

Reforma agraria con orientación de mercado

Alfonso Goitia

Introducción

En los distintos países de Centro América las experiencias de procesos de Reforma Agraria se han ido desarrollando desde principios de la década de los cincuenta, en general estos procesos han pretendido resolver el problema de la tenencia de la tierra y específicamente el acceso del campesino a ésta. 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. (Pelupessy, W. 1989).

En las últimas dos décadas las reformas agrarias impulsadas en Honduras a mediados de los setenta, así como a principios de los ochenta en El Salvador y Nicaragua han tenido un impacto importante en relación al acceso a la tierra al campesino, las formas adoptadas en estos países han sido diversas desde la conformación de estructuras productivas cooperativizadas, la difusión de unidades parcelarias y el establecimiento de propiedades estatizadas.

En los últimos años como resultado de la crisis económica que afectó las economías de la región y especialmente la agricultura, los procesos de reforma agraria basados en los mecanismos de expropiación y en la conformación de estructuras colectivas o cooperativas de producción, están siendo duramente criticadas como formas poco eficientes de organización de la producción, debido a las limitaciones y debilidades que presentan en términos de productividad así como de funcionamiento, de tal forma que actualmente están siendo asumidos nuevos mecanismos de acceso a la tierra por la vía de la titulación o del mercado de tierras.

La mayor importancia que cobran estos mecanismos de acceso a la tierra en la década de los ochenta en distintos países de la región, hace necesario establecer el efectivo impacto que tendrán, así como la incidencia que sobre las formas cooperativas de producción puedan tener, especialmente en el caso de El Salvador.

En este sentido podemos afirmar que la reorientación de las reformas agrarias a través de los mecanismos del mercado bien pueden suponer un relativo acceso a la tierra al campesino, pero se sustentan en un objetivo de mayor alcance que pretende romper con las posibilidades o potencialidades de las formas cooperativas o colectivas de producción en función de la supuesta eficiencia y la óptima asignación que el mercado puede establecer sobre la tierra y su uso.

Por lo tanto, en este estudio pretendemos establecer el desarrollo que han tenido estos mecanismos de titulación y mercado de tierras en la región y más específicamente en Honduras y El Salvador; así como el impacto que tienen sobre las formas cooperativas de producción; además trataremos de identificar algunas vías para el fortalecimiento de estas formas de organización de la producción.

I. Los procesos de reforma agraria en Centroamérica

Las reformas agrarias consideradas desde el ámbito de la afectación de tierras, de la redistribución de éstas y del número de beneficiarios, han sido limitadas; los impactos en cada país de la región son diferentes debido a las características específicamente adoptadas y a la forma como se desarrollan en sus propios contextos históricos.

La reforma agraria de Jacobo Arbenz en *Guatemala* en 1952, marca el inicio de los impactos que estos procesos tendrán en Centro América en términos de acceso a la tierra, cobertura y beneficiarios. Si bien se considera que esta reforma tenía como "intención consolidar la vía farmer del desarrollo capitalista en el campo, bajo presión campesina. Esta había repartido la cuarta parte de las tierras de fincas de procedencia privada y pública". (Pelupessy, W. 1989), y beneficiando al 23% de la PEA Agropecuaria.

Para otros esta primera reforma agraria "había incorporado cerca del 34% de la superficie en fincas..., beneficiando al 33% del campesinado en los moldes de un proyecto de expansión del capitalismo en el agro que descartaba la fracción terrateniente más atrasada, a la vez que buscaba potenciar una capa de nuevos capitalistas y profundizar el desarrollo mercantil del campesinado". (Baumeister, E. 1987).

Este importante proceso fue revertido en 1954 posibilitando la devo-

Cuadro No. 1
Impacto de las reformas agrarias en Centroamérica

País	% de tierra %			PERA agropecuaria			Período
	Total	Colec- tiva (1)	Indivi- dual (2)	Total	Colec- tiva	Indivi- dual	
Costa Rica	6					3	1963-85
El Salvado	26	19	7	22	7	15	1976-86
Guatemala	16			8			1955-82
(Guatemala)	(27)			(23)			(1952-54)
Honduras	12			9	3	6	1963-85
Nicaragua	36	26	10	48	20	28	1979-86

Fuente: Baumeister, E.: Tendencias de la agricultura centroamericana en los años ochenta; San José 1987, p.42.

· Barraclough, S. y Scott M.: The rich have already eaten; Amsterdam 1987, p.98,100.

Inforpress: Resurge problema de la tierra en Guatemala; Guatemala, 19-6-1986.

Nota: (1) Estatal y/o de cooperativas de producción.
(2) Incluyendo cooperativas de servicio.

lución de un 62% de las tierras distribuidas y por lo tanto limitando seriamente sus alcances iniciales; de tal forma que hacia 1982 sólo un 16% de la tierra ha sido afectada y beneficiada un 8% de la población económicamente activa del agro.

En el caso de *Honduras* el proceso se desarrolla en la década de los setenta influenciado por la "Alianza para el Progreso", se considera que para 1985 un 12% de la superficie en fincas fue afectada, beneficiando a un 9% de la PEA agropecuaria. Según la información básica de los grupos campesinos de la reforma agraria en 1985 existían 1941 grupos, con un área adjudicada de 294,422 ha. de las cuales 215,136 ha. son cultivables; los socios actuales son de 48,129 de un número inicial de 61,176. Una de las características importantes del proceso de reforma agraria en Honduras fue su capacidad de organización campesina la cual aglutinaba a cerca del 25% de la PEA rural. En los últimos años "el sector reformado no llega a comprender ni al 10% de la PEA agropecuaria y las grandes cooperativas dedicadas a cultivos intensivos no agrupa a más del 3% del campesinado". (Baumaister, E. 1987).

En *Costa Rica* el impacto de la reforma agraria fue aun más limitado que en el resto de países de Centro América afectando solo el 6% de la tierra y beneficiando a un 3% de la PEA agropecuaria entre 1963-1985.

"A comienzos de los años 70 aumentaron las acciones y ocupaciones de tierras bajo la creciente presión del campesinado sin tierra, con la presidencia de Daniel Oduber (1974-78) se aceleró el proceso de expropiación con compensación y la distribución a los beneficiarios" (Pelupessy, W. 1989). En la década de los ochenta el proceso de reforma al igual que en Honduras adopta la característica de extensión de títulos de propiedad privada.

