los seguros de Responsabilidad Civil, se emiten para cubrir la responsabilidad en que incurre el Asegurado ante tercero a causa de su negligencia. Su necesidad surgió cuando se reconoció que la negligencia era causa de pleitos por daños ocasionados por el Asegurado ante terceros. Es así como

se han emitido una variedad de contratos tendientes a proteger a terceros por negligencias e irresponsabilidad de los Asegurados. En los seguros de Automotores privados, se ofrece la cobertura de responsabilidad civil en terceras personas o en sus bienes; así, si se produce un accidente cubierto y como consecuencia de él se lesionan terceras personas o se dañan sus bienes, la Aseguradora cubrirá los montos establecidos en el contrato, este tipo de seguros son los segundos más adquiridos por la población en general.

Reforzando a lo antes expuesto y concretando en el tema que ocupa, nuestro Código de Comercio en su título X desarrolla el contrato de seguro, dando su definición en el Art. 1344 C.Com. Así: “Por el contrato de seguro, la empresa aseguradora se obliga, mediante una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.” Conforme lo regulado por Art. 1345 C.Com., todas las disposiciones del título referido tendrán carácter imperativo a favor del asegurado, a menos que admitan expresamente pacto en contrario.

El Código de Comercio contiene los requisitos que deben tener todos los contratos y los requerimientos exigidos para registrar sus operaciones, y establecer los siniestros y coberturas que deben tener las pólizas. A continuación se presentan una tabla descriptiva con los artículos de Código de Comercio relacionados con los seguros, lo que se observa de dicho artículo, es el equilibrio que el legislador busca en la relación entre asegurado y asegurador. Una protección similar presenta la ley argentina en el Art. 158 de la ley 17.418 que expresamente establece que artículos de la ley son inmodificables y cuales podrán serlo sólo si se hace a favor del asegurado. Los artículos que no se mencionan en dicha norma pueden ser modificados por las partes, siempre que aquellos lo indiquen.

Artículo.	Explicación.
Art.1344 – 1350	Definición de contrato de seguro, obligaciones y todo lo referente a contrato.
Art. 1352 – 1357	Se refiere a todo lo relacionado con la póliza y los requerimientos.
Art. 1358 – 1361	Se refiere al riesgo, y cuando es considerado como tal y las responsabilidades de las compañías aseguradoras.
Art. 1362 – 1366	Se refiere a las compañías aseguradoras en caso de indemnización.
Art. 1367 – 1368	La prima, vencimiento y cuando existen primas vencidas.
Art. 1386 – 1397	Trata todo lo referente al seguro contra daño y sus disposiciones generales
Art. 1339 – 1340	Seguro contra incendio y responsabilidad de compañías aseguradoras.
Art. 1458 – 1459	Seguros de vehículos automotores, las coberturas que pueden tener las pólizas en este ramo.
Art. 1499 - 1500	Seguros de personas y sus requisitos.

Lo anterior demuestra que nuestra ley es acorde a los principios modernos de técnica legislativa que determinan que en ciertas relaciones jurídicas, por su relevancia, es importante equilibrar los derechos y obligaciones de las partes. En esta normativa en lo que respecta al seguro agrícola y su cobertura es de destacar que lo que se protege es el valor del rendimiento probable de la recolección de la cosecha, tal como lo expresa el Art. 1416 C.Com. Que literalmente dice “En el seguro agrícola la valoración del rendimiento probable deberá aplazarse hasta la época de recolección de la cosecha, si

una de las partes lo solicita”. Y el Art. 1417 nos sigue diciendo: En el seguro agrícola y ganadero el aviso del siniestro debe darse dentro de los tres días siguientes a su realización. En esta clase de seguro, el asegurado tendrá la facultad de variar el estado de las cosas, de acuerdo con las exigencias del caso. Este tipo de seguros agrícolas son considerados como seguros de lucro cesante que hace referencia al dinero, a la ganancia, a la renta que una persona deja de percibir como consecuencia del perjuicio o daño que se le ha causado; Y seguro de daño emergente que corresponde al valor o precio de un bien o cosa que ha sufrido daño o perjuicio.

Cuando el bien o la propiedad de una persona ha sido dañada o destruida por otra, estamos ante un daño emergente, y la indemnización en este caso será igual al precio del bien afectado o destruido. El tema del seguro agrícola en el país, por su diversidad histórica se nota que no está desarrollado y las aseguradoras tampoco se han interesado en el tema con lógica razón ya que este sector no ofrece garantía suficiente para la inversión en el mismo, ello nos obliga hacer un estudio analítico y doctrinario del cómo se debe de buscar a través del mismo el desarrollo del sector agrícola en El Salvador.

Y es que sin una normativa que impulse y desarrolle el seguro agrícola, misma que debe de acompañar el fomento de la misma, será difícil que una política sectorial vaya a funcionar como se esperan en los planes y programas gubernamentales, es de destacar en este apartado que el seguro agrícola no es una política que requiera de cambios estructurales difíciles e inversión de fondos de altos costos económicos, solo se necesitan voluntades políticas y una eficiente normativa integral. Una normativa que impulse y desarrolle un sistema de seguros complementos con suficiente solvencia económica para cubrir todos los siniestros naturales especialmente del sector agropecuario del país, siendo este el más afectado.

CAPITULO IV

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LOS MECANISMOS DE ACCESO DEL SECTOR AGRICOLA A LA TIERRA, AL CREDITO Y AL SEGURO AGRICOLA, EN EL SALVADOR

El desarrollo investigativo de los mecanismos de acceso a la tierra, al crédito y al seguro agrícola; han venido evolucionando al pasar de los tiempos, tanto social como jurídicamente, es momento de un análisis socio-jurídico en el que se indique lo que está pasando con esta temática o problema de investigación y como este ha afectado el desarrollo agro-productivo en el país, este apartado desarrollara a fondo este problema y a la misma vez señalizara las posibles soluciones a tan importante sector poco desarrollado y tomado en cuenta en políticas sectoriales y más a un ante el grave problema del cambio climático y la seguridad alimentaria.

4.1. Acceso a la tierra agrícola⁹²

Antes de la conformación del capitalismo en El Salvador como ya lo estudiamos anteriormente, una forma particular de la tenencia de la tierra eran las tierras comunales y ejidales; sin embargo, la introducción del cultivo del café requería la abolición de estas a finales del siglo XIX. La participación de las políticas públicas fue esencial para que se diera este suceso. Es preciso destacar que la abolición de este tipo de propiedad a través de las reformas liberales respondía a la demanda creciente por parte del exterior a los productos agrícolas, en ese sentido, la tierra se convirtió en uno de los recursos más codiciados. Se comienza a tener una sociedad altamente

⁹² Wolpold Bosien, *Reforma Agraria y Empresa Asociativas*, ed. por FAO-CONAF, 2ª ed., (Santiago Chile: Blue, 2004)

estratificada, por un lado, se encuentra un sector dedicado a la agro exportación, mientras, que por otro lado, se nos presenta una economía de subsistencia, orientada sobre todo a la producción de granos básicos. El eje de acumulación se presenta en la agricultura, específicamente en la exportación del cultivo del café. Si bien estos sectores se complementan uno con el otro, nos muestran claras diferencias en cuanto a las formas de apropiación de los recursos, tierra, agua, tecnología y crédito; en su diversa organización productiva y en su inserción en los mercados nacionales e internacionales.

Ahora bien, si estos productos de exportación le dieron el dinamismo a la economía salvadoreña por mucho tiempo, este modelo de acumulación era de carácter extrovertido, y contribuyo a un más a marcar la estratificación en la tenencia de la tierra, así como en los niveles de ingreso. La estratificación de la sociedad rural y su proletarización basada en el control de la tierra y el agua, mantuvo un clima que constituyo exactamente la antítesis de los requerimientos para un programa exitoso de desarrollo.⁹³

Sin embargo, en nuestro país está antítesis fue tan desarrollada que fácilmente puede ser observada por medio de la economía estratificada que se tiene, en la que a la par del latifundio se desarrolla el minifundio, no cabe duda entonces que la tenencia de la tierra es un tema de conflicto. ¿Pero qué problemas ha traído esta economía estratificada que se desarrolló y aún sigue desarrollándose?, ¿acaso ha avanzado?, para tener un mejor análisis se traerá nuevamente a este análisis los diferentes mecanismos de acceso a la tierra y su influencia por abolir la economía estratificada en desarrollo. El acceso a la tierra en El Salvador a pesar de la antítesis desarrollada, siempre

⁹³ Barkin R.H., *Re-Pensando la educación económica para la conservación*, ed. por UNAM, 2ª ed., (México: D.F.: FCU, 2005)

hubo una presión popular para que esa estratificación cambiara y fue así como se comienza un pequeño avance en este tema, aunque muchas veces bloqueado, dado los intereses de carácter político y económico que encerraban los diferentes mecanismos implementados; tales como la "Ley de arrendamiento de tierras de 1974 (D.L. n° 125, 1° de noviembre de 1974; D.O n°212, Tomo 245, 13 de noviembre de 1974), sustituida a su vez por otra del mismo nombre "Ley de arrendamientos de tierras de 1979 (D.L. n° 157, 27 de marzo de 1979; D.O. n° 81, Tomo 263, 4 de mayo de 1979), que es recordada especialmente por las implicaciones que tuvo para la realización de la llamada tercera etapa de la reforma agraria en el periodo de 1980-1981.

Con la ley de arrendamiento de tierras de 1974 se inició formalmente un camino factible para que el productor de granos básicos contara con la protección mínima ante cualquier abuso de los propietarios de dichas tierras, pero no fue hasta 1979 año en el que se ejecutó y desarrollo no solo formalmente sino en práctica la nueva ley de arrendamiento de tierras en sustitución de la anterior ley de arrendamiento de tierras de 1974 ya que esta fue inoperante. Se esperaba que la nueva ley se ejecutara y permitiera el desarrollo de la agricultura en las zonas rurales de nuestro país, no me cabe la menor duda que la ley de arrendamiento de tierras de 1979 fue un mecanismo de acceso a la tierra que mejor se desarrolló.

Pero el proceso de reforma agraria de los años ochenta, la legislación y las medidas tomadas con motivo de la misma, volvieron inoperante e inaplicable la "Ley de arrendamiento de tierras de 1979", con la reforma agraria se comenzaba un nuevo etapa para acceder a la tierra, la reforma agraria de 1980 como ya se ha estudiado anteriormente tuvo su énfasis en la distribución de tierras y no en el seguimiento y apoyo a la producción y

acceso a crédito; sus resultados son discutibles pues, no se obtuvieron los objetivos económicos y sociales esperados, y la meta de desconcentración de la tierra no se alcanzó puesto que el 54,2% de las tierras quedó en manos del 2,8% de propietarios de fincas. Ante este panorama y después de un largo proceso por alcanzar la justicia social el gobierno de ese momento apoyado por la Asamblea Legislativa ordenan derogar bajo el D.L. n° 962, del 5 de febrero de 1997; en el D.O. n° 35, Tomo 334, del 21 de febrero de 1997 la ley de arrendamiento de tierras vigente hasta ese momento.⁹⁴

Sin reforma agraria y sin una ley de arrendamiento de tierras el acceso a la misma se estancó y tuvo el efecto de que los arrendamientos de predios rurales volvieran a ser regulados por la ley civil común, lo que significa que deben realizar con mayores formalidades, con un trámite más compendioso, con mayores gastos y que la seguridad jurídica que los contratos resultantes proporcionan frente a tercero, queda condicionada a su registro, como cualquier otro arrendamiento de inmuebles, en el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas. Los derechos del arrendatario a la tenencia del predio hasta la conclusión del año agrícola o la recolección de las cosechas no se ven asegurados en debida forma. Los derechos de cada una de las partes, en caso de incumplimiento de la otra, solo quedan protegidos por el largo y compendioso remedio de la justicia común.

Pero lo anterior solo era el comienzo del problema agrario que se avecinaba con la llegada del partido ARENA al poder después de los acuerdos de paz de 1992, dado que al país no se le implementó una política sectorial bien definida de fomento a la agricultura y por el contrario la política económica estaba orientada a corregir los desequilibrios macroeconómicos que

⁹⁴ Pedro Hernández, et al., *Mercado de Tierras en El Salvador*, ed. por FUNDE, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: Arr, 2010)

agobiaban al país tras más de una década de conflicto armado. Además, existía un claro objetivo por implementar medidas que permitirían realizar transformaciones en el funcionamiento de la economía a favor de soluciones de mercado. El modelo económico implementado en El Salvador a partir de 1989 daba especial importancia a la propiedad privada y a los derechos individuales a través del mercado rural de tierras. Lo anterior se llevó a la práctica por medio del decreto 747 en el que se promulga la Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra, abriéndose el camino a un proceso de liberalización del mercado de tierras.

El decreto permitió a las cooperativas del sector reformado, la parcelación y titulación individual, pudiendo optar por una forma de asociación con propiedad colectiva, mixta (propiedad colectiva y parcelas tituladas individualmente), asociativa de participación real o disolver y parcelar la propiedad por completo; además, se autorizó al ISTA a parcelar las tierras, posteriormente en el año 1996 para reforzar lo anterior se dio vida al Decreto Legislativo 719, que contiene la Ley del Régimen Especial de la tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria.⁹⁵ Cuyo objeto era establecer el régimen especial a que se refiere el inciso tercero del Art. 105 de la Constitución, consolidando el Proceso de Reforma Agraria y garantizando la seguridad jurídica en la propiedad de la tierra.

Además el Art. 4 de la misma ley daba paso a que los beneficiarios de la Reforma Agraria, podían decidir libremente ser propietarios en forma individual o asociativa de los bienes que se les ha adjudicado, y de los que

⁹⁵ Ley Del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1992)

adquieran en el futuro. El decreto 719, aprobado por la Asamblea el 30 de mayo de 1996, es una extensión del decreto 747 y una modificación de la ley básica de la reforma agraria, que buscaba facilitar el traslado de las tierras de las cooperativas hacia sus miembros, existiendo un límite de 500 m² para los solares y 7 ha para los lotes agrícolas. La gran diferencia con el decreto 747 es que la parcelación a favor de los beneficiarios se hace ahora de manera facilitada, y en ciertos casos gratuitos, lo que representa un incentivo muy fuerte para la parcelación. De acuerdo al decreto 719, cualquier persona natural o jurídica podrá comprar o arrendar tierras de las cooperativas, sin límite de superficie, con la condición que no perjudique la estructura productiva de la cooperativa, ni afecte los recursos naturales (art. 8).

El proceso de venta está estipulado de manera detallada en el decreto, en donde se establece que el precio no podrá ser inferior al valor catastral y si no está catastrado, el precio será definido por tres peritos: uno nombrado por la junta de vigilancia de la cooperativa, otro por el BFA y el tercero por el Ministerio de Hacienda. La venta se realizará por medio de subasta, en las oficinas del ISTA y bajo la supervisión de representantes de la cooperativa, de la Fiscalía General de la República, y del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Se puede notar que tanto el proceso de evaluación del precio de la tierra, como la venta se hacían según modalidades en donde los representantes de las cooperativas nunca tienen más de un tercio de representatividad, mientras que la instituciones del Estado tienen una representación mayoritaria. Simultáneamente con este proceso de liberalización a través del mercado de tierras y como parte de los compromisos adquiridos en el marco de los Acuerdos de Paz, se impulsó en 1992 el PTT como ya lo habíamos expuesto en apartados anteriores, "con el objetivo de redistribuir y garantizar

la propiedad de la tierra a los excombatientes de la FAES, del FMLN y a los agricultores que vivieron en zonas directamente afectadas por el conflicto armado”; esta medida pretendía además reinsertar a los excombatientes a las actividades productivas. El otorgamiento de tierra implicaba un compromiso de los beneficiarios de pagar la tierra en un plazo de 30 años, a una tasa de interés del 6% y con cuatro años de gracia. Las tierras consideradas dentro del programa se obtendrían de las siguientes tres formas: Tierras que excedieran al límite constitucional de 245 hectáreas; Tierras con vocación agrícola propiedad del Estado; Tierras ofrecidas en venta al Estado. El proyecto fue ejecutado por, FINATA, el Banco de Tierras y el ISTA, la meta del PTT era beneficiar a 47,500 personas; sin embargo, sólo se benefició a un 38% con un total de 96,368 hectáreas otorgadas, las cuales representaron una deuda de aproximadamente 82 millones de dólares. Algunas de las causas por las que no se concretaron los metas fueron la escasez de tierra, alto costo de las tierras, tierras de baja calidad y la falta de infraestructura básica.