En *Nicaragua* el impacto de la reforma agraria en 1979 había incorporado el 36% de la tierra agrícola y beneficiado al 48% de la PEA agropecuaria, los mecanismos utilizados fueron la confiscación de tierras se Somoza, su familia y allegados lo cual alcanzó el 14% de la tierra agropecuaria y el 9% de PEA rural fue beneficiada; se adjudicaron tierras a cooperativas de producción (CAS) y familias individuales que podían formar cooperativas de servicios de servicios (CCS). En los primeros años del proceso de reforma agraria asumen mayor importancia las formas colectivas de producción tanto a través de las propiedades estatales como de las cooperativas de producción; a partir de 1986 las adjudicaciones a familias individuales, de tierras no explotadas eficientemente fueron mecanismos que viabilizaron nuevas formas de acceso a la tierra, la adopción de estos mecanismos estaban asociados a factores como "la intensificación de guerra, los problemas económicos (también de las empresas colectivas) y el desarrollo de la UNAC (Organización de Campesinos, Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios)." (Pelupessy, W. 1989).

Después de diez años de reforma agraria en Nicaragua "se ha modificado profundamente el perfil de la estructura agraria del país. El sector reformado representa aproximadamente el 28% de la superficie agropecuaria en fincas, las familias beneficiadas con tierra representan aproximadamente al 43% de las familias campesinas, si incluimos aquellos que recibieron títulos por las tierras nacionales que ocupaban en la región central y la frontera agrícola, el peso social se eleva al 60% de las familias campesinas". (Baumeister, E. 1991, p. 50).

En *El Salvador* el proceso de reforma agraria se inicia en marzo de 1980; aunque un primer intento es el que se trata de impulsar en 1976 con el Primer Distrito de Transformación Agraria, durante la gestión del Presidente A. Molina, el área que debería ser afectada era relativamente limitada 58,744 ha. de las cuales 56,744 ha eran tierras con vocación agrícola, forestal o ganadera pero al final de duras críticas y presiones políticas de los sectores terratenientes más tradicionales, ésta no se lleva a cabo. Pasarían cuatro años para que la reforma agraria se desarrollara definitivamente; luego de un Golpe de Estado en octubre de

Cuadro No. 2
Nicaragua: Estructura de tenencia de tierra (1988)
por sectores de propiedad

Sectores	1988	%	1978
<i>Privado Individual</i>			
+ de 500 manzanas	1,087.149	13.5	36.2
200 - 500 manzanas	1,033.586	12.8	16.2
50 - 200 manzanas	2,293.293	15.1	15.4
-10 manzanas	167.726	2.1	2.1
<i>Reformado</i>			
Area estatal	984.230	11.7	
Coop. de Producción	921.491	11.4	
Coop. Cred. y Serv.	133.620	1.7	
Colec. de Trabajo	23.509	.3	
Coop. "Surco muerto"	37.060	.5	
Asignac. Individuales	209.974	2.6	
Total	8,073.899	100.1	100.1

Fuente: Baumeister, Eduardo. "Elementos para actualizar la caracterización de la Agricultura Centroamericana"; Cuadro No. 7, p.51.

1979 y de sucesivas Juntas Civiles-Militares. Los objetivos que perseguía la reforma agraria estaban relacionadas a la capacidad de control por parte del Estado en la generación y distribución del excedente del agro, así también tenía fines políticos de contrainsurgencia, capacidad de control del territorio nacional y del movimiento popular en el campo.

Los primeros indicadores muestran que la reforma agraria habría impactado el 26% de la tierra agrícola y beneficiado a un 22% de la PEA agropecuaria. El proceso desarrollado en tres fases: La primera impulsada por los Decretos 153 y 154, posibilita la afectación de propiedades mayores a las 500 ha. "expropiando a 470 propietarios de fincas y formándose más de 300 cooperativas de producción; beneficiando al 7% de la PEA rural y afectando el 19% de las tierras agropecuaria nacionales (Pelupessy, W. 1989, p. 283). La segunda fase suponía afectar las propiedades de 150 ha. y más, se modificó a partir de la Constitución política del '83, "ésta modalidad habría afectado el 7% de la superficie en fincas y beneficiado al 15% de la población rural". (Pelupessy, W.

1989, p. 283).

En la actualidad el área en el que se desarrolla la reforma agraria ha ido disminuyendo de 373,485 ha. (según Decretos) en 1983 a 282,225 ha. en 1988/89, debido a la aplicación de los derechos de reserva de los antiguos propietarios y al establecimiento de área de reserva nacional. En cuanto al número de beneficiarios éstos suman 81,403 familias en 1988/89 superior en 6% a las 76,629 familias en 1983; esto se debe a la incorporación de nuevos socios a las cooperativas, a la aplicación del Decreto 839 de Transferencia Voluntaria de Tierras y a la reactivación de algunas cooperativas abandonadas por ubicarse en zonas conflictivas a las cuales han sido incorporados población desplazada. Si bien se consideraba que la reforma agraria a sus inicios beneficiaría a 95,200 familias, debido al conjunto de factores adversos al proceso, la cantidad de beneficiarios todavía no logra llegar a los niveles proyectados.

En esta perspectiva se señalaba que la reforma agraria "a pesar que había beneficiado al 22% de la población rural (95,200 familias) la mayor parte de la población rural continúa viviendo en una situación donde la pobreza y la miseria dominan su vida día a día. Este sector que comprendía 200,000 familias sin tierra representan el 51% de las familias rurales, un incremento del 10% respecto al porcentaje de 1975" (Misión Interagencial del Sistema de Naciones Unidas. 1986).

Cuadro No. 3
El Salvador
Area total en que se desarrolla el proceso de reforma agraria
y familias beneficiadas 1983 y 1988/89

Decretos	1983		1988/89	
	Area (ha)	Familias	Areas (ha)	Familias
Decreto 154 (Fase I)	222,921	26,205(1)	119,107.0	36,558(1)
Decreto 207 (Fase III)	80,114	50,424	54,039.0	42,562
Decreto 842	81,450	—	23,378.2	—
Decreto 838	—	—	5,700.9	2,283
Total	373,485	76,629	282,225.1	81,403

Fuente: MAG-PERA. Evaluaciones del Proceso de Reforma Agraria.

- (1) Incluye beneficiarios del Decreto 154 y 842. Dado que el Decreto 842 incorpora las tierras propiedad del ISTA antes de la Reforma Agraria a las Cooperativas de producción.

Los procesos de reforma agraria en Centro América aunque con alcances limitados en relación al nivel de afectación de tierras y al número de beneficiarios, han posibilitado en todo caso el desarrollo de estructuras productivas que pueden tener un potencial importante en la capacidad de organización económica de los campesinos, ciertamente en la década de los setenta el desarrollo organizativo del campesinado en Honduras alcanzó características sin precedentes en América Latina, en el caso de El Salvador el desarrollo organizativo del campesinado vinculado a la reforma agraria y posteriormente vinculado a otros sectores campesinos puede representar la articulación de nuevas estrategias de desarrollo en el agro.

II. Las cooperativas de producción en Centroamérica

En la mayoría de los países de la región, los procesos de reforma agraria han puesto un énfasis importante en las formas cooperativas de producción, esto no quiere decir que fuera del mecanismo de la reforma agraria no se hayan desarrollado cooperativas de producción, especialmente debido al fomento y promoción de éstas por organismos regionales y nacionales vinculados al movimiento cooperativo.

Cuadro No. 4
Cooperativas y asociados del sector primario en Centroamérica

País	Número de Cooperativas	Número de Asociados
Costa Rica	155	48,200
Nicaragua	3,126	77,000
Honduras	816	75,000
Guatemala	462	49,900
El Salvador	517	107,000

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

Las cooperativas agrícolas constituyen el 68% del total de cooperativas de la región, en éstas las cooperativas de producción como formas de explotación colectivas" se han desarrollado en gran parte como producto de la reforma agraria. En el se ubican el 62% de las cooperativas agrícolas de El Salvador, un 80% en Honduras, un 40% en Costa Rica y un 36% en Nicaragua". (Comisión de las Comunidades Europeas. 1988).

Las cooperativas de producción agrícolas, especialmente las vinculadas a los procesos de reforma agraria, están siendo sujeto en los últi-

mos años a serios cuestionamientos en cuanto a su viabilidad como formas de organización de la producción. las debilidades mostradas en el contexto de la crisis y de sus problemas propios de gestión y funcionamiento están propiciando el desarrollo de mecanismos de transformación, sea por la vía de la titulación o del mercado de tierras, para conformarlas en unidades de producción individuales.

Las cooperativas de producción agrícola en El Salvador tienen una significativa importancia, de 328 cooperativas existentes en 1988/89 éstas se ubican en 199,486.2 ha. que representan cerca del 11% del área agrícola nacional, pero constituyen más del 37% de las tierras de las fincas de más de 100 ha.

Así mismo su contribución a la producción nacional en distintos rubros agrícolas no es nada despreciable.

Cuadro No. 5
El Salvador
Porcentaje de participación de la primera etapa
del sector reformado en la superficie y producción
de granos básicos y productos tradicionales de exportación,
con relación al nivel nacional Año 198/1989

Rubros	Superficie (%)	Producción (%)
Maíz	7.5	11.2
Arroz	23.5	22.2
Frijol	10.1	5.4
Maicillo	3.1	2.7
Café	11.5	12.8
Caña	31.5	37.8
Algodón	40.8	37.6

Fuente: DGEA. Anuario de Estadísticas Agropecuarias 1988-1989.
PERA. Quinto Censo de las cooperativas de la primera etapa de la Reforma Agraria. 1989.

En el caso de Nicaragua las cooperativas de producción absorben el 11.4% de la tierra según sectores de propiedad en 1988. (Ver Cuadro No. 2). La adjudicación de tierras en Costa Rica y Honduras en la década de los setenta se orientó hacia las formas cooperativas las cuales tuvieron resultados positivos en cuanto nuevas formas de producción y un potencial productivo importante como nuevas empresas.

La importancia de las cooperativas agropecuarias se puede percibir por el hecho que éstas articulan al 40% del más del millón de asociados económicamente activos, la debilidad en cuanto a la información sobre su contribución al Producto Interno Bruto en los distintos países de la región no permite apreciar la dimensión de su contribución. Pero en las últimas dos décadas el significativo crecimiento de las cooperativas de producción agrícolas especialmente en Honduras, Nicaragua y El Salvador hacen prever que su aporte en la producción de granos básicos así como de productos agroexportables tradicionales y no tradicionales tiende a ser relevante. "Existe pues, en el sector agrícola un componente de empresas cooperativas que han demostrado una fuerte participación en la producción y una real capacidad de movilización de recursos financieros, humanos y organizativos (entre otros en agroindustria, leche, café, etc.). (Comisión de las Comunidades Europeas, 1988).

III. ¿La seguridad de la tenencia de la tierra?: titulación y mercado de tierras.

Los procesos de titulación y mercado de tierras están cobrando una mayor importancia en los países de la región en la última década; si bien estos mecanismos suponen una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, éstas se articulan a la lógica de los llamados programas de ajuste estructural y privatización. Los cuales pretenden el dominio del mercado en todos los órdenes del quehacer económico; para el caso de la agricultura éstas permitirían la asignación y el uso más eficiente de la tierra.

El desarrollo más amplio de estos mecanismos de titulación y de mercado de tierras en Honduras y El Salvador hacen necesario un análisis de sus limitaciones y potencialidades respecto al acceso de la tierra al campesino, así como a los impactos que tendrían en la organización de la producción y el desarrollo de las organizaciones campesinas.

El desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones campesinas, así como de las formas cooperativas de producción en la agricultura es una de las características más importantes en la última década, en la cual han tenido que ver mucho los procesos de reforma agraria. Pero en la actualidad las estructuras cooperativas y asociativas de producción resultado de dichas reformas, están siendo sometidas a procesos de privatización y parcelación que tenderán a modificar nuevamente la estructura de tenencia de la tierra y organización de la producción en el agro

Es importante señalar que el concepto de reforma agraria con

orientación de mercado, está precisamente referido a la tendencia que actualmente se trata de imponer en nuestros países, como mecanismos únicos y viables de acceso a la tierra, tanto a través del mercado de tierras, o el fomento de unidades productivas familiares; no se trata en este caso de desestimar las potencialidades que estas puedan tener, pero creemos que en el marco de una realidad agraria donde domina la pobreza rural donde existen gran cantidad de campesinos sin tierra, donde las políticas agrarias tienen un sesgo desfavorable a los pequeños productores, etc. los alcances de la titulación y mercado de tierras son limitados.

Algunos argumentos a favor de los mecanismos de titulación de tierras están relacionados a: (Fandiño, J.M. 1986. Págs. 1 y 2).

1. La seguridad de tenencia, la cual se refiere a las garantías que el individuo puede adquirir sobre el acceso a la tierra que cultiva a través de la entrega de un título de dominio pleno. Seguridad jurídica.
2. La capacidad que brinda el título de propiedad a fin de posibilitar la introducción de obras de conservación y mejoras en la tierra, así como inversiones de mediano y largo plazo que incrementen la productividad de la unidad productiva.
3. Evita o aminora los problemas de invasiones y litigios como resultado de los sistemas desorganizados e inseguros de tenencia.
4. Un título permite y agiliza las transacciones y contratos comerciales sobre la tierra, de compra, venta, arrendamiento, etc., lo cual está relacionado al mercado de tierras.
5. Evita el fraccionamiento sistemático de generación tras generación, generalmente este tipo de legislación establece límites mínimos de fraccionamiento.
6. La posesión de título de propiedad y la seguridad de tenencia deberá repercutir en un mayor acceso al crédito y así potenciar el desarrollo técnico y productivo de las unidades.