La deuda contraída por estos nuevos propietarios se volvió inmanejable, debido a que no lograban obtener suficientes ingresos para satisfacer las necesidades de sus familias y pagar el servicio de la deuda. Algunas de las causas que se atribuyen a la poca producción, fueron la caída de los precios internacionales de los granos básicos, incremento en los costos para combatir plagas, falta de asistencia técnica y la falta de financiamiento para desarrollar sus tierras. Ante esta insostenible deuda agraria generada por la Reforma Agraria y el Programa de Transferencia de Tierras, en 1996 se emiten los siguientes decretos: Decreto 698⁹⁶ que contenía la Ley de apoyo a la Reactivación del sector Agropecuario, misma que tenía por objeto brindar

⁹⁶ Ley de apoyo a la reactivación del sector agropecuario (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1992)

alternativas de pago a los propietarios de tierras que formaban parte de la cartera de crédito de FOSAFI, BFA y FEDECREDITO. Tal como lo dice Art. 1 de dicha ley en la que textualmente ordena que El Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero, que en adelante se denominará El Fondo, el Banco de Fomento Agropecuario y FEDECREDITO, aplicarán una tasa de descuento por pronto pago del 70%, a aquellos créditos que sean cancelados en su totalidad y en efectivo o su equivalente, por parte de los usuarios del sector agropecuario calificados bajo los beneficios de la Ley para la Rehabilitación de los Sectores Productivos Directamente Afectados por el Conflicto.

Lo dispuesto en este artículo también podrá ser aplicado por los bancos y financieras. El decreto 698 ofrecía entre los beneficios lo siguiente: Descuento de un 70% de la deuda contra el pronto pago del 30% restante; Cancelación de créditos originales o saldos hasta 5,000 colones; Ampliación del período de gracia del refinanciamiento hasta el 30 de junio de 1997, distribuyendo los intereses del período ampliado entre el capital e intereses ya establecido.

¿Pero en qué momento esta cartera crediticia fue trasladada a estas instituciones financieras (FOSAFI, BFA y FEDECREDITO)? Cuando la Administración Cristiani privatizó la banca; luego de asumir el gobierno en 1989. Como parte del proceso de saneamiento, se retiraron de los bancos privatizables las carteras problemáticas (préstamos clase D y E; categoría “D y E”, que se refiere a clientes con alto riesgo.) y se transfirieron al Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), una institución dependiente del Banco Central de Reserva (BCR). El BCR emitió bonos de saneamiento, remunerados al 14% para entregar a los bancos a cambio de las carteras problemáticas y FOSAFFI quedó encargado de recuperar los

fondos. Para no elevar sus costos de operación, el FOSAFFI optó por que los bancos efectuaran las negociaciones con los deudores, contra una remuneración del 15%, en concepto de gastos de operación. Una cuarta parte de la cartera permutada por el FOSAFFI eran créditos agropecuarios. Es importante señalar que la cartera agropecuaria FOSAFFI se componía también de clientes privados en mora con el BCR, es decir, que no solo se trato de una deuda agraria, sino de una deuda relacionada con crédito para inversión agropecuaria y avío. El punto común con las deudas originadas en la reforma agraria es que el acreedor, a raíz del traspaso de la cartera a FOSAFFI, sería el Estado.

En el marco del PTT, también se otorgó financiamiento para cultivos a los beneficiarios. Después de un crédito de emergencia, canalizado por CatholicReliefService (3,729 colones por beneficiario), el BFA y FEDECREDITO canalizó créditos de avío, con modalidades diferentes según el tipo de beneficiario. Y dado que el reembolso de la deuda agraria y del crédito de avío refleja tasas de reembolso muy bajas, se crean los decretos 698 indicado anteriormente y el decreto 699 para solventar el déficit crediticio de ese momento.

Decreto 699⁹⁷ que contiene la Ley de reestructuración de la deuda agraria, misma tenía por objeto reestructurar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras y por los beneficiarios de la Reforma Agraria, para con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria y con la extinta Financiera Nacional de Tierras Agrícolas; y las de los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras y demás usuarios, a favor del Banco de Tierras, con la finalidad de convertirlos en sujetos de crédito con el

⁹⁷ Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1992)

Sistema Financiero. El decreto 699 establecía los siguientes beneficios: Descuento a las cooperativas y asociaciones campesinas del 70% por pronto pago del saldo de capital e intereses adeudados; Descuento por pronto pago del 70% del saldo de capital e intereses a las personas naturales, propietarias individuales de solares para vivienda o lotes agrícolas, considerando además un descuento de 5,000 colones al saldo adeudado.

A pesar de los beneficios otorgados, para muchas cooperativas y asociaciones campesinas el 30% de la deuda (pronto pago) representaba cerca del 70% del valor de asignación de la tierra. Considerando la incapacidad de pago que habían manifestado hasta el momento para pagar las cuotas de los créditos, estas cantidades de dinero se volvían imposibles de manejar para los propietarios de las tierras.

4.1.1. Impactos de los decretos 698 y 699⁹⁸

Los decretos de mayo 1996 tienen impactos potencialmente muy importantes sobre el Estado, el sistema financiero y las finanzas públicas. Dependiendo de los tipos de productores, estos decretos pueden tener impactos diferenciados e implicaciones globales derivadas de la inminente transformación del agro. El interés pronunciado por el gobierno en promover los decretos 698 y 699 se enmarca dentro de dos ejes de política: la supresión de los organismos estatales que intervienen en el sector reformado y la privatización de la deuda. Los decretos 698, 699 y 719, se enmarcan dentro de esta matriz de políticas. En efecto, la desaparición de la deuda de las cooperativas de la Fase I, de los finateros y de los beneficiarios del PTT, así como la parcelación de cooperativas contemplada en el decreto 719,

⁹⁸ Wolpold Bosien, *Reforma Agraria y Empresa Asociativas*, ed. por FAO-CONAF, 2ª ed., (Santiago Chile: Blue, 2004)

permitieron sin lugar a dudas reducir el papel de las instituciones nacionales encargadas de estos productores y entonces acelerar el proceso de desaparición del ISTA y también del Banco de Tierras. En cuanto a la privatización de la deuda, el descuento por pronto pago, que es la esencia de los decretos 698 y 699, permitirá al ISTA, a FOSAFFI y al Banco de Tierras-FINATA, deshacerse de una cartera casi irrecuperable cuyo costo de administración es elevado y transferir el problema de la deuda agropecuaria hacia los bancos privados.

La mecánica general fue la siguiente: al condonarse el 40% o el 70% de la deuda (según el caso), las personas naturales y jurídicas beneficiadas por los decretos pueden sin mayor problema hipotecar sus bienes y conseguir un nuevo préstamo con los bancos comerciales para cancelar el saldo restante, a tasas de mercado, transformándose así la problemática de la deuda en una relación entre el sistema financiero y los agricultores. El decreto 698 autorizaba a FOSAFFI, al BFA y a FEDECREDITO a aplicar un descuento por pago inmediato de 40% a los créditos que no han sido contemplados por el decreto 292⁹⁹ y que están calificados como clase D y E. En el caso de FOSAFFI, el decreto permitiría acelerar notablemente el proceso de cobro, siendo probable que los deudores se acojan al decreto.

En caso contrario, y esto también es válido para los beneficiarios del decreto 292, el FOSAFFI recuperaría sus fondos legalmente, es decir por vía judicial. En el caso del BFA y FEDECREDITO, el decreto permitiría un proceso de saneamiento de cartera muy extenso y benéfico para estas instituciones, transformando reservas obligatorias en fondos propios libres para la actividad bancaria. Finalmente, los bancos comerciales también podrán aplicar un

⁹⁹ Ley para la Rehabilitación de los Sectores Productivos Directamente Afectados por el Conflicto (El Salvador, Asamblea Legislativa de El Salvador, 1992)

descuento por pronto pago a sus deudores afectados por el conflicto. Frente a los altos niveles de deuda que el Estado administraba, mediante el decreto legislativo 719 ya citado, se abrió la posibilidad de parcelar las cooperativas para hacer frente al pronto pago y saldar la deuda. Esta alternativa dio lugar a que las cooperativas desmembraran la tierra y dividieran la deuda entre los socios, de esta forma podrían apegarse al beneficio de condonación de deuda con montos inferiores a los 5,000 colones. Con este proceso, las tierras de la reforma agraria no quedaban en manos de los campesinos y lejos de contribuir a un proceso de reactivación del sector agrícola, se crearon las condiciones para una nueva concentración de tierras orientada a usos no agrícolas (turismo, maquila, construcción, lotificaciones, etc.), “reduciendo la tierra de vocación agropecuaria del país y por lo tanto, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria de sus habitantes”.

4.1.2. Impacto sobre la producción y la transformación del agro¹⁰⁰

Los decretos 698, 699 y 719 afectaron aproximadamente a la cuarta parte de la superficie cultivable del país, por lo tanto sus efectos contribuyeron a definir en gran medida el futuro del agro. El sector cooperativo fue sin lugar a dudas el grupo más afectado. El decreto 699 rompe el status quo que ha prevalecido en cuanto a la deuda del sector reformado y propuso una solución aparentemente favorable a las cooperativas. Sin embargo, como se ha visto, en la práctica, pocas cooperativas tuvieron la capacidad de poder cancelar el saldo de su deuda sin tener que transformarse radicalmente, vendiendo sus tierras, hipotecándolas o parcelándolas. En este sentido, y a pesar de consideraciones preliminares favorables al sector reformado, los decretos aprobados indican claramente una voluntad de romper con el

¹⁰⁰ Rosa Herman, *Ajuste estructural, crecimiento económico y medio ambiente en El Salvador*, ed. por PRISMA, 2ª ed., (San Salvador El Salvador: PRISMA, 2008)

funcionamiento actual del sector cooperativo, promoviéndose como alternativa, una relación directa con el mercado, particularmente en lo que se refiere al financiamiento del sector, sin intermediación del ISTA. Los decretos indicaban también una preferencia por la propiedad individual, al fortalecerse los instrumentos que permitan la parcelación de las cooperativas y al beneficiar al sector agropecuario tradicional, a los finateros y en menor medida, a los beneficiarios del PTT. Sin embargo, es importante señalar que un cambio rápido de la tenencia de la tierra, que probablemente fue una consecuencia importante de los recientes decretos, que tuvo un fuerte impacto sobre la composición de la producción agropecuaria del país y sobre el uso de los suelos. Entre otros efectos, se pueden mencionar los siguientes:

- a. Impactos sobre la producción: Es difícil discernir los impactos de la parcelación sobre la producción. El hecho de que en el sector formado existe una historia de producción más intensiva que en el sector no reformado, complica el análisis: con cerca del 10% tierras agrícolas sub-utilizado dentro de las cooperativas, el aumento potencial de la superficie por la parcelación no parece ser dramático; lo que puede ser más importante es el cambio en el uso de la tierra o el cambio en el tipo de cultivo, por ejemplo el paso del cultivo de café a granos básicos.

Asumiendo la parcelación, debe considerarse si la capacidad económica de un pequeño productor asegura cultivar toda la tierra (7 ha) disponible; si la falta de acceso a créditos y la capacidad para contratar mano de obra lo obligarán a mantener tierra ociosa dentro de su parcela. Los impactos y efectos fueron evidentes en el tiempo, provocando un desacelerado crecimiento agro productivo.

- b. Impactos sobre el mercado laboral en las zonas rurales: Las cooperativas representan, cada una en su zona, una fuente de ingreso estacional para los pequeños agricultores. Al disminuir las áreas sembradas en caña y café, por ejemplo, la demanda de jornales se reduciría significativamente, traduciéndose en una disminución adicional en los ingresos complementarios de los pequeños productores.

- c. Impactos sobre el medio ambiente: Los impactos sobre el medio ambiente tienen que ver con los cambios en la tenencia y en el uso de la tierra que las medidas gubernamentales podrían propiciar. Las relaciones entre conservación de recursos naturales y los sistemas de tenencia de la tierra es una dimensión poco examinada dentro de la vieja tensión entre degradación ambiental y desarrollo agropecuario. Lo que es claro, es que este sistema juega un rol de mediación en el proceso de degradación de los recursos. Postulamos que estos cambios serán significativos para El Salvador.

El alcance de este trabajo no profundiza en lo que podrían ser los impactos sobre el medio ambiente, derivados de los cambios a nivel de finca como tal, por requerir mucho más investigación específica. Lo que si analiza este estudio, es que el efecto del pronto pago del remanente de la deuda no condonada, junto con la aplicación de la ley de régimen especial de la tierra, produjo cambios significativos en la tenencia, el régimen de tenencia y el uso de la tierra a una escala e importancia merecedoras de mucha más atención. El número de agricultores y la cantidad de tierras potencialmente afectados por la aplicación de los decretos 698, 699 y 719 son importantes en sí mismos, al abarcar a los beneficiarios de las Fases I y III de la reforma agraria, los del PTT y los grandes productores que adquirieron deudas

durante el conflicto de los años ochenta. Los cálculos, dependiendo de las fuentes indican que el universo potencial de tierras afectadas fueron entre 394,516 y 513,737 hectáreas (excluye las grandes propiedades individuales). Esto reflejaba los cambios de tenencia de una superficie equivalente entre 53.7% y 69.7% de la superficie cultivada en café, caña de azúcar y granos básicos. En cuanto al impacto potencial sobre los agricultores, estas medidas afectaron entre 122,989 y 274,766 personas, tomando en cuenta que con los familiares aumento considerablemente el universo de personas potencialmente afectadas (sólo se incluyen los familiares del PTT). Es sumamente preocupante que podemos estar frente a la profundización de un patrón históricamente recurrente, donde los cambios en el sistema de tenencia expulsan a la población de las tierras, despojándola de sus medios de vida, sin que existan propuestas alternativas realistas y oportunas.

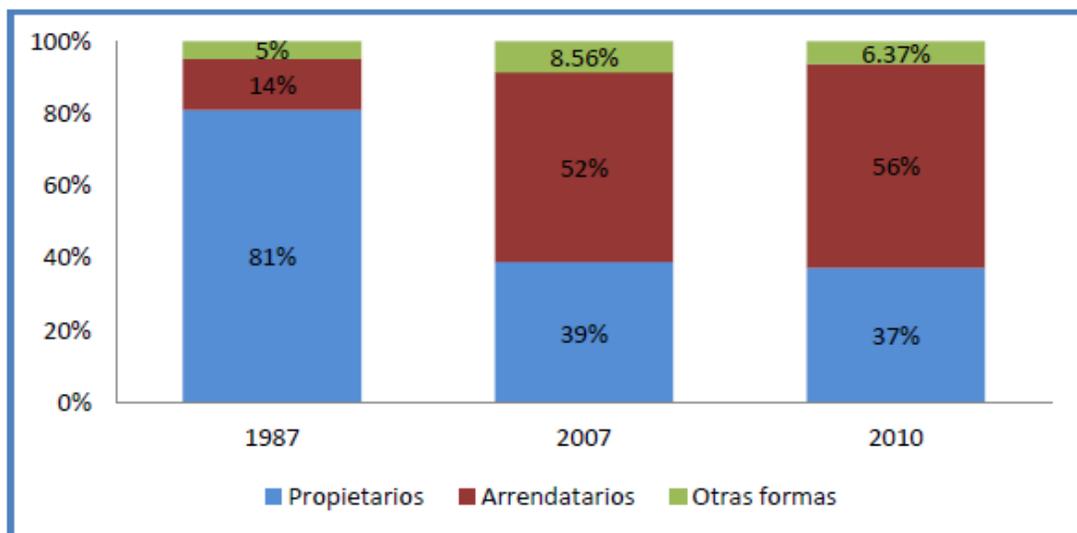
Si bien puede existir una necesidad de revalorar el rol de la agricultura en el país, esto aún no se ha hecho con ninguna claridad ni con los parámetros necesarios para medir su significado para la sostenibilidad del país. Más bien, la rapidez con la cual pueden ocurrir los cambios, puede significar impactos altamente negativos en los planos social y ambiental. Por un lado, estos cambios pueden aumentar el ritmo de expulsión de esta población, profundizando su condición de empobrecimiento y desactivación de la agroproducción.¹⁰¹

Pero ¿Cuáles han sido los resultados o efectos que hoy en día han dejado estas políticas implementadas en contra del sector agrícola? para dar respuesta a lo anterior se hace uso de los resultados expuestas en el IV Censo Agropecuario que son los datos oficiales más recientes. El IV Censo

¹⁰¹ Herman Barry Deborah. *Crisis de la economía rural y medio ambiente en El Salvador*, ed. por PRISMA, 3ª ed., (San Salvador El Salvador: PRISMA, 2010)

Agropecuario fue realizado entre 2007 y 2008 en el marco del Programa de Actualización de la Base Estadística Nacional, cuya ejecución inició en 2005 bajo la coordinación del Vice Ministerio de Comercio e Industria del Ministerio de Economía y se dio por finalizado en abril de 2009.¹⁰²