Los argumentos señalados si bien pueden mostrarnos los beneficios derivados de un proceso de titulación de tierras y especialmente de la conformación de pequeñas unidades productoras, éstas chocan con la realidad agraria de los países de la región, evidenciando sus límites y los impactos que pueden generar en la estructura agraria. Esto lo trataremos más adelante en relación a los casos de Honduras y El Salvador.

Previamente estableceremos las imperfecciones que presentan los mercados de tierras, como mecanismos de acceso a la tierra. A este

respecto se señala: Que un mercado de tierras "competitivo requiere que haya unidades de tierra homogéneas, numerosos compradores y vendedores, completa libertad de entrar y salir del mercado..., fácil acceso a la información de transacciones de tierras, incluyendo precios y propuestas". Los problemas que se presentan y que evidencian la imperfección de estos mercados de tierras son:

1. La concentración de la propiedad de la tierra.
2. La falta de demanda efectiva.
3. La complejidad y el costo de los procedimientos legales.

Considerando estos aspectos analizaremos los casos de Honduras y El Salvador en cuanto al desarrollo de estos mecanismos y sus impactos.

Honduras

En los años '80, el proceso de titulación a pequeños propietarios ha sido el mecanismo de reforma aplicado con apoyo y financiamiento del AID. "El proyecto de titulación de tierras (PTT) del Instituto Nacional Agrario (INA) ha pretendido entregar títulos de dominio pleno a 70,000 campesinos quienes actualmente poseen explotaciones agropecuarias de menos de 50 ha. en tierras nacionales y ejidales". (Fandiño, J.M. 1986). Este proyecto entre 1983-88 ha emitido 3,540 títulos en un áreas de 222,552 ha.

"La titulación que ha desarrollado el INA, no como parte del PTT, sino a través de su programa normal institucional ha emitido 1,375 títulos que se distribuyen en 380 concedidas a 342 grupos acreditando el traspaso de propiedad de 97,638 ha. y las restantes 995 títulos han sido entregados a unidades familiares individuales resultando un total de 99,576 ha." (Síntesis de la problemática sobre tenencia de la tierra).

En Honduras los procesos de reforma agraria impulsados en los años setenta que propiciaron la conformación de cooperativas de producción en un amplio desarrollo de organización campesina; muestra en la actualidad un énfasis en el uso del mecanismo de titulación en dos vertientes, una la asignación de títulos a grupos acreditados y otra a unidades familiares individuales, esta última forma de titulación es la que cobra mayor importancia ya que considerando el PTT y el Programa Normal del INA se habrían entregado 4,535 títulos en un área de 322,128 ha. más de 3 veces el área titulada de las agrupaciones.

La limitación de esta políticas de titulación como mecanismos de acceso a la tierra se puede apreciar cuando se señala que "existen en el

país aproximadamente 125,000 minifundistas tipificadas éstas en la Ley como Fincas menores de 5 ha. Asimismo se consignan un número significativo de campesinos sin tierra de aproximadamente 150,000. A la par coexisten un número relativamente pequeño de aproximadamente 460 propiedades con grandes extensiones de tierras, en la mayoría de los casos abandonadas subutilizadas y a veces fuera de los límites agrarios establecidos en la ley, con tendencia productiva hacia la ganadería extensiva". (Estrategia de Desarrollo del Sector Reformado del INA, 1988).

Otra información nos señala que en Honduras para fines de los '80 los campesinos pobres se ubican en el 35% de fincas pero ocupan tan solo el 4.1% de la tierra. (Baumeister, E. 1991, p. 25).

Tratamos de identificar que estos procesos de titulación presentan limitaciones a una de los problemas fundamentales del agro de Honduras, que es el acceso a la tierra a una gran cantidad de campesinos que todavía no la poseen. Además la titulación solo habría logrado un 7% de la meta planteada hasta 1988.

Los problemas de acceso a la tierra son de una dimensión tal en Honduras que "ha forzado a las familias campesinas a trasladarse a las laderas y tierras forestales sembrando granos básicos, café y otros cultivos". (Un perfil de mercado de tierras rurales en Honduras). Además una "reciente evidencia empírica de tres departamentos en Honduras demuestra que 84% de las parcelas de tierras nacionales delineadas para proyecto de titulación de tierras del Gobierno son ocupadas bajo sistemas de tenencia de la tierra informal. (Barres. 1988, p.94).

Respecto a los argumentos a favor de la titulación el estudio de J.M. Fandiño y otros señala que en términos de seguridad de la tierra el "título como tal no les resuelve ningún problema ya que la propiedad jurídica del Estado del terreno, anteriormente no les representaba ninguna amenaza al ocupante y usuario de la tierra". Así también respecto a las mejoras que podrían introducir a la tierra son pocos los que pueden desarrollar estas nuevas inversiones y los problemas por el área del terreno no es un problema debido a un conocimiento específico del propietario de dichos terrenos (linderos de lotes).

En cuanto a las posibilidades de entrar al mercado de tierras el estudio señala que los medianos o grandes propietarios de este tipo de terrenos pueden desarrollar transacciones, pero los pequeños productores a pesar de la titulación están sometido a la legislación que prohíbe negociaciones de estas pequeñas propiedades.

El acceso al crédito a pesar de la titulación encuentra su límite en las

restricciones que impone el sistema financiero privado. Los pequeños propietarios no llenan las suficientes garantías para acceder al crédito, salvo que existan otras estructuras institucionales que favorezcan a estos productores en sus posibilidades de acceso al crédito.

En relación al mercado de tierras y las imperfecciones que éstas presentan en el caso de Honduras; éstas muestran que la estructura concentrada de la tierra distorsiona los precios de la misma; inhibe la formación de nuevas granjas más eficientes y causa un uso ineficiente del capital y los recursos humanos.

Aunque "los mercados de tierras son más elásticos en el sector de pequeñas parcelas, desafortunadamente las compra-ventas de este tipo a menudo resultan en aún más subdivisiones de parcelas ya de por sí inadecuadas para soportar una familia".(Un perfil de mercado de tierras en Honduras).

La capacidad de demanda efectiva a su vez es muy limitada ya que el campesino pobre o sin tierras no tiene ingresos suficientes, ahorros o acceso a otros recursos financieros para la compra de tierras, esta situación además debilita su poder de negociación.

El costo y complejidad de procedimientos legales de compra-venta de tierras desestimula este proceso en el caso de Honduras este es más grave debido a la existencia de una gran cantidad de tierras nacionales y ejidales que son ocupadas y cultivadas sin título formal. (Un Perfil de Mercado de Tierras en Honduras).

Es importante considerar en el caso de Honduras el apoyo brindado por el AID al proyecto de titulación desde 1982, financiando y diseñando la privatización de tierras nacionales y estableciendo un mecanismo funcional de extensión de títulos de propiedad.

"En 1983 USAID asignó 2 millones de dólares en fondos locales (ESF) para establecer en el Banco Central el fondo para compra de tierras agrícolas ". (Un Perfil de Mercado de Tierras en Honduras).

"Este proyecto de AID para abril de 1988 había extendido aproximadamente 28,000 títulos a 25,000 familias rurales, y medio millón de hectáreas habían sido delineadas y se habían preparado mapas completos de los mismos." (Un Perfil de Mercado de Tierras en Honduras).

Ciertamente el esfuerzo de AID por impulsar el proceso de titulación debe tener otros propósitos no explícitos, los cuales podrían estar relacionados al interés de reducir la capacidad organizativa de los campesinos y con esto lograr una relativa estabilidad en el área rural de la

región, el cual ha sido normalmente el eje básico de los movimientos insurgentes.

El Salvador

Los mecanismos de titulación y el mercado de tierras en El Salvador están muy relacionados con los efectos directos e indirectos que provoca el proceso de reforma agraria a principios de los ochenta, podemos determinar que tanto las fases I y III de la reforma agraria establecen el mecanismo formal de titulación a partir del pago de la deuda agraria o de la extensión de títulos provisionales o definitivos, esto último especialmente a las unidades parcelarias del Decreto 207.

La modificación que se establece a la fase II de la reforma agraria que debería afectar las tierras entre 150 a 500 ha. definiendo el límite a la propiedad de la tierra en 245 ha. según la constitución política del '83, genera un mercado de tierras muy dinámico, cambiando la estructura de tenencia de la tierra en forma significativa en la actualidad.

A partir de 1988 con la puesta en marcha del Decreto 839 de Transferencia Voluntaria de Tierras con vocación agropecuaria que trata de ampliar la reforma agraria en lo que era susceptible de afectación de la fase II y a través del mecanismo de compra y venta de tierras; se comienza a establecer un desarrollo del mercado de tierras, pero en función del proceso de reforma agraria. Es así que se crea el comité de organizaciones campesinas (COC) que sería el encargado de la asignación de tierras, conjuntamente con la Financiera de Tierras Agrícolas (FINATA).

Para 1989 con el ascenso al gobierno del Presidente Cristiani, el proceso de titulación y mercado de tierras asume un nuevo matiz. El interés de este gobierno por el desarrollo de las formas individuales de producción no solo se refuerza en las estructuras institucionales de FINATA, sino que se trata también de transformar las estructuras cooperativas de producción creadas por la primera fase del proceso de reforma agraria. Para esto se trata de promover la privatización y parcelación de estas formas de organización de la producción en un primer momento, para luego establecer los mecanismos legales que viabilicen dicho proceso.

A diferencia del caso Hondureño donde los mecanismos de titulación y mercado de tierras se desarrollan sobre la base de tierras de propiedad nacional, en El Salvador dado que estas tierras habían sido incorporadas al proceso de reforma agraria, se trata de modificar las formas colectivas de producción especialmente de las cooperativas y de fomentar la compra-venta de tierras; impulsando para ello la creación del Ban-

co de Tierras.

La evaluación realizadas por el gobierno, así como los trabajos de Instituciones como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), contenidos en la propuesta de "Una Estrategia para la Reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador" realizada por Roger D. Norton. Mostraron lo que desde el punto de vista de éstos se consideraba las grandes fallas de la reforma agraria; entre estos mencionaban: (a) la ineficiencia financiera y administrativa de las cooperativas; (b) La mora bancaria incurrida por éstas; (c) La falta de rentabilidad; (d) La creciente deuda agraria, etc. Ante estos problemas la propuesta básica era: "(a) Plantear para la elección de los miembros de las cooperativas, opciones concretas de otras formas de organización empresariales de tipo asociativo, que incluyan cooperativas de servicios más la opción de la parcelación; (b) Darles a los socios el derecho permanente de modificar la estructura de la cooperativa hasta disolverla si fuera necesario. Tal derecho podría se ejercido en cualquier momento; (c) promulgar una reglamentación de derechos y responsabilidades de los miembros de las cooperativas y (d) Sanear la deuda agraria de las cooperativas. (Norton, R. 1989, Págs. 32 y 33).

En sus recomendaciones sobre la fase III de la reforma agraria se consideraba necesario "ampliar la cobertura de la fase III, dándoles a los cooperativistas la opción de vender sus tierras subutilizadas, o cualquier otro componente de sus inmuebles; asimismo, repartir las tierras de las cooperativas abandonadas...no ubicadas en zonas altamente conflictivas y venderlas a los desahucados y los desplazados". (Norton, R. 1989. Pág. 32).

En general la propuesta de parcelación supondría la creación de unidades productivas individuales las cuales supuestamente son más eficientes y rentables, la expansión del acceso a la tierra a los campesinos se haría a través de los mecanismos financieros que posibiliten recursos al campesino para la compra de tierras.

En sí la propuesta establece los mecanismos que viabilizarían una transformación de las cooperativas de la reforma agraria y pospondría indefinidamente la solución al problema estructural de la tenencia y acceso a la tierra, potenciando los mecanismos de mercado de tierras como la alternativa más adecuada.

En esta perspectiva no se puede todavía evaluar los impactos que tendrán estas medidas ya que su aplicación es muy reciente y encuentra una gran oposición de las organizaciones campesinas. Pero sí podemos analizar las tendencias que se presentaron en el marco de la reforma agraria y otras transformaciones en la estructura de tenencia, que nos

permitan comprender la orientación que llevan explícita o implícitamente estas medidas.

Anteriormente señalábamos los alcances limitados de la reforma agraria en cuanto al área afectada de la tierra, así como de sus beneficiarios; pero también consideramos la importancia que ésta tuvo directa o indirectamente en la transformación de las formas de tenencia de la tierra en El Salvador.

Uno de los procesos más intensos desarrollados en la década de los '80 está relacionado con el mercado de tierras, éste se deriva de la posible aplicación de la fase II de la reforma agraria, que aunque se limita por el artículo 105 de la Constitución Política (que señala el máximo de propiedad de la tierra en 245 ha.); éste provoca que "Un total de 39.3 miles de propietarios de tierras vendieran y/o dieran en propiedad a otras personas sus inmuebles, el total de propietarios involucrados de esta forma como oferentes en el mercado de tierras, representa un 17% del total de propietarios de tierras, los cuales transfirieron en carácter de propiedad, una extensión de 400.4 miles de manzanas, tanto en forma de ventas como de cesión de derechos, a parientes esencialmente. El área así trasferida durante los últimos diez años, representa un 22% del área agrícola del país, siempre al margen de las áreas de la reforma agraria". (Ministerio de Agricultura y Ganadería. 1989, pág. 14).

Ciertamente el margen de tres años que daba la Constitución Política a los propietarios de más de 245 ha. para reducir sus propiedades propicio este dinamismo del mercado de tierras y transferencias.