Gráfico N° 1: Estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador 1987, 2007 y 2010



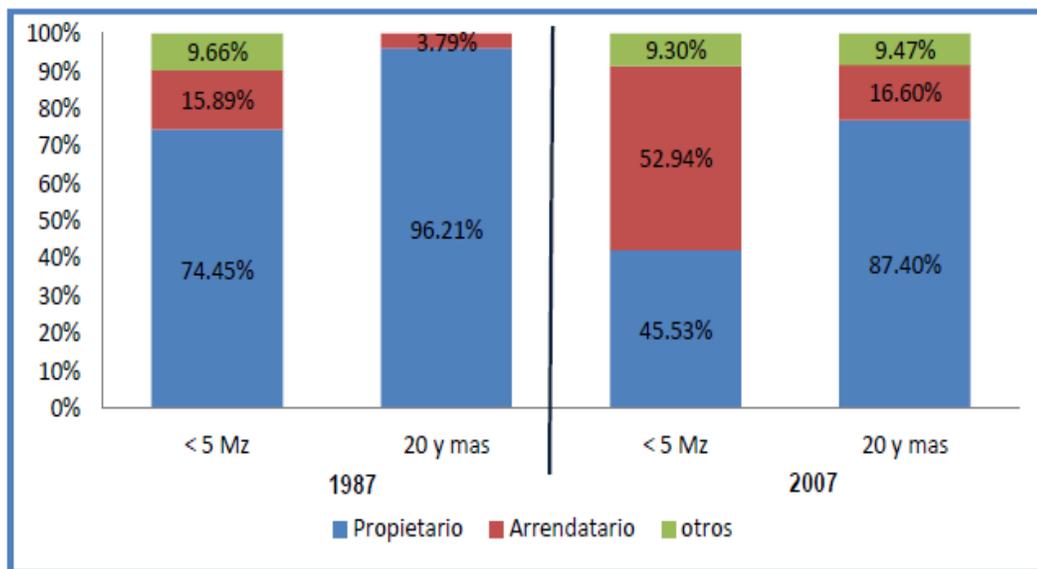
Con los cambios en la tenencia de la tierra, se puede decir que los resultados de la reforma agraria y el PTT no fueron persistentes en el tiempo, ya que desde 1987 hasta el 2007 los productores que accedían a la tierra mediante el arrendamiento aumentaron en un 119.6%, dado que los beneficiarios de la Reforma Agraria y PTT se volvieron arrendadores, por lo que no se logró cumplir con la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra que buscaban ambos programas, y en especial la reforma agraria, la cual en la fase III tenía como uno de los objetivos eliminar la inseguridad del arrendamiento de la

¹⁰² Vice Ministerio de Comercio e Industria del Ministerio de Economía, *IV Censo Agropecuario 2007-2008*, (San Salvador El Salvador: MINEC, 2009), www.censos.gob.sv/cenagro/descargas/CENAGRO_Resultados.pdf

tierra es decir que el decreto 207, aprobado el 28 de abril de 1980, expropió parcelas arrendadas de hasta 7 hectáreas y transfirió a los arrendatarios la propiedad. Al igual que en el caso de la Fase I, los propietarios fueron indemnizados y los beneficiarios tenían que comprar la parcela a plazos y con un interés de 6%. Muy a pesar de lo anterior ello no obtuvo los resultados esperados de la inseguridad de los arrendamientos agrícolas.

A raíz de las dificultades que se han generado en la forma de acceder a la tierra, es necesario evaluar la situación de la tenencia de tierra según la superficie de manzanas que poseen los propietarios. Por motivos de análisis se clasificará como productores pequeños aquellos que posean una superficie menor a 5 manzanas y como grandes productores a los que poseen más de 20 manzanas. Los propietarios que poseen una superficie de este tamaño son considerado socialmente rico. Ya que son capaces de emplear su producción a la comercialización interna o externa.

Gráfico N° 2: Estructura de la Tenencia según tamaño de superficie (manzanas)



A partir de la anterior clasificación el gráfico N° 2 muestra la estructura de la tenencia de la tierra según el tamaño de superficie para los años de 1987 y 2007, se observa que los propietarios de tierras menores de 5 hectáreas han sido los que más cambios han sufrido en cuanto a acceso a tierra, ya que en 1987 un 74.45% eran propietarios de sus tierras y tan solo el 15.89% las arrendaban, en este año se percibían los efectos de la reforma agraria, a pesar de esto, la situación de las personas que producen tierras con superficie mayores de 20 manzanas era mejor en cuanto a la forma de tenencia, ya que el 96.21% era propietario y un escaso 3.79% arrendaban las tierras.

La situación para el 2007 es contraria a la de hace 20 años, respecto a los productores que acceden a tierras menores de 5 manzanas, ya que un 45.53% eran propietarios y un 52.94% eran arrendatarios. Los mecanismos que facilita el mercado han cambiado la estructura de tenencia de la tierra, estableciendo una lógica de proliferación de tierras arrendadas, y esta proliferación no cuenta con los cuerpos normativos adecuados y necesarios para darle la seguridad jurídica que el productor necesita, es decir una normativa que vele y proteja los derechos del propietario y arrendante.

Hasta el día de ahora (2016) no se ha encontrado en el país una normativa que busque dar el acceso a la tierra al productor y que le brinden los beneficios necesarios para la producción y su crecimiento, ante este panorama de inseguridad jurídica que viven, solo cuentan con tres formas de acceder a la tierra; mismas que no están respaldadas por preceptos normativos adecuados que incentiven el acceso a los mismos; entre ellos tenemos: la herencia, el arrendamiento de tierras (con una normativa civil y no apropiada a la realidad rural) y la compra directa y esta forma o mecanismo de la compra directa ha podido sobrevivir dado el fenómeno migratorio expresado

en los elevados flujos de población de las zonas rurales a la ciudad, pero también hacia el extranjero, especialmente a Estados Unidos, donde se encuentra una comunidad de salvadoreños de alrededor de 2,5 millones de personas que envían remesas familiares a sus comunidades de origen. En las zonas rurales, esto ocasiona que exista, por un lado, un incremento en la plusvalía de los terrenos, en especial porque los migrantes están dispuestos a pagar un valor por encima del mercado por aquellas tierras ubicadas en su lugar de origen, lo que incrementa la especulación y presiona aún a alza en el precio de las tierras.

Por lo general, estas poblaciones que migran no son dueñas de una propiedad en el país, porque sus ingresos no les permitían acceder a este recurso pero, mediante la migración, ellas adquieren la capacidad para invertir en la compra de estos activos que se revalorizan. Nadie pone en duda que es necesario promover la más racional producción de las tierras con vocación agrícola, pero la ausencia de un marco legal adecuado que brinde la tenencia de la tierra y el justo resarcimiento del productor agrícola, desestimula tanto a propietarios de tierras como a productores.

Mientras esta situación se da, existe una subutilización de los recursos agrarios, que se manifiesta especialmente en el mantenimiento de cientos de miles de manzanas de tierra cultivable ociosa. Y ello ha traído consigo que el país se haya vuelto cada vez más dependiente de la importación de alimentos para la satisfacción de las necesidades de la población, sin estar tomando en cuenta que la situación mundial manifestada en el encarecimiento de los precios del petróleo, la subida de precios en los mercados internacionales de los productos alimenticios básicos y una próxima crisis alimentaria, anunciada por los expertos de la F.A.O., hacen urgente la búsqueda de soluciones para solventar la crisis agraria y estimular el empleo

de los recursos necesarios para producir alimentos, aprovechando los recursos existentes y deficientemente aprovechados. Y precisamente para profundizar mejor lo último expuesto y unirlo a la realidad, se comparte una entrevista de la única Institución Oficial (ISTA.) encargada de velar por el uso y acceso a la tierra en nuestro país, y lo primero que esta respondió es que no hay una Institución estrictamente oficial hoy en día en el país que vele y facilite el acceso a la tierra, dijeron que como Instituto de Transformación Agraria (ISTA.) no están autorizados a tratar el tema del acceso de la tierra fuera del tema de la reforma agraria, además agregaron que la función del I.S.T.A. era precisamente la adquisición de inmuebles que se encuentran en el proceso de la reforma agraria que se dio en 1980, decreto 119 que es el que sujeta al I.S.T.A. para adjudicar tierras a los beneficiarios de la reforma agraria.

E incluso dijeron que no hay una ley que fomente el acceso a la tierra ni siquiera a través del arrendamiento de tierras en general. Nada más, hay una ley que el decreto 719 permite a los beneficiarios de la reforma agraria arrendar su tierra pero este debe de ser autorizado por el I.S.T.A. Ahora bien si evaluamos y analizamos los efectos sociales que han tenido los cambios profundos en la producción y distribución en la actividad agrícola, es necesario analizar ahora el esquema de producción y acumulación rural que implica tantos cambios tecnológicos y formas de producción, además de una revaloración de las necesidades que influyen en la decisión sobre los destinos de la inversión y de los que se benefician del desarrollo rural. De todos es conocido que al ser el sector rural en el que se desarrolla la actividad agrícola, la problemática rural adquiere especial importancia debido a los enlaces que existen con el resto de la economía y especialmente al querer alcanzar la seguridad alimentaria. No obstante a pesar del abandono de la agricultura dentro de la política sectorial de los últimos quince años, es

válido destacar los esfuerzos realizados por las últimas dos administraciones presidenciales por reactivar la producción agrícola nacional, lo anterior lo analizaremos porque nos ayudara a extraer verdaderas soluciones y conclusiones para el sector agrícola. Durante el periodo presidencial de Elías Antonio Saca (2004-2009), se implementó el programa de entrega de semilla mejorada, el cual consistía en proveer gratuitamente a pequeños agricultores de semillas de sorgo, frijol, maíz y arroz. Dicho programa tenía como finalidad la reactivación del agro por medio del aumento de la productividad en las cosechas de estos granos.

El programa de semilla mejorada comprendía no solo la distribución de semillas modificadas genéticamente, sino que también incluyó su producción, comercialización y ayuda técnica por parte del CENTA. Paralelamente se logró bajar los precios de los fertilizantes por medio de un acuerdo entre los productores y CAMAGRO con el objetivo de aumentar el rendimiento de la tierra. Durante este periodo se observó una mejora en el sector agrícola, producto de una reactivación de las acciones públicas agropecuarias. La aportación del PIB agropecuario al PIB total se recuperó de un 8.9% en 2004 a un 12.2% en 2008 (Amaya et al. 2010). Con el nuevo gobierno representado por el presidente Mauricio Funes, se mejoró la política agrícola ya iniciada por el ex presidente Elías Antonio Saca (2004-2009),

Mauricio Funes propuso dentro de su Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 los objetivos de una política agropecuaria a seguir, la cual consistían en: a) incrementar la producción agrícola, b) incrementar el empleo agropecuario y c) incrementar las exportaciones agropecuarias. Dichos objetivos estaban orientados a reactivar y modernizar el sector agropecuario con el propósito de aumentar los ingresos de las familias rurales. Para ello, el gobierno desarrollo dos planes de acción que reactivaron el agro salvadoreño

y el apoyo de las Instituciones del gobierno a fines al área agrícola que estos tenían y que anteriormente habían apoyado desde sus limitadas posibilidades que de acuerdo a la ley ellos tenían pero sin apoyo gubernamental.

Plan Estratégico Sectorial 2010-2014 (PES): Este plan estaba orientado a reactivar y ayudar a capitalizar a los productores del sector agropecuario con el objetivo de mejorar el bienestar de las familias rurales. El PES giraba en torno a cinco apuestas centrales, las cuales eran: Seguridad alimentaria: aumentar la producción y el acceso a los alimentos principalmente en las familias rurales; Nuevos liderazgos agropecuarios: fomentar la asociatividad entre los productores y fortalecer su poder de negociación; Innovación tecnológica: aumentar la productividad y rentabilidad agropecuaria por medio del uso intensivo de tecnología y prácticas sostenibles; Diversificación agropecuaria: promover la oferta de productos agropecuarios con alto valor comercial, con el fin de aprovechar las oportunidades que el mercado genera; Modernización institucional: apoyar al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para que cree un mejor ambiente de inversión y fomente la competitividad.

Programa de Agricultura Familiar (PAF): Este programa tenía como objetivo primordial ayudar a salir de la pobreza a las familias de más escasos recursos de la zona rural. El PAF se desarrolló a través de cuatro programas complementarios, los cuales eran: Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN): su objetivo era dotar de insumos agrícolas, apoyo crediticio y ayuda técnica para que las familias desarrollaran una agricultura de subsistencia; Programa de Agricultura Familiar para el encadenamiento productivo (PAFEP): pretendía ayudar a los productores por medio de asistencias para que produjeran y vendieran en mejores mercados; Programa de Enlace con la Industria y el Comercio

(PEIC): buscaba promover los negocios entre las grandes empresas y los pequeños-medianos productores; Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA): este último programa era el responsable de proveer la información pertinente que necesitaban los actores de las cadenas de valor agropecuarias relacionadas con la competitividad.

El mismo Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal “Enrique Álvarez Córdova” (CENTA), cuando presentó su rendición de cuentas que correspondió al periodo junio 2009 a mayo 2014, destacó su mayor logro de tres Programas que lideraba la Institución sobre Seguridad Alimentaria, Encadenamiento Productivo e Innovación Agropecuaria, acciones enmarcadas en el Plan de Agricultura Familiar (PAF) ejecutado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Alirio Edmundo Mendoza, Director Ejecutivo del CENTA, aseguró también que los avances más significativos de generación y transferencia tecnológica se enmarcaron en la atención integral de 91,828 familias beneficiadas a través de los programas del PAF y proyectos ejecutados por el CENTA.

El primer Programa dijo que se enfocó a la asistencia técnica a productores de subsistencia, quienes fueron orientados a la diversificación agrícola, acceso y consumo de alimentos, donde, además, se incluyó temas de nutrición, mejoramiento al entorno familiar y salud de las familias. Mendoza destacó que entre las actividades más importantes que se realizaron en ese Programa se tiene: el establecimiento de 34,208 huertos familiares y 12,824 plantaciones de frutales, 4,771 capacitaciones técnicas para el uso de los sistemas de riego, 21,618 prácticas de conservación de suelos, 4,694 familias recibieron filtros purificadores de agua y 4,330 utilizan estufas ahorradoras de leña, entre otras. Asimismo mencionó que en el Programa PAF Innovación Agropecuaria, se generaron 27 tecnologías, entre ellas: 16

de granos básicos, 8 en hortalizas y 3 en frutales. El aumento de la producción de alimentos, aunado al funcionamiento eficiente de los mercados, es la fórmula adecuada para una oferta sostenible de alimentos durante todo el año en zonas rurales, por lo tanto no dudamos que es necesario y urgente el dotar al productor de los mecanismos suficientes para que este pueda tener acceso a la tierra agrícola; No cabe duda que la ejecución de buenas políticas agrícolas como la anterior permitiría que el productor siga accediendo a la tierra agrícola.

4.2. Acceso al Crédito Agrícola

El acceso al crédito agrícola en nuestro país, es uno de los temas más politizados de la historia, ya que estos siempre se han desviado del objetivo que busca desarrollar y dar las herramientas necesarias para que el productor pueda con más recursos económicos expandir su capacidad productiva, anteriormente hemos visto que los fondos financieros para este rubro se desviaron para los productores con mayor capacidad económica, descuidando así a los pequeños y medianos productores, lo anterior ha provocado que en las zonas rurales no hayan avanzado como debió hacerse.

Las críticas al modelo anterior señalaban que las políticas de crédito dirigido no habían cumplido con su objetivo de favorecer el desarrollo de los pequeños productores rurales, ya que en muchos casos los préstamos se habían destinado a favorecer a los sectores más modernos de la agricultura comercial. Pese a lo anterior en las últimas tres décadas se ha tenido lugar a una profunda transformación del sistema financiero rural, que paulatinamente ha dado lugar al surgimiento de un nuevo modelo. Éste se centra en el desarrollo de la sostenibilidad de las instituciones financieras rurales y en el fomento de una intermediación financiera con base en la provisión de

servicios orientados por la demanda, lo que incluye facilidades de depósitos y créditos tanto para actividades agrícolas como para las empresas rurales no agrícolas. En el modelo se reconoce también que el suministro de servicios financieros no es necesariamente el camino más rápido y más eficiente para mejorar los ingresos o reducir la pobreza de las poblaciones rurales, por lo que debe ser complementado con otras importantes medidas gubernamentales.

A continuación se analizarán una serie de indicadores que permitirán evaluar si existen condiciones de deterioro en las funciones de la agricultura como fuente generadora de alimentos, ingresos y divisas. Lo anterior para establecer en este estudio que este sector agropecuario puede generar fuentes de ingreso importantes a nuestro país y sienta las bases apropiadas para mejorar las políticas sectoriales que son las que han fallado en el devenir histórico en conjunto con sus normativas poco aplicadas por las instituciones encargadas.