Un aspecto relevante que muestra la tendencia del mercado de tierras en El Salvador es el referido al número de propietarios involucrados en el proceso y el área transferida. En esta perspectiva el cuadro No. 7 muestra que "los propietarios involucrados en el proceso de transferencia de tierras de acuerdo al tamaño de sus propiedades originales; 39.3 miles transfirieron en una u otra forma su propiedad, en total o parcialmente la mayor proporción de ellas. 64.8% se ubica entre los que detentaban inmuebles con un tamaño hasta las 5 manzanas los cuales sin embargo solo participaron como un 8.6% del área transferida; los propietarios que cedieron tierras con una extensión de entre 5 y menos de 100 manzanas, constituyeron un 23.9%, aportando un 59% del área que cambió de propietario; los terratenientes de 100 y más manzanas originalmente, representan solo un 2.3% de los oferentes en el mercado de tierras, pero sin embargo las tierras transferidas por ellos representan un 32.4% del total cedido a nivel nacional (Ministerio de Agricultura y Ganadería, 1989 pág. 16 y 17).

Cuadro No. 6
Número de propietarios que han venido y adquirido
tierras en el período 1978-1987
(Por Región)

Región	Venta y división		Adquisición		
	Número de Propietarios	Área (Mz)	Compra		Otras Formas
			Número de Propietarios	Área (Mz)	Área (Mz)
I	7,406	93,709.11	3,282	8,789.71	84,919.90
II	12,016	81,599.50	7,415	45,475.60	36,123.90
III	6,701	71,100.10	3,350	8,302.99	62,797.11
IV	13,195	154,029.98	6,189	34,464.77	115,565.21
Total	39,318	400,438.69	20,236	101,033.07	299,405.62

Fuente: PERA. Estudio Nacional del Sector Agropecuario.

Cuadro No. 7
Propietarios y área objeto de compra-venta
en el mercado de tierras agrícolas, 1978-1979
(por tamaño original de propiedades)

Estrato y tamaño de las propiedades originales	Venta y división		Compra	
	No. de propietarios	Área (Mz)	No. de Propietarios	Área (Mz)
Menos de 0.5	9,722	10,286.46	5,220	23,361.38
De 0.5 a menos de 1	3,987	2,311.85	3,485	4,582.58
De 1 a menos de 2	6,800	8,956.25	4,180	8,550.64
De 2 a menos de 5	4,973	12,850.86	3,485	6,511.59
De 5 a menos de 10	4,736	39,972.18	1,506	9,328.02
De 10 a menos de 20	2,610	23,341.65	1,048	12,918.44
De 20 a menos de 50	4,005	86,388.55	982	3,539.34
De 50 a menos 100	1,568	86,433.61	226	8,251.37
De 100 y más	917	129,897.34	104	3,998.71
Total	39,318	400,438.69	20,236	101,033.07

Fuente: PERA. Estudio Nacional del Sector Agropecuario.

La aplicación del decreto 839 sobre "La Transferencia Voluntaria de Tierras con Vocación Agropecuaria", en 1988, opera como otro mecanismo de compra-venta de tierras, solo que orientado al fortalecimiento de la reforma agraria.

"Al 30 de junio de 1989, el total de propiedades ofrecidas en venta ascendían a 946 y el número de propiedades negociadas por el Comité de Organizaciones Campesinas (COC) a la misma fecha era de 162, de las cuales 59 habían sido pagadas por un monto de 29,259.024 colones teniéndose asignados en forma asociativa 41 y en forma individual 18; asimismo 20 propiedades habían sido aprobadas por la Junta Directiva de FINATA". (Ministerio de Agricultura y Ganadería, IX Evaluación del proceso de reforma agraria". 1990, pág. 7).

El proceso de titulación de las parcelas del Decreto 207, el cual se constituye en el mecanismo para establecer la propiedad de las tierras afectadas en la fase III de la reforma agraria mostraba la siguiente situación a 1988: "de las 70,657 parcelas adquiridas a través de FINATA, 18,720 parcelas o sea un 26.5% poseen títulos definitivos, el número de parcelas con títulos provisionales aún es grande 47,227 que representan el 66.8% del total. El 6.7% de las parcelas solamente poseen boletas". (MAG, Tercer Perfil de Beneficiarios del Decreto 207. 1988, pág. 32).

Los mecanismos de titulación y mercado de tierras desarrolladas hasta antes de la aplicación de las políticas del actual gobierno, se inscribían por una parte en el fortalecimiento del proceso de reforma agraria, sea a través de la titulación y otras formas que controlaba FINATA o a través del Decreto 839 que posibilita a las organizaciones campesinas de la reforma agraria desarrollar el mercado de tierras. Por otra parte el dinamismo del mercado de tierras no relacionado directamente con la reforma agraria asume también un rol importante.

Cuadro No. 8
Area adquirida mediante el Decreto 839
situación de su pago al 30 de junio de 1989

Región	Decretos				Total
	154	207	839	842	
I	53,266.8	20,507.8	1,757.1	7,315.4	82,847.1
II	46,309.5	13,263.6	1,382.8	4,795.8	65,751.7
III	35,631.7	6,634.0	853.9	2,792.6	45,912.2
IV	63,899.0	13,633.6	1,707.1	8,474.4	87,714.1
Total	199,107.0	54,039.0	5,700.9	23,378.2	282,255.1

Fuente: ISTA. FINATA.

A partir de junio de 1989 con la nueva orientación del programa económico, basado en el ajuste estructural y la privatización de la economía, se trata de impulsar los mecanismos de titulación de propiedades de parceleros del 207 con una mayor fuerza, de tal forma que según datos de FINATA en enero de 1991 se había entregado más de 15 mil títulos en sólo 18 meses, comparado con los 26 mil títulos en los cinco años de la administración anterior.

Así mismo se comienzan a aprobar en 1991, una serie de leyes orientadas a fortalecer la parcelación de las cooperativas de la reforma agraria y a desarrollar el mercado de tierras. En enero de este año se aprueba la "Ley Especial para la Transferencia de Inmuebles e Inscripciones de Títulos de Propiedad expedidos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria", el cual abre las puertas a la parcelación ya que garantiza la inscripción de propiedades del ISTA en el registro de la propiedad.

En febrero se aprueba la "Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural" el cual tiene por objeto canalizar recursos financieros provenientes del Estado y de otras fuentes para proporcionar créditos a los campesinos a fin de adquirir tierras en propiedad. Esta ley posibilita también la creación del Banco de Tierras. Así se formaliza el mercado de tierras.

En abril de 1991 después de una fuerte crítica de las organizaciones campesinas por más de 18 meses y del retiro de los partidos de oposición de la Asamblea Legislativa, es aprobada la "Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra comprendida en la Reforma Agraria" con solo los votos de los diputados del Partido ARENA.

Así el proceso de transformación de las cooperativas de la reforma agraria tiene ahora una base legal para imponerla.

El proceso de parcelación de las tierras de las cooperativas, tendrán un impacto importante en las formas de tenencia de la tierra en los próximos años, si las cooperativas adoptan el sistema asociativo de participación real, planteado en la Ley.

En general en El Salvador, el proceso de reforma agraria con orientación de mercado puede prevalecer en los próximos años, siempre y cuando esto no se vea modificado por la nueva Asamblea Legislativa o por acuerdo de la mesa de negociación entre FMLN y el Gobierno. La presión que ejerzan las organizaciones campesinas será importante en este sentido. Dado que la medida está orientada de una u otra forma a quebrar la capacidad de organización económica y política de estas fuerzas que se desarrollaron durante los años '80.

El mercado de tierras si bien a pesar de los problemas que pueden enfrentar al igual que en Honduras, puede ser un mecanismo de acceso a la tierra pero que no resuelve esencialmente el problema que más de 200 mil familias sin tierras que existen en la actualidad.

Será necesario pensar en procesos más integrales de organización de la producción y transformación de la agricultura.

Nicaragua

El proceso de reforma agraria implementado durante la última década, generó una profunda modificación de la estructura agraria del país, a su vez se han desarrollado formas colectivas e individuales de producción, se han configurado cooperativas de producción y de servicios. Este conjunto de cambios han propiciado también la formación de una organización agraria de gran importancia en la vida económica y social de Nicaragua; se trata de la Unión Nacional de Agricultores (UNAG).

"La UNAG se sustenta en más de 3,500 organizaciones de base, cooperativas, asociaciones y tiendas campesinas. También están afiliados 26,618 productores de manera individual, sumando 125 mil el total de afiliados" (Bluklan, Kesse. 1989 Pág.77).

La capacidad organizativa de la UNAG se manifiesta también en su participación con instancias estatales para "la creación de 1,221 cooperativas de producción (CAS) con 25,044 socios, 1,528 cooperativas de Crédito y Servicios (CCS) con 54,125 productores integrados, 112 Cooperativas de Surco Muerto (CSM) con 2,957 miembros y 391 colectivas de trabajo con 3,471 afiliados. Además, ha impulsado como proyecto muy propio la empresa cooperativa ECODEPA con 187 tiendas campesinas y 63,914 miembros. Asimismo, ha impulsado la fundación de 85 Asociaciones con 4,300 productores miembros" (Bluklan, Kesse. 1989. Pág. 77).

La articulación en una organización como la UNAG de diversos tipos de productores y asociaciones de servicios ha sido el resultado de propiciar la iniciativa de los campesinos según sus intereses.

El desarrollo de las formas cooperativas en Nicaragua es de gran importancia, se considera que estas incorporan "alrededor del 20% de la población económicamente activa en el agro. Son más de 88 mil socios cooperados en las 3,533 diversas formas organizativas afiliadas a UNAG (habría que añadir más de otros 20 mil si se consideraran las cooperativas no afiliadas a la UNAG). Estos socios representan a una población total de casi medio millón de personas (474,572). Entre ellas

trabajan más de un millón y medio de manzanas (1,622,564) de tierra, es decir alrededor del 20% de la tierra cultivada" (Hernández Pico, Juan. 1989 Pág. 62).

El amplio avance de las formas cooperativas, así como su importancia económica y de la organización campesina en Nicaragua, se evidencia en un discurso de Daniel Nuñez el cuál señaló que el "campesinado cooperativista siembra el 78% del área del Maíz, el 59% del área de frijol, el 47% del área cafetalera, el 42% del área de frijol dedicada al sorgo industrial, el 32% del área de arroz tradicional, el 73% del área ajonjolí y el 125 del área algodonera"(Hernández Pico, Juan. 1989. Pág. 62 y 63).

Estos aspectos evidencian la gran importancia que asume actualmente la organización campesina, así como la capacidad económica que tienen y el gran potencial de contribuir al desarrollo del agro nicaraguense. Pero esto también puede representar un peligro para sectores, que ha raíz del ascenso de la Unión Nacional Opositora al gobierno, han visto la posibilidad de modificar estas características en función del retorno de tierras a sus antiguos dueños.

Ciertamente la preocupación del anterior gobierno Sandinista no se encontraba en la titulación de tierras de las cooperativas, pero para el campesinado la titulación definitiva significaba "una condición indispensable para sentirse dueños de la tierra, sujetos plenamente productivos, trabajadores, para quienes la tierra se ha socializado definitivamente, disponiéndolos así para emplear todas sus energías en contribuir al desarrollo económico del país." (Hernández Pico, Juan. 1989 Pág. 70).

La política del actual gobierno en Nicaragua presenta serios problemas, su interés por trasladar las tierras del Estado a sus antiguos dueños o proceder a su venta al sector privado ha encontrado una fuerte resistencia por parte de las organizaciones campesinas que actualmente poseen estas tierras; esta situación nos lleva a comprender que los procesos de titulación o mercado de tierras que en el pasado no constituían un elemento importante de la política agraria del gobierno sandinista, ahora se pueden establecer como un mecanismo regresivo del proceso de reforma agraria en Nicaragua; todavía no podemos adelantar afirmaciones al respecto mientras no se resuelva el conflicto generado en torno a estas medidas del actual gobierno.

Costa Rica

El problema del acceso a la tierra en Costa Rica al igual que en los demás países de Centroamérica ha sido un factor de conflictividad social. La política de distribución de tierras en las últimas dos décadas

se caracterizó por establecer un marco institucional que permitiría una solución más continua a la creciente demanda de tierras y a garantizar la estabilidad política y social en el agro.

La creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) a partir de 1962 tenía como propósitos: a) Promover la colonización de tierras baldías del Estado para grupos de personas sin tierra; b) La compra de propiedades y su parcelación y venta a campesinos, c) Tener un papel mediador en los conflictos surgidos entre propietarios y los poseedores en precario; y d) contribuir a la conservación y uso adecuado de las reservas de recursos naturales. (Cazanga, José Daniel. 1987. Pág. 189 y 190).

El mecanismo de compra y venta de tierras se desarrolla en Costa Rica desde hace algún tiempo como una alternativa para resolver el problema del acceso a la tierra al campesino; en la década de los 70's el ITCA se fortalece en función de adquirir más tierras y en impulsar proyectos de desarrollo rural.

Bajo esta perspectiva la política de tierras estructurada en un marco institucional "impulsa la iniciativa de regiones de desarrollo, entendidas como un área geográfica en que se proporcionan ciertos recursos y condiciones mínimas necesarias para que el campesino desarrolle sus capacidades productivas y sociales. Esto significaría, además de la distribución de tierras, el acondicionamiento de una infraestructura física y social" (Cazanga, José Daniel 1987. Pág. 180).