4.2.1. Fuente de generación de alimentos¹⁰³

Esta función cobra particular importancia dentro del análisis, debido a que la agricultura no sólo debe ser considerada como una actividad productiva generadora de valor, sino como fuente de alimentos para la población de un país. La mercantilización de los alimentos ha convertido la alimentación en negocio para maximizar los beneficios de una cadena de agentes –desde transnacionales del procesado de alimentos a las de comercialización en grandes superficies. Esto pone en peligro el derecho básico a la alimentación y plantea riesgos a la salud humana y el medio ambiente, bien por la falta de

¹⁰³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Base de Datos REDATAM, (San Salvador El Salvador: MINEC-CEPAL, 2009), www.censos.gob.sv/censo/Default.aspx#cecon

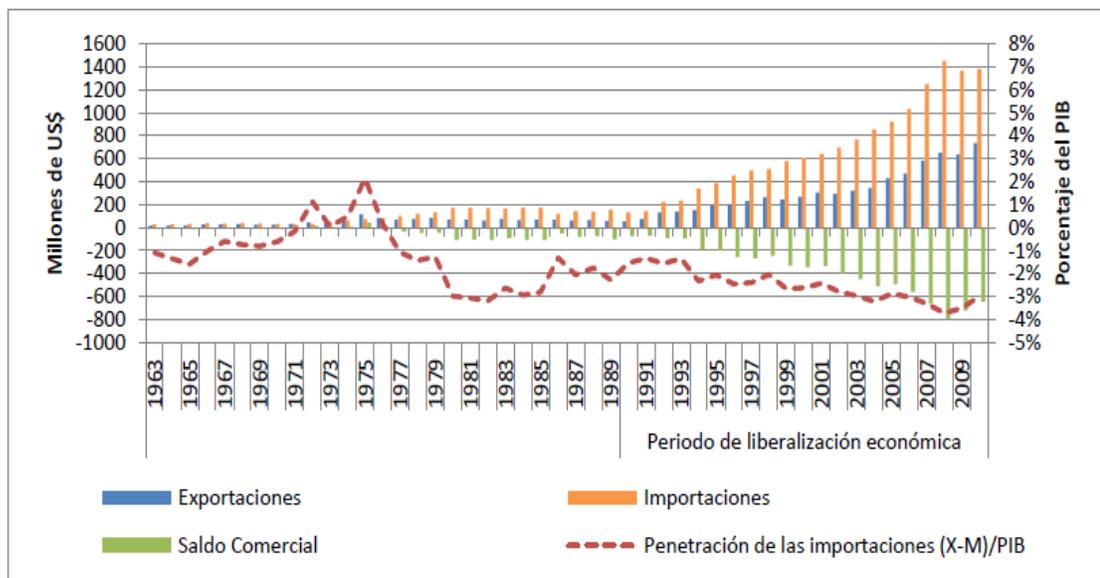
acceso a los alimentos, bien por la introducción de nuevas técnicas con las que se producen o procesan. El negocio alimentario opera desde una lógica diferente y a menudo opuesta a la lógica de la vida y pone en riesgo la supervivencia saludable de millones de personas.

La reciente subida de precios de los productos básicos alimentarios ha puesto de nuevo a la alimentación en un lugar preponderante de la agenda de la comunidad internacional. La crisis de precios hace aún más difícil el reto de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente el objetivo 1 de reducir a la mitad el porcentaje de la pobreza y el hambre para el 2016. Hasta el 2013, los indicadores de avance mostraban que no se llegaría a conseguir este objetivo si no se tomaban medidas urgentes de gran calado. Los informes recientes de la FAO indican que la crisis de precios de los alimentos ha incrementado el número de personas desnutridas en más de 50 millones en el 2014, que deben sumarse a los más de 850 millones existentes en el 2015. La situación es muy preocupante, y ha sido un tema recurrente en las últimas reuniones internacionales de alto nivel.

Pero, el incremento de la desnutrición generado por la subida de precios de los productos básicos agrícolas no se trata de un fenómeno nuevo de los últimos dos años, sino que es la “salida a escena” de una situación de inseguridad alimentaria que afecta desde decenas de años a muchos millones de personas en el mundo, cuyo origen se encuentra en causas estructurales. Una de las razones fundamentales de esta situación radica en el fallo de los Estados en cumplir sus obligaciones, ratificadas en los tratados de derechos humanos. El problema del hambre está íntimamente ligado a que amplios segmentos de la población, los más vulnerables, carezcan de los derechos más fundamentales que les permitan acceder de manera equitativa a una alimentación adecuada y a los medios para producirla.

Por lo tanto, difícilmente se conseguirán resultados eficaces y sostenibles sin partir de la alimentación como un derecho fundamental de todas las personas. Cuando se plantea combatir el hambre desde enfoque de derecho a la alimentación, implica estar de acuerdo en tres aspectos fundamentales: Los Estados tienen el deber de establecer un entorno jurídico, institucional y político que permita a todos los ciudadanos alimentarse adecuadamente; La seguridad alimentaria es un derecho y no simplemente un objetivo de política o una acción caritativa; Las personas dejan de ser objeto de una política de Estado para ser sujetos que pueden reclamar legítimamente las acciones del gobierno para cambiar la situación.

Exportaciones, Importaciones, Saldo comercial de alimentos penetración de las importaciones de alimentos El Salvador 1963-2010¹⁰⁴

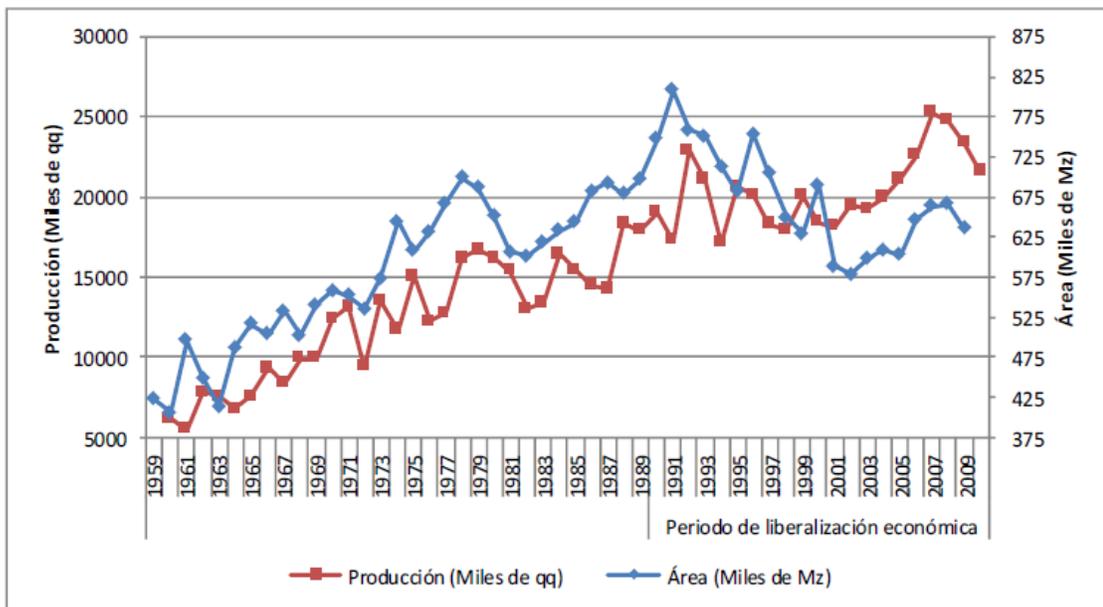


Si bien El Salvador no ha contado con una estructura agrícola lo suficientemente diversificada, sino por el contrario, se ha centrado en la

¹⁰⁴ Ibid.

producción del café como producto de exportación, es importante revisar su capacidad de abastecer de alimentos a los habitantes del territorio. Una revisión del comportamiento de las exportaciones e importaciones de alimentos contribuye a analizar el desempeño de la agricultura como fuente de alimentos a un nivel agregado. En el gráfico anterior se puede observar como a partir de la década de los noventa tanto las exportaciones como las importaciones comenzaron a incrementarse aceleradamente, en donde las importaciones registran mayores valores que las exportaciones.

Producción y área cultivada de granos básicos
El Salvador 1959-2010¹⁰⁵

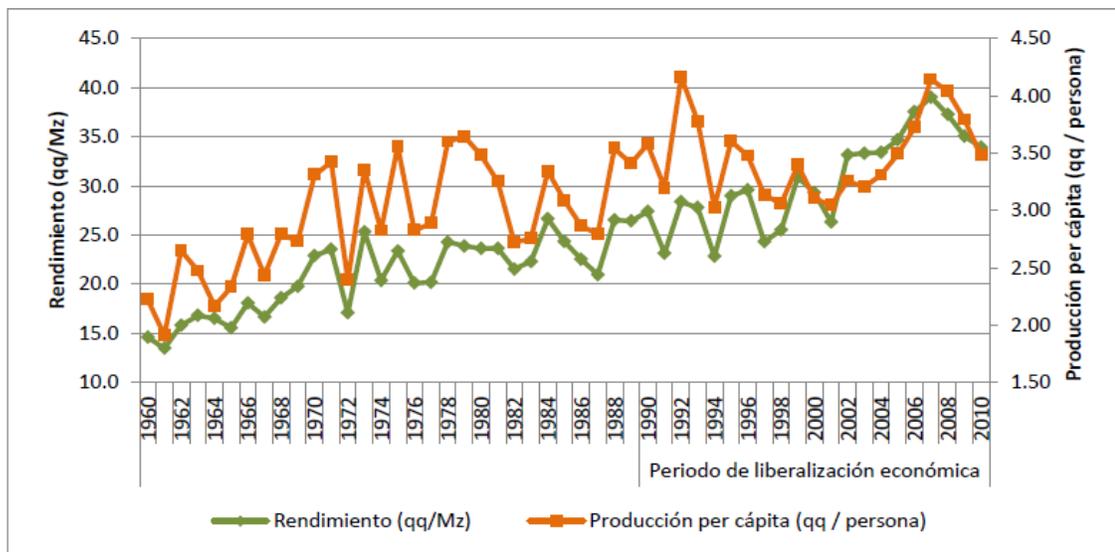


A partir del gráfico anterior, se puede observar como la producción de granos básicos mantuvo una tendencia creciente en las tres décadas anteriores a la liberalización económica, que a pesar del retroceso experimentado durante la guerra, registró una tasa de crecimiento promedio del 3.12% anual. Al

¹⁰⁵ Ibíd.

confrontar este escenario con un constante crecimiento poblacional, se puede ver como la producción de granos básicos por habitante se redujo en el periodo 1990-2000 a un ritmo promedio 1.53% anual. Estos resultados llevaron a incrementar la producción de granos básicos per cápita durante la década, avanzando a un ritmo de crecimiento promedio del 2.47% anual. Es de notar que el aumento o crecimiento fue favorable para la economía de la familia campesina.

Rendimiento y producción per cápita de granos básicos
El Salvador 1960-2010¹⁰⁶



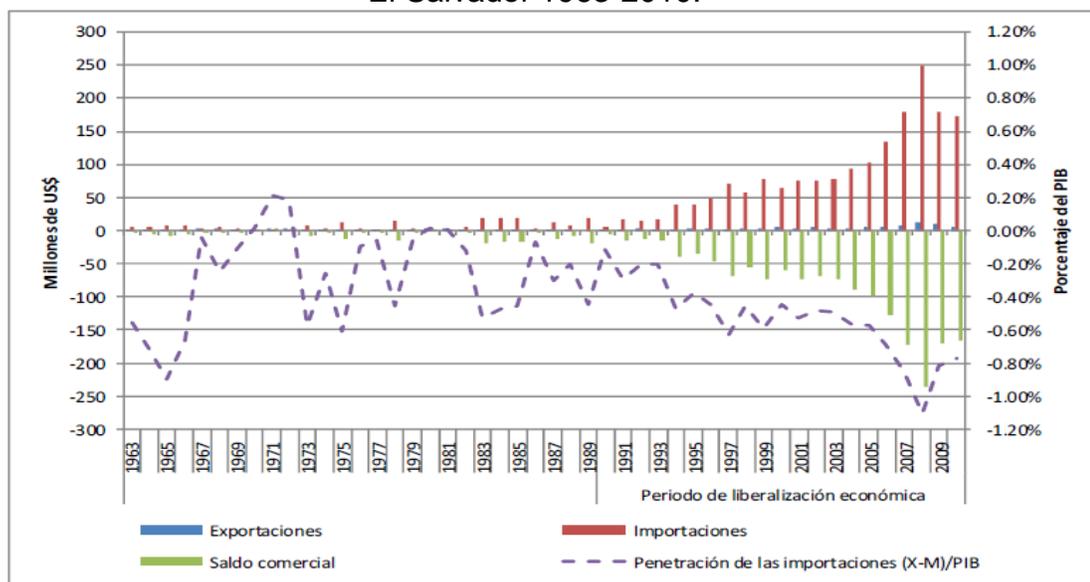
En términos generales puede decirse que el periodo de liberalización económica y apertura comercial muestra una disminución de dos tercios en el ritmo de crecimiento de la producción respecto al mantenido durante las tres décadas previas, resultado de una marcada disminución del área dedicada al cultivo de granos básicos. Sin embargo, tal abandono en el área destinada al cultivo no reflejó un impacto proporcional en los niveles de

¹⁰⁶ Ibíd.

producción, debido a un considerable incremento de la productividad, que respondió en buena medida a la difusión del uso de semilla mejorada, la entrega de fertilizante a los productores y una mayor asistencia técnica post cosecha otorgada como parte de las medidas de política sectorial (MAG, 2006). El resultado final de la producción a nivel per cápita, fue una disminución de casi tres cuartos en su ritmo de crecimiento con respecto a los niveles sostenidos durante los treinta años anteriores a la década de los noventa, lo que refleja un deterioro en la capacidad de producción y abastecimiento interno de alimentos básicos para la población.

Balance comercial de granos básicos

El Salvador 1963-2010.¹⁰⁷



Al analizar el comportamiento del comercio internacional de granos básicos del gráfico anterior, es evidente como en todo el período 1963-2010 las exportaciones no han sido representativas dentro de los flujos comerciales, a diferencia de las importaciones.

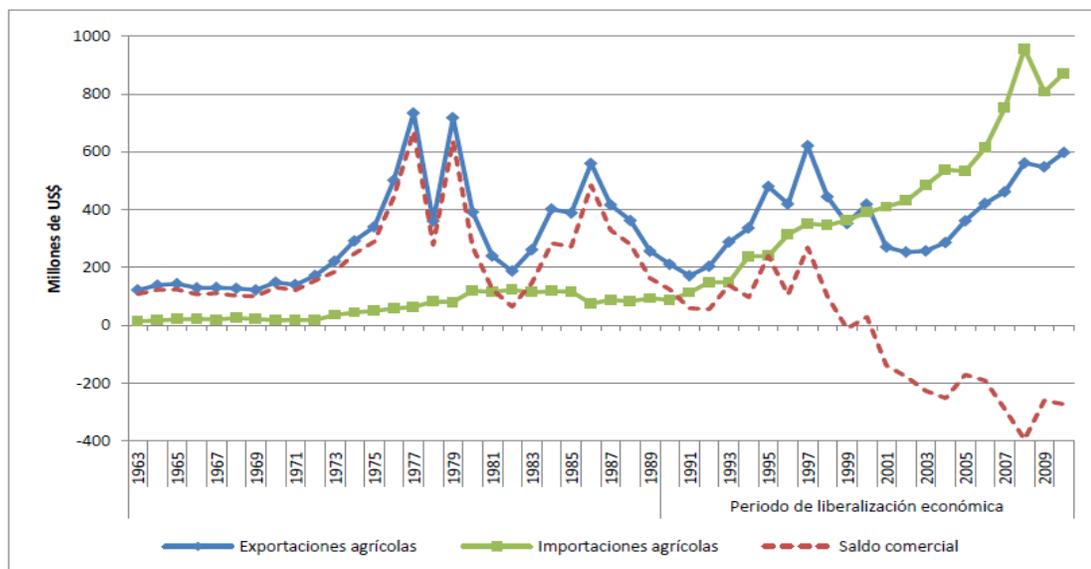
¹⁰⁷ *Ibíd.*

4.2.2. Generación de divisas¹⁰⁸

La agricultura además de ser la fuente principal de alimentos y bienes primarios, cumple una función esencial en la generación de divisas, las cuales representan el pago en moneda extranjera que ingresa al país a través del intercambio comercial. Considerando esta importancia, analizar el comportamiento del comercio internacional de los bienes agrícolas durante el período de liberalización económica se vuelve fundamental para determinar si existe una condición de deterioro en esta función de la agricultura. Destaca en el mismo si este rubro de la económica nacional genera las divisas necesarias como fuente de desarrollo.

Exportaciones, Importaciones y Balance comercial agrícola

El Salvador 1963-2010.



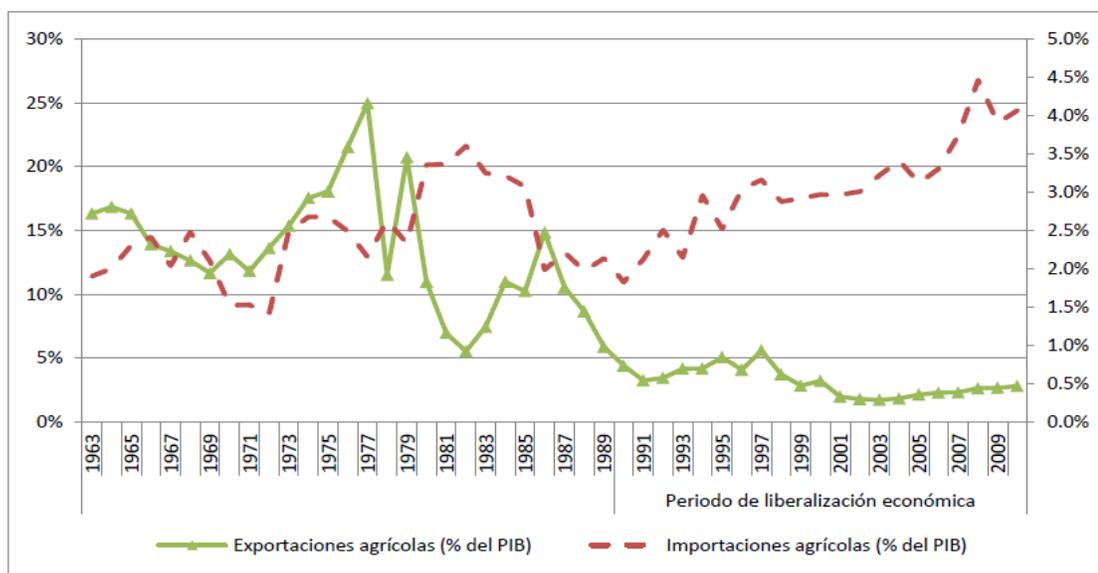
En términos nominales, las exportaciones agrícolas durante el período de liberalización económica experimentaron tres marcados momentos, el primero de 1990 a 1997 con una evidente tendencia creciente, moviéndose a

¹⁰⁸ *Ibíd.*

un ritmo promedio del 13% anual, incentivada por la recuperación en los precios del café; el segundo de 1998 al 2001 que muestra un completo retroceso en las exportaciones agrícolas, ya que su ritmo de crecimiento se mantuvo cayendo a un 12% anual; finalmente en el período 2002-2010, recuperan su tendencia de crecimiento con una tasa promedio de 11%, respondiendo en buena medida a una recuperación de las exportaciones de café y caña de azúcar. Es importante señalar en este punto que el monto nominal de exportaciones se ha mantenido dentro de los límites marcados en las dos décadas anteriores, lo que denota, en el mejor de los casos, un estancamiento.

Estancamiento que se debió a muchos factores pero sobre todo a la poca inversión para con este sector, muy a pesar de las ayudas internas y externas en los presupuestos, se destaca que con un buen funcionamiento este sector puede generar a la economía un desarrollo en las zonas rurales.

Exportaciones e Importaciones agrícolas como porcentaje del PIB
El Salvador 1963-2010

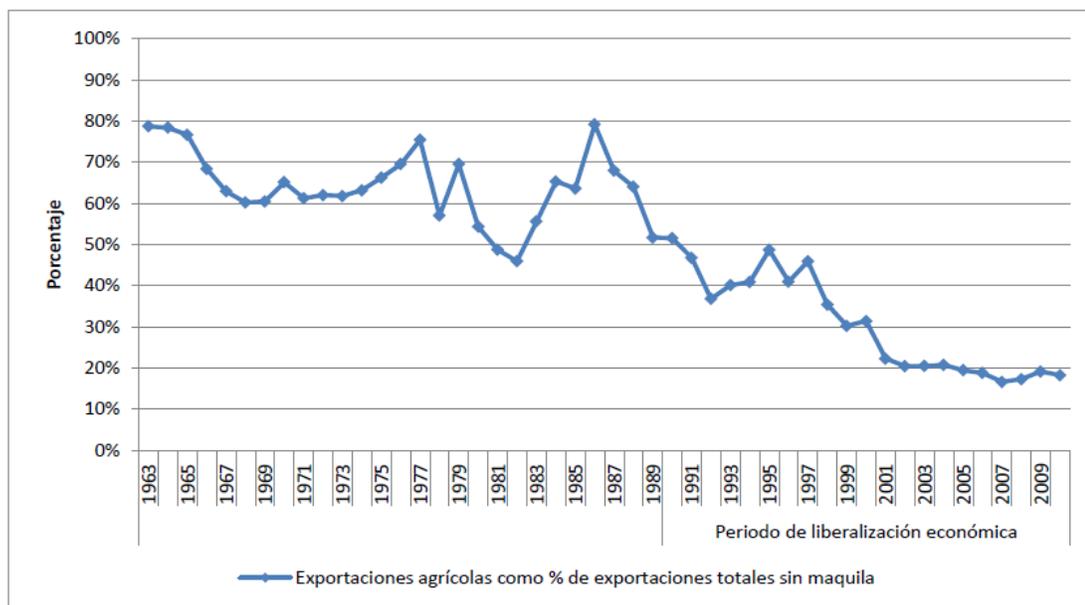


Estos cambios en la balanza comercial agrícola pueden interpretarse de forma más adecuada al compararlos con el Producto Interno Bruto, ya que se elimina la influencia de la inflación; esta relación se representa en el gráfico. En cuanto a las exportaciones, se puede señalar que lo que aparece como un estancamiento de su monto nominal en la década de los noventa, representa en realidad una disminución considerable en su contribución al PIB. Por otro lado, el comportamiento creciente de las importaciones en términos nominales, concuerda con un incremento en su valor relativo al PIB durante el periodo de liberalización.

Otro aspecto importante a destacar acerca del comportamiento del comercio internacional de la agricultura, es que sus exportaciones perdieron importancia en las exportaciones totales del país a partir de finales de los ochenta, pasando de representar más del 60% durante las primeras tres décadas de la serie, a tan solo el 18.24% en 2010, estos resultados pueden observarse en el gráfico siguiente. A medida que las agro-exportaciones tradicionales fueron perdiendo participación dentro del comercio internacional, se redujeron los ingresos provenientes del exterior que por muchos años habían conformado la mayor parte de las divisas disponibles.

Estos cambios en la estructura exportadora salvadoreña y en la generación de divisas se pueden apreciar en el gráfico, que muestra como la serie de las exportaciones de bienes agrícolas tradicionales representaban un alto porcentaje de participación en las décadas previas a la liberalización económica, tanto que para 1977 generaron divisas por un monto igual a la cuarta parte del PIB. Poco a poco esta actividad fue perdiendo importancia como generadora de divisas, explicado en buena medida por la crisis del café, llegando a representar en 2010 un monto equivalente a tan solo el 1.61% del PIB.

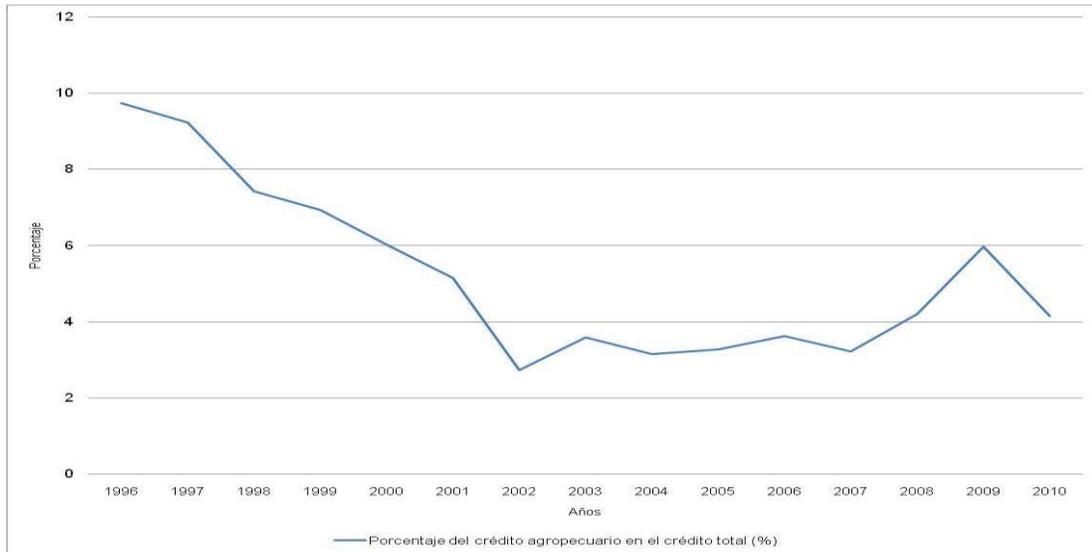
Exportaciones agrícolas como porcentaje del total sin maquila El Salvador 1963-2010



Mientras estas exportaciones perdían importancia a partir de finales de los ochenta, otras fuentes compensaron este declive. Por un lado se encuentra el despegue de la industria maquilera, que para 1999 ya sobrepasaba el monto generado por la agro-exportación tradicional en ese mismo año; y por otro, los flujos de remesas familiares provenientes del exterior, que a partir de 1991 han registrado cifras superiores al 10% del PIB, llegando incluso a un máximo de 18.7% en 2006, cifra solo superada por las exportaciones del modelo agro exportador en sus años de auge.

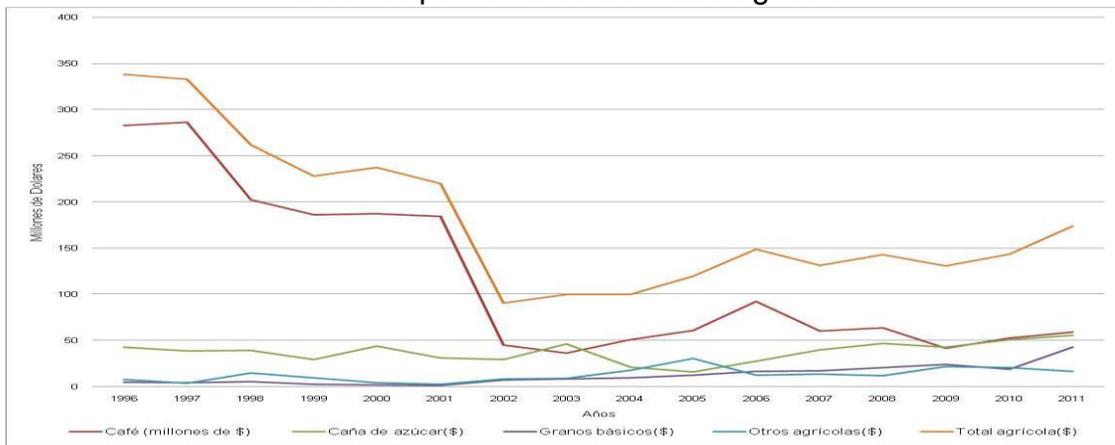
Y precisamente el declive de todo lo anterior el gobierno comprendido del 2010-2014 aplicó a través del Plan de Agricultura Familiar el crédito agrícola para las mayorías, el apoyo que recibió el productor fue clave, ya que solo el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) otorgó el recién año pasado 27 mil créditos agrícolas, la mayoría al 4 por ciento de interés.

Créditos Agropecuario/ Créditos Totales



El anterior grafico nos muestra que la relación entre los créditos agropecuarios con respecto a los créditos totales, tienen una tendencia decreciente a lo largo del período en estudio, observamos como desde 1996 hasta 2005 hubo una caída más drástica, pero desde 2006 el crédito empezó a recuperarse y el monto otorgado pasó de 186.9 millones de dólares en 2005 a 231.8 millones en 2006. No obstante a lo anterior este no se ha mantenido en el tiempo ya que siempre hay factores que no le permiten desarrollarse como se deben.

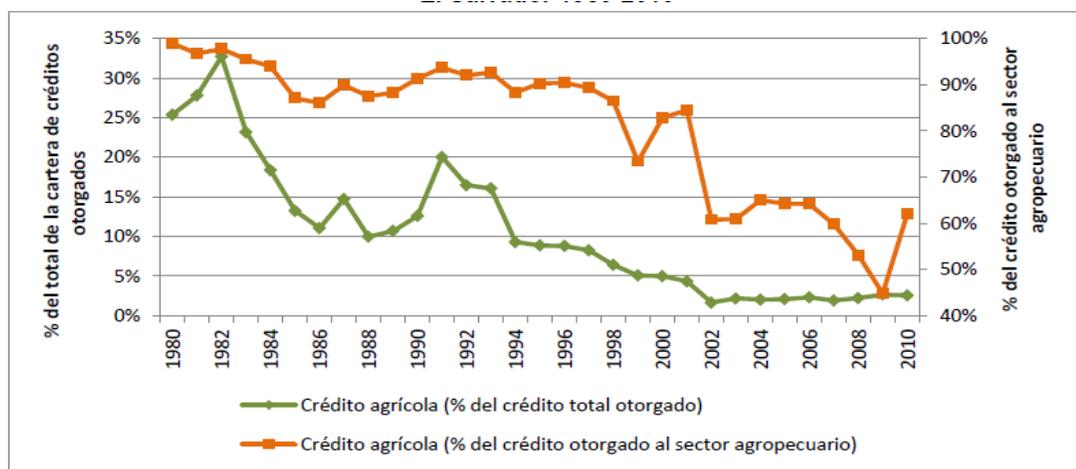
Créditos por rama de actividad agrícola



En este gráfico se puede observar la distribución del crédito por ramas del sector agrícola. La caficultura ha sido el principal destino del crédito agrícola, seguido de la caña de azúcar, hasta 2005 las otras actividades agrícolas habían ocupado el tercer lugar en destino del crédito. Sin embargo desde el año 2006 los granos básicos despuntaron y el crédito otorgado a este subsector pasó a ser el tercer lugar en destino y desplazó a las otras actividades agrícolas al cuarto lugar.

El crédito destinado a la caficultura tuvo un drástico descenso del 120% de 1996 al año 2011, y se ha situado a niveles similares que los de la caña de azúcar, sin embargo observamos que el crédito destinado al sector de granos básicos es mucho menor aún en los niveles más bajos de crédito destinado al sector caficultor, así para el año 2012 el crédito al sector de granos básicos es 28% menor que el otorgado al caficultor. Pero además la superficie total de cultivo de granos básicos es mucho más extensa que la del cultivo de café y el aporte del producto de los granos básicos al PIB agrícola son mayor que el del café desde el año 2001.

Proporción del crédito otorgado al sector agrícola
El Salvador 1980-2010

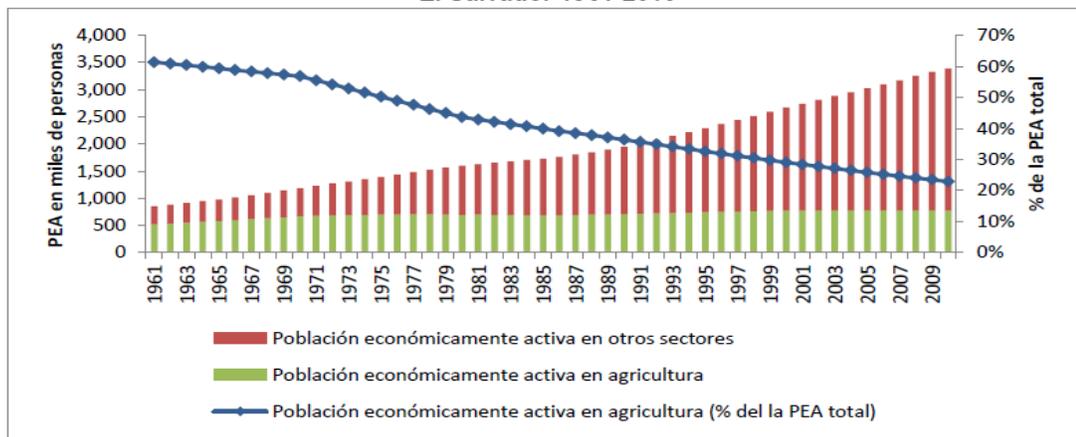


Un primer aspecto a destacar de la serie, es la proporción del crédito agropecuario destinado al rubro agrícola; en 1980 éste representó el 100% del crédito agropecuario. Si bien esta proporción disminuyó considerablemente a lo largo del período, se puede ver como la mayor parte del crédito agropecuario fue requerido por productores agrícolas. Una segunda apreciación bastante desalentadora es respecto a la proporción del total de la cartera de créditos otorgado a los productores agrícolas, donde puede verse una tendencia decreciente de considerables magnitudes, pasando de significar cerca de un 33% en 1982 a un 2.5% en el 2010.

Este comportamiento deja en evidencia como los productores agrícolas perdieron importancia para el sector financiero como sujetos de crédito, por lo tanto, las inversiones productivas destinadas al sector se vuelven escasas para el desarrollo de la producción agrícola. Otro aspecto que contribuye a tener una visión general del comportamiento y situación de la agricultura, es la relacionada con la proporción de personas empleadas por el sector. Este análisis cobra particular importancia debido a que la producción es intensiva en mano de obra.

Proporción de la PEA empleada en la agricultura

El Salvador 1961-2010



En el gráfico anterior se puede apreciar como la PEA empleada por el sector agrícola se ha mantenido constante a lo largo del período, mientras que la PEA empleada por los demás sectores económicos se ha incrementado progresivamente, llegando a absorber un 77% del total. La proporción de la PEA total empleada en la agricultura ha disminuido gradualmente a través del período, pasando de representar un 60% a un 22% de la PEA total. A partir de esta breve revisión desde diferentes ángulos, se percibe como la agricultura ha perdido importancia y participación dentro la actividad económica tanto a nivel sectorial, como promotor de crecimiento, sujeto de política e inversión pública y privada y como generador de empleo.

Los resultados del análisis son congruentes con los planteamientos de otras investigaciones (Moreno, 2004; Moreno, 2006; Funde, 2006), que señalan la existencia de un deterioro de la agricultura como fuente generadora de valor agregado, empleo, divisas y alimentos. Para que el crédito agrícola sirva como instrumento de desarrollo, es necesario tener en cuenta la íntima vinculación que guardan entre sí, la política agraria y el derecho agrario con el crédito bancario.

4.3. Acceso al Seguro Agrícola

El cambio climático representa una seria amenaza para las sociedades centroamericanas por sus múltiples impactos previstos en la población y en los sectores productivos. En términos fiscales constituye un pasivo público contingente que afectará las finanzas públicas de los gobiernos por varias generaciones. Se estima que para 2030 Centroamérica aun producirá menos de 0,5% de las emisiones de los gases de efecto invernadero (GEI) del planeta, pero al mismo tiempo ya es una de las regiones más vulnerables ante los embates del cambio climático. Al igual que el resto de los países

centroamericanos, El Salvador es altamente vulnerable a los efectos climáticos. Hasta ahora se han realizado ciertos esfuerzos para tratar de enfrentar el problema del cambio climático. En mayo de 1992, los Estados miembros de la ONU adoptaron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) con el objetivo último de lograr la estabilización de las concentraciones de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático y en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurando que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitiendo que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

No obstante, aún con las políticas actuales de mitigación de los efectos del cambio climático y con las prácticas de desarrollo sostenible que aquéllas conllevan, existe evidencia abundante respecto a que las emisiones mundiales de GEI seguirán aumentando en los próximos decenios (IPCC, 2007). En el caso que lo hicieran a una tasa igual o superior a la actual, el calentamiento global aumentaría y el sistema climático mundial experimentaría durante el siglo XXI cambios probablemente mayores que los observados durante el siglo XX.

Diferentes investigaciones han aportado evidencia de que los más afectados serán los países en vías de desarrollo, los que soportarán aproximadamente entre el 75% y el 80% del costo de los daños provocados por la variación del clima (Banco Mundial, 2009). Para América Latina y Centroamérica, se ha encontrado que si no se tomaran en cuenta los efectos de CO₂, la reducción en la producción de granos podría ser hasta de 30% bajo el escenario de mayor temperatura. Sin embargo, si dichos efectos son tomados en

consideración, la producción en algunos países podría incluso incrementarse (Parry y otros, 2004). Con relación al resto de los países de América Latina, El Salvador está ubicado en una región altamente vulnerable a los fenómenos climáticos y meteorológicos dada su extensión y ubicación geográfica. Periódicamente, esta región se ve afectada por huracanes e inundaciones que impactan negativamente el desarrollo y el bienestar de sus habitantes y el desempeño de las actividades económicas. Como se documenta en Leary, Kulkarni y Seipt(2007), es muy probable que el cambio climático intensifique la gravedad de los fenómenos extremos, como los anteriores.

En este sentido, cobra relevancia que los gobiernos en conjunto con el resto de la población y actores económicos definan acciones de política y medidas más específicas de prevención y de adaptación para hacerle frente a los escenarios que podrían suceder. En años recientes este país ha visto aumentar el número y la intensidad de los desastres naturales, con sus altas repercusiones sobre la economía del país. Y un sector que es altamente afectado por este cambio climático es el agropecuario, el cual es altamente dependiente del clima y sobre él se han contabilizado grandes pérdidas ante los efectos climáticos.

Y pese a lo anterior en la producción agropecuaria de nuestro país existe una incertidumbre respecto a la ocurrencia de riesgos que supera, en diversidad e intensidad, los que afectan normalmente a otros sectores productivos y de servicios. Por lo tanto, los productores agropecuarios son afectados con mayor intensidad y frecuencia en la estabilidad de sus ingresos y bienestar, limitando, entre otras cosas, su acceso a un financiamiento adecuado y la obtención de otros servicios para realizar sus actividades productivas. Al examinar por ejemplo los casos del maíz, el frijol y el arroz, tres de los

productos más importantes en la alimentación y la economía de los salvadoreños, se encuentra que es probable que la temperatura que permite los mayores rendimientos se haya superado, por lo que un clima más cálido podría traer consecuencias adversas sobre la producción. Y es precisamente lo que ha sucedido en años anteriores, donde el comportamiento de la agricultura estuvo altamente influido por la volatilidad de los precios de las principales materias primas, en el ciclo 2012-2013, el factor que más afectó al sector fue: el incremento de fenómenos climáticos adversos para la agricultura que, además, favorecieron la aparición de plagas y enfermedades que atacaron los cultivos; esta misma tendencia continua en el ciclo 2014-2015 en el que el territorio nacional está impactado por una temporada seca, como si fuera verano en pleno invierno, desde el 14 de junio 2015, que ya llama a la preocupación.

Según reporte del Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), actualmente se está ante la presencia del fenómeno El Niño de intensidad moderada, que inició en octubre de 2014 y se espera que continúe hasta finales del 2015 o a principios de 2016. En este marco, los resultados de un estudio de Monterrosa de Tobar (1998) sobre las zonas costeras de El Salvador muestran que el cambio climático podría ocasionar pérdidas para la producción de los granos básicos en su conjunto de 10.9 millones de dólares en el año 2025 y de 24.9 millones de dólares en el 2100.

Estas mermas se refieren únicamente a las relacionadas con las sequías que se prevé se presenten derivadas del aumento en la temperatura promedio y la disminución en los niveles de precipitación. Para las zonas costeras se calculan menguas mayores, éstas serán de 27.4 y 45.3 millones de dólares en el 2025 y 2100, respectivamente. Un último efecto que analiza el autor es el de la disminución de áreas de cultivo a causa de un incremento en el nivel

del mar. En términos de área dañada para su uso potencial en el cultivo de granos básicos, el autor señala que el detrimento se ubica desde 48,3 km² en el escenario optimista hasta los 136.2 km en el escenario pesimista extremo. El autor también estima que los individuos que se dedican a la cosecha de granos básicos y caña de azúcar perderían alrededor de 7 millones de dólares. En el estudio de Merino (1998) se evalúan los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria de El Salvador. En dicho estudio, el autor señala que entre los principales efectos del fenómeno ENSO (El Niño-Southern Oscillation) se encuentran modificaciones al régimen pluviométrico que se han visto reflejadas en un prolongamiento de la época seca. Bajo estas modificaciones al patrón de lluvias, los rendimientos de la producción de los principales granos al compararse con aquellos de temporadas normales presentan reducciones notables. Por ejemplo, en las sequías, la disminución promedio en el rendimiento del maíz blanco y el arroz es del 14% y 13%, respectivamente; mientras que, con lluvias anormales, el descenso promedio es del 23% y 25%, respectivamente.

Estos dos granos básicos junto con el frijol constituyen la dieta básica de la población salvadoreña y su principal fuente de proteínas y calorías. Ello muestra la importancia de los impactos del cambio climático en la disponibilidad para la población de estos alimentos. Según un estudio realizado por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) nos dice que el aumento de la temperatura media anual y la disminución de la precipitación que se prevén para para el país en el año 2030, debido a efectos del cambio climático, tendrán impactos significativos en la agricultura de todo el país. En consecuencia, es probable que las áreas aptas para los cultivos que sustentan las exportaciones agrícolas y la seguridad alimentaria campesina cambien en el futuro. Algunos municipios ganarán aptitud

productiva para ciertos cultivos, otros la perderán. La capacidad de la población rural para adaptarse a estos cambios, tanto si representan una pérdida o una ganancia, depende de su acceso a servicios básicos, acceso a información, recursos para la innovación y ecosistemas saludables. En la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de El Salvador (2013) el país reconoció la necesidad de hacer sinergias entre las agendas de mitigación y adaptación para la reducción de la vulnerabilidad de la agricultura del país, mediante la restauración de ecosistemas críticos y paisajes rurales. Asimismo, reconoce que estas agendas deben incluir otros beneficios sociales y económicos a nivel local.

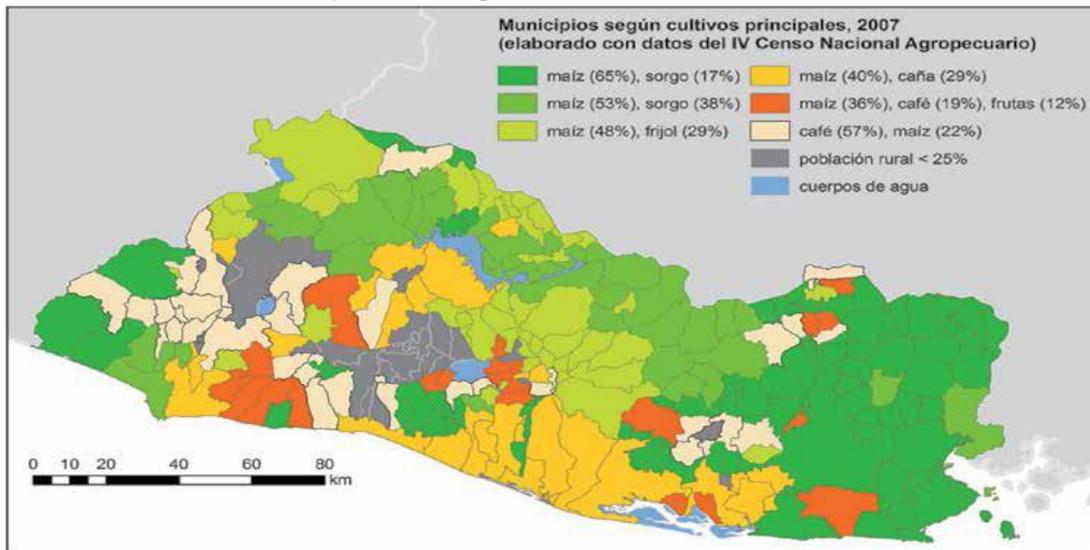
¿Cómo se distribuye la vulnerabilidad actual del sector agrícola? Muchos municipios perderán áreas aptas para los cultivos que son la base de su economía; pero algunos de ellos tienen condiciones socioeconómicas que les permiten enfrentar esos efectos de manera más exitosa. Dos municipios con la misma pérdida esperada de aptitud pueden tener un grado diferente de vulnerabilidad al cambio climático dependiendo de estas condiciones. Un ejemplo se presenta en el siguiente cuadro:

Departamento	San Vicente	Morazán
Municipio	Verapaz	Osicala
Cambio de aptitud para los cultivos actuales	Pérdida media	Pérdida media
Dependencia de la agricultura	Media	Mayor
Capacidad Adaptativa	Mayor	Media
Vulnerabilidad actual	Menor	Mayor

Los resultados obtenidos de la estimación de vulnerabilidad presentados en este estudio, siguen los pasos del enfoque propuesto por el Grupo

Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), cuyos elementos han sido adaptados para este caso siguiendo estas preguntas clave: ¿Cómo se distribuyen los principales cultivos en el país? ¿Dónde se ganarán o perderán áreas aptas para continuar con su producción? ¿Cómo varía la capacidad de la población rural para enfrentar el desafío de la adaptación? Las respuestas a estas preguntas se desarrollan partiendo de la descripción de la base de este análisis: la clasificación de los municipios del país según sus principales cultivos. El desarrollo de las siguientes respuesta, permitirá ampliar las perspectiva de la crisis ambiental que enfrentaran los diferentes países del mundo y en especial la crisis económica y social que ello a traerá.

Mapa de la Agricultura de El Salvador

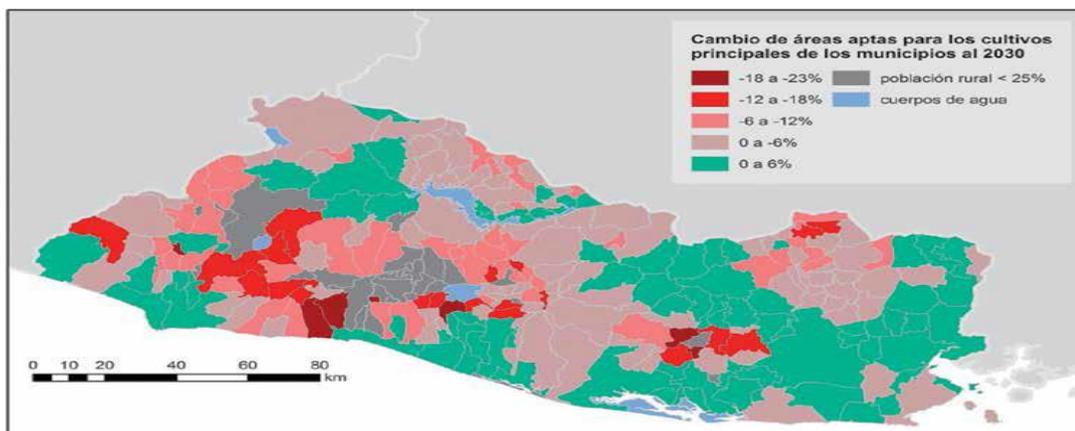


El Mapa anterior muestra una clasificación de 236 de los 262 municipios de El Salvador según sus principales cultivos (sin considerar pastos) en el año 2007, tomando como fuente el IV Censo Agropecuario (MINEC & MAG, 2009). En los 26 municipios que no fueron considerados en el análisis menos del 25% de la población es rural y por lo tanto se considera que el sector

agrícola tradicional es menos importante que otros sectores. La leyenda muestra la combinación de cultivos principales, considerándolos así porque juntos ocupan al menos el 67% de la tierra cultivada en cada grupo de municipios. El maíz es el cultivo principal en la mayor parte de municipios (196), junto a otros granos básicos (frijol y sorgo) y café y caña en menor proporción. El café es el cultivo principal en un número mucho menor de municipios (35). En varios municipios costeros o cercanos al embalse Cerrón Grande, en Chalatenango, la caña de azúcar es el segundo cultivo más importante.

Otras estadísticas agropecuarias (MAG, 2012a) muestran cambios en la distribución de otros cultivos desde 2007, observándose un aumento en la superficie cultivada de arroz y frijol (por el aumento de su valor en el mercado). También la superficie destinada a siembra de caña ha aumentado (aproximadamente 10% desde 2006), siendo el departamento de La Paz el mayor productor de caña de azúcar del país, con 20% de su área destinada a este cultivo. Por otro lado, el cultivo de algodón ha disminuido en cerca del 80% de su superficie, principalmente por la fuerte incidencia de plagas y enfermedades y la falta de asistencia técnica.

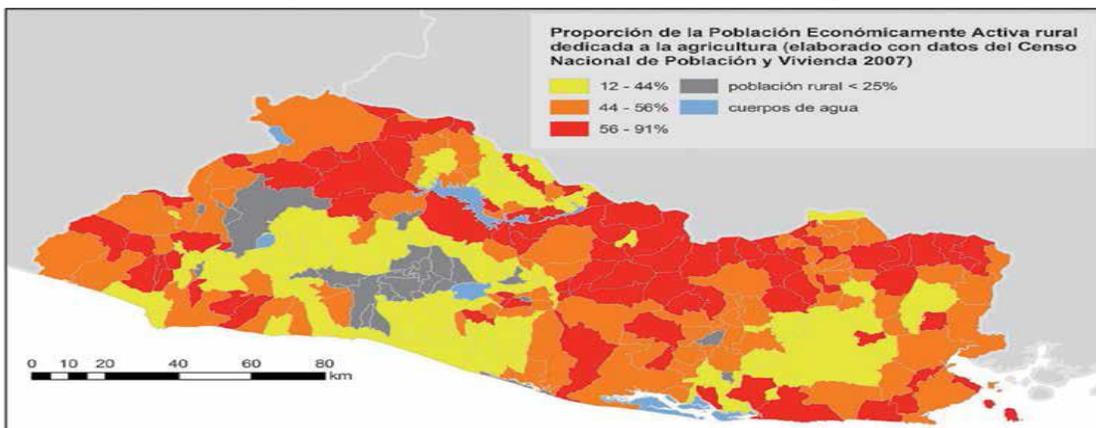
¿Dónde se pierden o ganan áreas aptas para los principales cultivos?



El anterior mapa muestra los municipios de El Salvador agrupados de acuerdo con la ganancia o pérdida neta que tendrían al 2030 de zonas aptas para tres cultivos de subsistencia (maíz, frijol y sorgo) y dos comerciales (café y caña de azúcar). De los cultivos evaluados, los que son más sensibles a los cambios previstos en el clima son el frijol y el café. Por ende, se prevé que disminuirán las áreas aptas para su cultivo en todo el país. En cambio, las áreas aptas para el cultivo del sorgo o maicillo, más rústico y de menor valor económico que los cultivos anteriores, disminuirán en la costa pero aumentarán en casi todo el resto del país.

La caña de azúcar tiene un grado medio de sensibilidad, pues tiene mayor capacidad de resistir períodos sin lluvia que el café y el frijol. Si se ponderan las pérdidas y ganancias de acuerdo a la importancia (porcentaje) del cultivo en cada municipio, se prevé que casi el 70% de los municipios (183) podrían perder áreas aptas. En los departamentos del este del país el cambio de aptitud será más intenso, llegando algunos municipios a perder hasta el 23% de su aptitud. Otros municipios podrían tener un ligero incremento de hasta el 6% de su aptitud para los cultivos actuales, que son en una alta proporción maíz y sorgo.

¿Cuán dependiente es la población rural de la agricultura?



En promedio, el 50% de la población rural mayor de 15 años en El Salvador tiene como empleo principal la agricultura, según los datos provistos por el último censo de población y vivienda (DIGESTYC, 2007), alcanzando tasas mucho mayores en los municipios más alejados de los centros urbanos del país.

Esta afirmación implica considerar los dos últimos mapas en conjunto para estimar el impacto potencial del cambio climático en el sector agrícola. Por ejemplo, se prevé que a causa de los cambios previstos en la temperatura media del aire y la precipitación anual, el municipio de Nuevo Cuscatlán (departamento de La Libertad) perderá en el 2030 el 19% de las áreas aptas para sus cultivos actuales. Por otro lado solo el 14% de la Población Económicamente Activa (PEA) rural de este municipio se dedica a la agricultura, por lo que probablemente el impacto potencial de estos cambios sea mucho menor que en municipio de Alegría (departamento de Usulután) donde la pérdida es similar, pero la PEA rural es tres veces mayor (46%). Si bien el sector agrícola genera una gran cantidad de empleo, la mayor parte de su fuerza laboral tiene un bajo nivel educativo por lo que es uno de los sectores más tradicionales y con menos capacidad adaptativa.

Pese a lo anterior el mercado de seguros agropecuarios en América Central y en especial en nuestro país no ha podido desarrollarse suficientemente, solo alrededor del 1% de la superficie cultivada tiene aseguramiento. Las causas que explican esta situación son, entre otras, las siguientes: (i) restricciones en el marco normativo; (ii) altos costos de transacción; (iii) la naturaleza y falta de transparencia por parte de los gobiernos de la ayuda, en casos de eventos catastróficos (sequía, huracanes, inundaciones, etc.), al sector agropecuario; y (iv) desconocimiento sobre la utilización de los seguros de los productores y la banca.

CAPITULO V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS MECANISMOS DE
ACCESO DEL SECTOR AGRICOLA A LA TIERRA, AL CREDITO Y AL
SEGURO AGRICOLA, EN EL SALVADOR

5.1. CONCLUSIONES

- I. Para la realización de esta investigación, se planteó la siguiente pregunta: ¿Cómo la falta de instrumentos jurídicos adecuados y de una política sectorial que permita el acceso al recurso natural tierra, al crédito y al seguro agrícola, puede generar inseguridad jurídica e inestabilidad en la producción alimentaria del país? después de haber realizado la investigación, se afirma que la falta de un instrumento jurídico que permita el acceso a la tierra, a la protección a nivel general de la producción agrícola (seguro agrícola) y la falta de una política sectorial que sea continua en el tiempo y que respalde los diferentes programas de financiamiento a favor del sector agrícola han influenciado de manera negativa en la producción agrícola y como efecto de ello este ha provocado el poco desarrollo en las comunidades rurales de El Salvador, debido principalmente a la falta de un objetivo definido como Estado en pro de las comunidades rurales, anteponiéndose como siempre los intereses de las élites dominantes.

- II. Si bien los procesos de reforma agraria, así como la transferencia de tierras, permitieron el acceso a la tierra a una importante población beneficiaria, lo anterior no ha sido suficiente para resolver el problema del acceso a la tierra a una gran cantidad de campesinos sin tierra y a

otra gran cantidad de campesinos con poca tierra; en el entendido que esta política de desarrollo (reforma agraria) respalda por un instrumento jurídico; no obtuvo los resultados positivos esperados dado que la forma en la que fue aplicada y desarrollada provocó que esta medida fuera insuficiente para salir de una agricultura de subsistencia y de desempleo dentro de la fuerza de trabajo agrícola que todavía existen en el área rural.

- III. A pesar de los pocos avances realizados durante la Reforma Agraria y las nuevas orientaciones de las políticas agrarias y de medio ambiente que se han impulsado hoy en día, existen aún debilidades que deben de resaltarse, entre ellas tenemos: El alcance de la reforma agraria y de las reorientaciones posteriores para el acceso a la tierra a través del mercado, ha sido limitado en comparación con lo planificado; las desigualdades en el acceso a la tierra siguen siendo profundas y representan una amenaza para la estabilidad social y los procesos de democratización en el país.;

El alto grado de paternalismo y corporativismo que caracterizó la etapa de la reforma agraria y posteriormente el debilitamiento de los movimientos campesinos están dificultando procesos participativos de planeación del desarrollo rural y territorial de abajo hacia arriba, trayendo como consecuencia una débil participación de los interesados en la construcción de normas, programas y medios de control de las políticas que establece el Gobierno.; y también existe una evidente falta de vínculos entre la construcción e implementación de las políticas agrarias actuales con otras políticas públicas, que en los hechos estén estrechamente relacionadas con el medio rural, tales como el desarrollo rural territorial y la gestión del ecosistema.

- IV. También es de resaltar que la escasa rentabilidad de las labores agropecuarias del productor agropecuario rural y de la unidad productiva que administra, depende de una amplia diversidad de factores. Primero, el bajo nivel educacional, el uso de tierras de poca calidad, que en opinión de ellos no concuerdan con el costo de compra o arrendamiento. Segundo, escasa dotación de equipo básico y ausencia casi total de los activos fijos y maquinaria agropecuaria, que guardan una correlación alta con la baja productividad y rentabilidad del sector. Tercero, poca cobertura del sistema financiero, que mantiene sistemas de calificación con requisitos de acceso al crédito muy difíciles de cumplir por parte de los productores. Tanto los requisitos como las condiciones en las que se aprueban los créditos, han generado desinterés para ser solicitantes de asistencia financiera, aun en los casos de productores con garantías hipotecarias.
- V. En comparación con otros lugares del mundo donde se ha promovido el acceso a la tierra mediante la regulación de contratos de arrendamiento, la cuestión del acceso a la tierra en nuestro país se ha enfocado hacia una larga historia de reforma agraria expropiadoras dirigidas por el Estado, enfocándose en todos los casos en el acceso a la tierra en propiedad y suprimiendo el acceso a ésta a través de contratos de arrendamiento. La existencia de mercados de arrendamiento de tierras relativamente inactivos sugiere que el objetivo de la política en este sector debe ir más allá de la reforma agraria y la propiedad de la tierra para fomentar formas contractuales de acceso a ésta que sean menos exigentes políticamente que la reforma agraria por medio de la expropiación, más económicas que la reforma agraria ayudada por el mercado de tierras y más progresivas que la explotación libre de mercados de venta de tierras.

Consecuentemente, esta investigación o trabajo investigativo es una llamado a un debate político sobre cómo conseguir ganancias netas en eficiencia y equidad mediante la promoción, regulación y “asistencia” a los mercados de arrendamiento de tierras.

- VI. Abonado a lo anterior es de resaltar también que los mercados de arrendamiento de tierras son progresivos, puesto que las personas de la comunidad con menos tierra son más propensas a tomar tierras en arrendamiento. Por tanto, los mercados de arrendamiento de tierras pueden desempeñar una función igualitaria entre la distribución de tierras en propiedad y la distribución de la tierra en explotación. Así, los mercados de arrendamiento de tierras serán más progresivos para lograr acceso a la tierra, para que de esta manera se disminuya la concentración de la tierra. Esta probabilidad de tomar tierras en arrendamiento aumenta con la seguridad de los derechos de propiedad en la comunidad y una menor existencia de conflictos por el acceso a la tierra. Los mercados de tierra son un seguro para la sostenibilidad agro productiva del país y a la vez contribuirá a resguardar la seguridad alimentaria de la población salvadoreña.

- VII. Por otra parte y sumado a lo anterior, es de resaltar también que con la política macroeconómica actual se está tendiendo a una economía de servicios y consumo urbano, complementada por unos cuantos rubros industriales, a expensas del estancamiento productivo del agro y una profundización de la pobreza rural. Por ende, es necesario incrementar los niveles de gasto público en servicios de apoyo a la producción agropecuaria y de inversión social y productiva. No obstante si se sigue sin cambios profundos con la política macroeconómica actual el pequeño productor, según la

caracterización socioeconómica que reflejan los indicadores investigados, seguirán presentando bajos niveles de educación formal y alta dependencia de los ingresos generados mediante el trabajo agrícola por cuenta propia en unidades de producción que en su mayoría no alcanzan a absorber la mano de obra disponible en el núcleo familiar.

- VIII. Abonando a lo anterior también es de resaltar que lo anterior está sucediendo ya que la agricultura familiar está presentando limitaciones productivas, comerciales y socioeconómicas que deben de superarse. Una primera consideración es que la mayor incidencia de la pobreza está desarrollándose en las zonas rurales donde la mayoría de los pobladores son agricultores familiares. Esta pobreza es derivada, entre otras razones, del acceso limitado a los recursos (tierra, agua de riego, semillas) y a la carencia de financiamiento como también a la poca protección de la producción a través de un seguro agrícola. Por otra parte, la población rural envejece y no hay relevo generacional; la tendencia de migración de campesinos a la ciudad o hacia el extranjero no cambiará, en cuanto no se logre superar problemas como la falta de acceso a mercados, el pago de precios justos a los productores, el acceso a créditos y la mejora de las condiciones de vida en el campo.

Adicionalmente, el cambio climático y los tratados de libre comercio empeoran las condiciones para el desarrollo de la agricultura familiar. No obstante este nuevo modo de desarrollo rural enfocado en la Agricultura Familiar aplicado por el gobierno en el periodo 2010-2014 es una política sectorial que puede instrumentalizarse jurídicamente en corto plazo y explotarse mucho mejor ya que con el núcleo familiar

se puede aprovechar mejor el desarrollo de los mecanismos de acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola, y con propiedad se expresa lo anterior ya que la agricultura familiar es un concepto que agrupa formas de producción agrícola heterogéneas que deben de caracterizarse por: tener acceso suficiente al recursos natural tierra, protección jurídica de la producción agrícola y capital financiero suficiente ; para que lo anterior pueda ayudar a fortalecer principalmente la mano de obra familiar y; derivar la mayor parte del ingreso del núcleo familiar a partir de las actividades agrícolas.

- IX. Sumado a lo anterior las familias agrícolas se están enfrentando al cambio climático y este cambio climático ya ha dado muestras de efectos adversos en El Salvador. Muestra de ello son el huracán Mitch y la tormenta Stan. A futuro, diversos escenarios proyectan que el clima seguirá cambiando. Los resultados de muchos estudios que han tenido incidencia en esta investigación evidencian que el cambio climático ya está teniendo efectos negativos sobre la producción de algunos cultivos como el maíz y el frijol ello nos muestra la necesidad de buscar mecanismos que compensen las pérdidas que el agro salvadoreño ya está sufriendo y seguirá sufriendo.

Las estrategias deberán desarrollarse con rapidez y eficiencia y convenientemente deberán ser focalizadas y orientadas en temas prioritarios a fin de tener el mayor impacto posible. Hasta el día de ahora se ha avanzado en poco a poco elevar la productividad agrícola pero es necesario y urgente generar mecanismos de adaptación al cambio climático y a la protección de la producción ante el eminente cambio climático. Aunque se han hecho esfuerzos para incrementar los recursos destinados al campo, ellos parecen ser insuficientes para

los requerimientos actuales, y pueden serlo aún más ante los retos que el cambio climático traerá, por ello será de gran importancia destinar mayores aportes al medio rural.

- X. Por otra parte es de resaltar también que la agricultura de El Salvador ha mostrado una elevada vulnerabilidad a los efectos climatológicos. Los huracanes y tormentas que se han presentado en este país han traído consigo pérdidas económicas de consideración; por ello es importante que se diseñen estrategias que permitan reducir dichos riesgos y ayuden a hacer más rentables las inversiones elevando con ello la productividad del agro. Una opción es el desarrollo de mercados de riegos tales como los futuros y los seguros agrarios.

Aunque en El Salvador existe cierta penetración de estos instrumentos, ella es relativamente baja, por ello convendría una mayor acción del gobierno a fin de crear los incentivos para el desarrollo de estos mercados. En suma, las medidas que se apliquen deberán hacerse con rapidez y eficiencia, ya que de no encontrarse mecanismos que incentiven la producción y que permitan la adaptación a los efectos climáticos, se tendrían pérdidas económicas importantes, de las cuales, como es común, los grupos de menores ingresos serán los más afectados.

5.2. RECOMENDACIONES

- I. El escaso acceso a tierras y demás recursos necesarios (crédito y seguro agrícola) para el desarrollo del sector agrícola constituye una de las principales limitantes que condiciona el desarrollo sostenible de la agricultura. Hasta la fecha, no cuenta el sector agrícola con

preceptos normativos que apoyen el acceso a la tierra y seguro agrícola y mucho menos de una política que se mantenga en el tiempo y que desarrolle más eficientemente el crédito agrícola. Superar dicha situación de inequidad que experimenta este segmento de la población constituye un desafío prioritario para el Estado. Sin estos recursos productivos, no hay un desarrollo en la agricultura especialmente en la agricultura familiar, en la agro biodiversidad y en el desarrollo de mercados; ahora bien para que se pueda establecer lo anterior se requiere apostarle al desarrollo humano sostenible; a la participación de los campesinos y sus organizaciones en la construcción de un nuevo estilo de desarrollo agrícola, así como de una políticas e instrumentos jurídicos existentes en el Estado orientadas a favorecer el acceso a la tierra y a crear los mecanismos de apoyo (crédito y seguro agrícola) que fortalezcan el proceso de reconversión y modernización del sector agropecuario, en función del desarrollo rural y la estabilidad social en el campo. No es posible pretender sentar las bases de una política sectorial que pretenda desarrollar las zonas rurales, sin crear, modificar o ampliar un marco normativo que lo acompañe.

- II. Ahora bien para ayudar a reducción de la pobreza rural e incrementar la agricultura familiar se recomienda, entre otros esfuerzos, políticas multisectoriales que vinculen los activos de los hogares rurales y el acceso a ellos con la estrategia de generar ingresos en dichos hogares. Para ello es necesario crear instrumentos jurídicos que diseñen programas de acceso a la tierra, crédito y seguro agrícola con un enfoque territorial que se enfatizan en la pluriactividad de los hogares rurales, es por ello que se recomienda crear un instrumento jurídico que permita el arrendamiento de tierras agrícolas y la

aplicación de un impuesto o su expropiación a favor del interesado con indemnización a precio de mercado pagado por el Estado y a este por el beneficiario, basado en el potencial productivo de la tierra agrícolas que no se quisieran arrendar por negación de los propietarios que no la trabajan; la adjudicación de tierras públicas y/o la recuperación de tierras degradadas; así como el ordenamiento institucional encargado de ejecutar dichas políticas sectoriales. Sin olvidar también un instrumento jurídico que proteja la producción agrícola como es el seguro agrícola y de una política sectorial que desarrolle el crédito agrícola.

- III. También para el éxito en la ejecución de futuras políticas sectoriales en favor del sector agrícola, es necesario recomendar para la eficacia de estas, la creación de un buen instrumento jurídico apropiado en especial para fomentar el acceso a la tierra y el acceso al seguro agrícola. a) En el caso del acceso a la tierra agrícola, este instrumento jurídico aparte de crear la institución adecuada para la aplicación de dicha norma esta debe a su vez fomentar un procedimiento ágil en caso de conflictos sobre tenencia y derechos de uso de la tierra; así como también pueda ayudar a crear políticas sectoriales que ayuden a identificar factores determinantes de los precios de tierras y una metodología de monitoreo de los mismos, así como del grado de heterogeneidad de los mercados nacionales y locales de tierras; como también ayude a crear políticas sectoriales que ayuden a identificar elementos que expliquen la disparidad en la intensidad del uso de la tierra; Cuantificar los costos y beneficios de proyectos de regularización de tenencia y modernización de registro y catastro; e Identificar experiencias innovadoras de esfuerzos por desarrollar los mercados de tierra (esquemas de arrendamiento, experiencias de

descentralización que incluyan el establecimiento de un impuesto a la tierra, etc.). En el caso específico de la creación de un instrumento que fomente el arrendamiento de tierras este debe de fortalecer los derechos de propiedad mediante mecanismos regulados y no regulados. Y lo anterior debe normarse ya que en muchos casos, la precariedad de los derechos de propiedad que afecta a los arrendamientos se debe a una legislación lenta que, en general, ha caído en desuso con respecto a su propósito inicial de redistribuir la tierra en propiedad, pero sigue creando riesgos que no permiten que la tierra sea explotada por arrendatarios.

Es urgente revisar esta legislación que está creando una situación de pérdida en todos los frentes: no ayuda a los pobres a obtener la propiedad de la tierra y tampoco les permite lograr acceso a la tierra por medio del arriendo. Es la importancia también que dicha normativa promueva la adopción de mecanismos de resolución de conflictos fiables y de bajo costo como ya anteriormente lo mencionábamos. Y lo recalamos por qué mecanismos para la prevención y resolución de conflictos son de primordial importancia para promover la contratación de tierras. Hemos observado que la existencia de conflictos por la tierra en una comunidad constituye un desincentivo importante para los arrendamientos.

Otro elemento que debe de tomar en cuenta esta norma jurídica y que es de suma importancia es la abolición de prácticas suficientes como para reprimir el oportunismo en las relaciones contractuales y reducir los riesgos de fraude y engaño. Esto requiere de la creación de una institución pública que asegure los derechos de propiedad y la aplicación de los contratos. Finalmente, si el mercado de

arrendamiento creado por esta normativa ha de servir como un instrumento eficaz para la reducción de la pobreza, el desempeño de este mercado ha de recibir “asistencia” en nombre de los agricultores pequeños y medianos, en la misma perspectiva que la reforma agraria asistida por el mercado de las tierras para el acceso a la propiedad de la misma. Esto incluiría ayudar a los agricultores a asegurar las dotaciones de activos mínimas necesarias para entrar en este mercado. También incluiría el desarrollo de convenios institucionales innovadores como los arrendamientos a grupos, los arrendamientos con opción de compra y la supervisión comunitaria de transacciones de arrendamientos para asegurar los derechos del propietario y aumentar la posición negociadora del arrendatario.

b) En el caso del seguro agrícola este instrumento debe de crear y fomentar la creación de una institución estatal que fomente el seguro agrícola en conjunto con las empresas privadas de seguros, independiente como trabajen las aseguradoras agrícolas estas deben de garantizar y ofrecer una gama de productos que incluya, tanto seguros con cobertura multiriesgo que ofrezca garantías contra el conjunto de los riesgos naturales, como seguros con cobertura para un riesgo determinado; Se debe dar garantías contra el conjunto de los riesgos naturales que pueden poner en peligro la obtención de su cosecha; El contrato de seguro debe ser simple, de fácil comprensión y adaptado a las condiciones del cultivo; La cobertura del seguro debe compensar los gastos invertidos en el cultivo; La contratación del seguro debe llevarse a cabo de manera sencilla; La prima del seguro debe estar ajustada a las circunstancias del riesgo específico de su explotación; El costo del seguro a pagar por el productor debe estar al alcance de sus posibilidades económicas; En la tasación de los daños

se debe tener en cuenta las circunstancias de la explotación en los tipos de seguros que así lo requieren; El cobro de las indemnizaciones debe realizarse en los plazos previstos; En las garantías del seguro se debe incluir el conjunto de fenómenos naturales susceptibles de ocasionar pérdidas en la producción, o bien, variables o índices con una fuerte relación con el desempeño de la producción.

c) En el caso del acceso al crédito como ya cuenta con un instrumento jurídico y en su defecto con Instituciones estatales, es necesario recomendar entonces una inclusión de un artículo que ayudarían a desarrollar a un más el crédito agrícola y este iría enfocado con la siguiente idea: Establecer un esquema de acompañamiento una vez desembolsado el crédito, para ayudar al pequeño productor y a las asociaciones a generar mecanismos de compras conjuntas y de seguimiento de pago. Así como a disponer de recursos suficientes y capacidad institucional para realizar la asesoría técnica necesaria para la planificación de créditos y acompañamiento técnico que garantizase la ejecución del proyecto. Lo anterior, ya sea la ley del sistema financiero y ley de BFA no estipulan cuando es necesario incorporarla.

- IV. Establecer entre muchas alternativas políticas sectoriales fundadas y basadas en instrumentos jurídicos sólidos y que a la luz de la misma se creen medidas nuevas (políticas sectoriales nuevas) y creativas que promuevan un mercado dinámico de tierras, regulaciones al uso del suelo y un marco institucional renovado y eficiente donde se pueda ejecutar y desarrollar los mecanismos de acceso a la tierra agrícola, crédito agrícola y seguro agrícola para los habitantes de las zonas rurales del país. Es necesario y urgente que se comience a establecer políticas alternativas al sector.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Libros

A. Oleaga. Pirelli H. Vidal Rodríguez L. *Cambios en el uso de la tierra.* 2ª ed. Uruguay: Serf. 2010

Baumgartner, U. *La cuestión agraria en El Salvador: "Diez años después de la firma de los Acuerdos de Paz".* 2º ed. San Salvador El Salvador: HinrichBoll. 2011

Barrera Reydon. *Mercado y políticas de tierras: "Experiencias en América latina".* 2ª ed. San José Costa Rica: UNICAMP. 2000

Browning David. *El Salvador. La tierra y el hombre,* 2ª ed. El Salvador San Salvador: arr. 1975

Cabarrus Carlos Rafael. *Génesis de una revolución. "Análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador".* México D.F.: Casa Chata. 2012

Cerruti Aicardi Héctor: *Nuevo régimen legal de los arrendamientos rurales, aparcerías y pastoreos.* 2ª ed. Montevideo Canadá: GFR. 1954

Carmagmani Aylwin, J. *El acceso de los indígenas a la tierra en los ordenamientos jurídicos de América Latina: "Un estudio de casos".* CEPAL editores. 2ª ed. Santiago de Chile: DEPE. 2002.

C.F. Jaramillo. *El mercado rural de tierra en América Latina: "Hacia una nueva estrategia. Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina.* 2ª ed. México D.F.: Alasa. 1998

C.F. Jaramillo M. *El régimen de la tierra en la América Española durante el periodo colonial.* 2ª ed. España: Montalvo. 1992

Chinoy Ely. *La sociedad una introducción a la sociología.* Vigésimoprimer reimpresión. Santiago de Chile: FCU. 2012

De la Plaza G.H. *El Problema de la Tierra.* Universidad Nacional de Colombia editores. 2ª ed. Colombia: Zies. 1976

Echeverría. Rubén .G. *Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe.* 2ª ed. Washington EE.UU.: UIT BID. 2000

Echeverría Rodríguez J. *Opciones de inversión en las economías rurales de América Latina y el Caribe.* 3º ed. México D.F.: FCU. 2001

Ecarri Carmelo. Magdalena León. *Propiedad y empoderamiento: "tierra, Estado y mercado en América Latina".* 2ª ed. México D.F.: FLACSO. 2002.

Flores, D. y Mejía L. *Propuesta: Fondo de Financiamiento para el Desarrollo Agropecuario y Rural de Centroamérica.* 2ª ed. San Salvador El Salvador: FCU. 2013

F Otero Vila M. Hatch D. Winder M. Garcia. *Gestión de riesgos y seguros agrícolas.* 3ª ed. San José Costa Rica: EDUCA. 2011

Goitia Alfonso. *Reforma Agraria con orientación de mercado.* 2ª ed. San José Costa Rica: Arr. 1991

González Vega Claudio. *Servicios Financieros Rurales: "Experiencias del Pasado, Enfoques del Presente".* 2ª ed. La Paz Bolivia: GHT. 1998.

Guerra Daneri, Enrique. *La naturaleza jurídica de la aparcería y sus diferencias con la sociedad y el arrendamiento.* 2ª ed. Montevideo Canadá: FCU. 1986

Guerrero Troconis. *Transiciones de la Antigüedad.* 23ª ed. México D.F.: Siglo XXI.1999

Hatch. David. *Los seguros agropecuarios en las Américas: "un instrumento para la gestión del riesgo".* 2ª ed. San José Costa Rica: ALASA. 2012

Hernández Seibel. *Bancos de desarrollo agrícola: ¿cerrarlos o reformarlos?* Fondo Monetario Internacional editores. 2ª ed. Washington D.C. 2013

Halperin Barbato N.H. *Seguros: Exposición Crítica de las Leyes.* 3ª ed. Buenos Aires Argentina: Depalma. 2003

Herman. Rosa. *Ajuste estructural, crecimiento económico y medio ambiente en El Salvador.* PRISMA editores. 2ª ed. San Salvador El Salvador: PRISMA. 2013

Hernández Pedro. *Mercado de Tierras en El Salvador: Espacios para Resolver la Cuestión Agraria.* Fundación Nacional para el Desarrollo editores. 2ª ed. San Salvador El Salvador: Arr. 2012

Hernández Ever. Salvador Amaya. A. Melgar. *La participación de pequeños productores en el mercado de tierras rurales en El Salvador.* CEPAL editores. 2ª ed. Santiago de Chile: Arr. 2013.

Hatch David y Marcelo C. Núñez. Fernando Vila. *Los Seguros Agropecuarios en las Américas.* 2ª ed. San José Costa Rica: Alasa. 2012

IEJES. *La Cuestión Agraria en El Salvador y Los Acuerdos de Paz.* 2ª ed. San Salvador El Salvador: Santillana. 1990

Lindo Héctor. *La economía salvadoreña en el siglo XIX.* 2ª ed. San Salvador El Salvador: Arr. 2012

L. M. Barkin. *Re-Pensando la Educación económica para la conservación.* 3ª ed. México D.F.: UNAM. 2003

Morales Deere Baranyis. *Estudio del Alcance de la investigación sobre políticas de tierras en América Latina.* 2º ed. Buenos Aires. Argentina: Ottawa. 2004

Morales Deere Baranyis. *Financiamiento rural: "Bases y perspectivas para su desarrollo".* 2ª ed. San Salvador El Salvador. 2011

Morner Magnus. *Economía rural y sociedad colonial en las posesiones españolas de Sudamérica.* "Historia de América Latina colonial". 2ª ed. Colombia: Crítica. 1990

Marroquín Alejandro D. *Apreciación Sociológica de la Independencia Salvadoreña.* 2ª ed. San Salvador El Salvador. 2012

Magno Tulio Sandoval. *Comentarios a la ley de Arrendamiento.* 2ª ed. San Salvador El Salvador: CENITEC. 1981.

Pérez. Juan Beneyto. *Estudio sobre la Historia del Régimen Agrario.* 2ª ed. San José Costa Rica: Arr. 1900

Pelupessy Wim, *Políticas agrarias en El Salvador 1960-1990*. 2ª ed. San José Costa Rica: EDUCA. 1998

Quiteño G. y Vega L. *Acceso a la tierra y Políticas para el desarrollo económico territorial*. 2ª ed. Santiago de Chile. 2000

Ríos Martínez. *La reforma agraria. Conflictos y consensos: "El caso latinoamericano"*. Instituto de Investigaciones sociales editores. 2ª ed. México D.F.: UNAM, 1980

R. Trejos. y L. G. *Hacia una nueva institucionalidad: "Cambios en la forma de conducir la agricultura"*. 2ª ed. Argentina: Siglo XXI. 2013

Schejtmana Lexander. *Agroindustria y pequeña agricultura: "Alcances conceptuales para una política de estímulo a su articulación"*. CEPAL editores. 2ª ed. Santiago Chile. 1996

Tovar Hermes. *Conciertos y arrendamientos en América Latina*. 2ª ed. Bogotá. Colombia: Universidad Nacional. 1987

Tejo Pedro. *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: "Una realidad incompleta"*. 2ª ed. Santiago de Chile: CEPAL. 2003

Véscovi Enrique; Eduardo Heguy y Jorge Lagarmilla. *La nueva ley de arrendamientos rurales*. 2 ed. Montevideo Canadá: FCU. 1976

Viale Domingo. *Los contratos agrarios*. 2ª ed. Buenos Aires Argentina: La Ley. 1996

Legislación

Código Civil. El Salvador. Gaceta Oficial de El Salvador. 1859

Código de Comercio. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1971

Ley del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador

Ley básica de la Reforma Agraria. El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1980

Ley del Banco Hipotecario de El Salvador. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1935

Ley Temporal para la Regulación del Plazo y el Precio de los Arrendamientos Agrícolas. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador

Ley de Arrendamiento de Tierras. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1974

Ley del Régimen Especial y Transitorio de la Promesa de Venta dentro del Programa de Transferencia de Tierras. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1995

Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1991

Ley Especial para facilitar la Cancelación de la Deuda Agraria y Agropecuaria. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1998

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1991

Ley Monetaria de El Salvador. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 2000

Ley de Fomento Agropecuario. El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1961

Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1970

Ley Especial Para la Afectación y Destino de las Tierras Rusticas Excedentes de las 245 Hectáreas. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1988

Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas, Comunales y Comunitarias Campesinas y Beneficiarias de la Reforma Agraria. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1996

Ley para el financiamiento de la pequeña propiedad rural. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1991

Ley del Sistema Financiero para Fomento al Desarrollo El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 2011.

Ley de Sociedades de Seguros El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1996

Ley de apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador

Ley Agraria. El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1907

Ley de Liquidación y Disolución del Banco de Tierras. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1998

Ley de Reorganización de la Banca de la Nación. El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1961

Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1961

Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1961

Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. El Salvador. Directorio Cívico Militar de El Salvador. 1970.

Ley para la adjudicación de tierras adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria. El Salvador. Asamblea Legislativa de El Salvador. 1981.

Página Web

Alderete Héctor. *Los Contratos Agrarios*. Argentina: Universidad de Argentina.1995. <http://federacionuniversitaria71.blogspot.com>.

AGROASEMEX. *Los Seguros Agropecuarios*. México. 1998 <http://www.agroasemex.gob.mx>

Anaya Beltrán Guillermo David. *Movimiento Insurreccional de la Fuerza Armada de El Salvador y el Marco establecido por la Proclama.*

1979. <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/1004b9f7434d5ff106256b3e006d8a6f/ba6416bcdd96874586256d51005a485e?OpenDocument>

Banco de Fomento Agropecuario. *Gestión Integral de Riesgo. El Salvador*. 2010. http://www.bfa.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&catid=1:noticias-ciudadano&id=840:presidente-funes-destaco-la-reactivacion-del-campo-como-uno-de-sus-principales-logros&Itemid=77

B. de A. Beatriz. David Cesar Morales. Mónica Rodríguez. *Modernidad y Heterogeneidad: Estilo de Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y El Caribe*. Bogotá Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. 2000. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/rjave/paneles/morales.pdf>

Vázquez Barquero Antonio. *Desarrollo Endógeno: Teoría y Políticas de desarrollo territorial*. México. Universidad Autónoma del Estado de México. 2015. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28901109>

García Reynoso Placido. *La Carta de Punta del Este: Planeación Económica*. OEA. 1961. http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/702/6/RCE_6.pdf

Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. *Desarrollo Agropecuario*. 1970. <http://www.ista.gob.sv>

Monterrosa Guillermo. *El Salvador y los Tratados de Libre de Comercio*. El Salvador. 2002. <http://www.redicces.org.sv>