Una de las dificultades que enfrenta estos programas institucionales es el hecho de que la adquisición de tierras requiere de importantes recursos financieros y de un marco legal e institucional que se vaya adecuando a las nuevas situaciones que resulten de un proceso de desarrollo regional o local.

El ITCO, según el Ex-Presidente Daniel Oduber, "se estima que tiene un millón cuatrocientos mil hectáreas, alrededor del 30% de las tierras del país. En veinticinco años ha distribuido 700,000 hectáreas y ha dado tierra a 35,000 colonos". (Oduber, Daniel. 1987 Pág. 38).

El esquema institucional fue presentando debilidades en el marco de la crisis de los años '80 de tal forma que para 1982 el ITCA se convirtió en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), aunque mantiene los mismos objetivos que su predecesora, se operan algunos cambios en relación a los énfasis del quehacer agrario. Uno de los aspectos de prioridad es la implementación de proyectos de desarrollo rural para el cual se recurrió a fuertes apoyos técnicos y financieros de organismos internacionales.

El problema está que institucionalmente se deberá responder no solamente a proyectos de desarrollo rural sino que a una creciente demanda de tierras, de esta forma se señala que, " la lógica de esta política de tierras pareciera descansar en un quehacer reactivo, que se desencadena a partir de una relación, observada entre mayor desempleo agropecuario —mayor presión por la tierra— mayor financiamiento estatal para atender el problema". (Cázanga, José Daniel. 1987 Pág. 192).

En general si bien en Costa Rica el mecanismo del mercado de tierras a operado con mayor significación, articulado a proyectos de desarrollo rural; la presión que ejerce sobre la tierra una creciente población y la necesidad del campesino de enfrentar la satisfacción de sus necesidades básicas en un marco de crisis y deterioro de sus condiciones de vida; exige la inversión creciente de recursos financieros y proyectos integrales que lo lleven a una situación de mayor autonomía.

IV. La participación del campesinado en el proceso de reforma agraria

En las últimas dos décadas el desarrollo de las organizaciones campesinas en Honduras y El Salvador han estado asociadas a los procesos de reforma agraria. En Honduras "entre 1973 y 1975, 633 grupos campesinos de la reforma agraria fueron organizados y asentados en 76,262 has. de tierra, beneficiando a 23,627 familias. Mucha de esta redistribución se logró como resultado de la presión al Gobierno a través de invasiones de tierras sistemáticamente organizadas por las organizaciones campesinas". (Un perfil del Mercado de Tierras Rurales en Honduras).

Las organizaciones campesinas en Honduras han sido de las más estructuradas en América Latina, el fortalecimiento económico de sus formas de organización de la producción (Cooperativas), les permitió una amplia influencia interna e internacional.

"En 1986 el 75% de los grupos de la reforma agraria establecidos estaban afiliados a una de las cuatro organizaciones campesinas principales, las organizaciones campesinas más importantes tenían 628 grupos de campesinos sin tierra, los cuales presionaban al INA y al Presidente de la República por el acceso a la tierra (Un Perfil del Mercado de Tierras Rurales en Honduras).

En El Salvador las organizaciones campesinas se fortalecieron durante los años '80, especialmente aquellas que se formaron a raíz de la fase I de la reforma agraria. Existen también organizaciones campesinas de cooperativas tradicionales que han ido adquiriendo una mayor

fuerza en los últimos años. A pesar de la violencia y la represión ejercida en el marco de la guerra que atraviesa El Salvador, las organizaciones campesinas han logrado articularse en torno a sus reivindicaciones más inmediatas y en relación a la profundización del proceso de reforma agraria.

En los últimos dos años las organizaciones campesinas articuladas a la Unión Nacional Obrera Campesina (UNOC) y las vinculadas a la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), han avanzado en marcos de concertación y alianzas a fin de enfrentar más consistentemente la política de ajuste estructural, de privatización y parcelación de tierras de las cooperativas que el Gobierno del Presidente Cristiani a impulsado sin mayor consenso.

Existe en ambos países (Honduras y El Salvador), a pesar de las políticas en contra desarrolladas por sus Gobiernos o por la influencia del AID, una capacidad de organización campesina que no solamente podría expresarse en respuestas políticas o reivindicativas, sino que también en la conformación de estrategias de desarrollo agrícola que superen los graves problemas que enfrentan actualmente los sectores campesinos.

V. Reflexiones en torno al apoyo de la organización y representación campesina a nivel nacional y regional

Los mecanismos de titulación y mercado de tierras se presentan con diferentes características en los distintos países de la región; en el caso de Honduras se estructura en función de tierras estatales y con mayor énfasis en la pequeña parcela con apoyo financiero del AID y un marco institucional; en el caso de El Salvador el dinamismo del mercado de tierras está asociado directa o indirectamente a la reforma agraria en un primer momento y en los últimos años a una política deliberada de modificar las formas cooperativas de producción de la reforma agraria y de acentuación como mecanismo básico la compra-venta de tierras para resolver el problema agrario; en Nicaragua se trata de impulsar éstos mecanismos a través de las tierras estatales actualmente en posesión de cooperativas y organizaciones campesinas; y en Costa Rica el proceso institucionalizado desde hace varias décadas ha requerido de amplios recursos financieros y proyectos de desarrollo rural.

El problema básico de estos mecanismos, es que la presión creciente que existe sobre la tierra no logra resolverse dado lo limitado que puede ser el acceso a la tierra a través de la titulación y la compra-venta, especialmente en países que carecen de una importante proporción de tierras estatales susceptibles de ser distribuidas o donde existe

una gran pobreza rural.

Estos mecanismos presentan grandes debilidades sino estan integradas en una visión de más largo alcance que signifique la transformación de la agricultura y el enfrentar seria y decididamente los grandes problemas del campesinado y el agro de nuestros países.

Si los mecanismos de titulación y mercado de tierras se orientan en función de una nueva lógica de concentración de la tierra, o pretenden desarticular las capacidades organizativas de los campesinos y sus formas cooperativas de producción es de esperar una mayor profundización de la problemática agraria.

Es importante considerar que durante las últimas décadas se han fortalecido y desarrollado en nuestros países las organizaciones campesinas, las cuales tienen un papel relevante que jugar en una estrategia de desarrollo económico-social de nuevo tipo. En esta perspectiva las cooperativas, las comunidades y las distintas asociaciones campesinas deben ampliar su capacidad económica tanto para aumentar su productividad y producción, pero asimismo articularse en las distintas fases de transformación y servicios que sus bienes producidos requieren. Esto quiere decir que deben entrar a controlar el procesamiento, almacenaje, comercialización interna y externa de sus productos, deben crear sus estructuras de distribución de insumos y de intermediación financiera; el objetivo es potenciar la capacidad de estos nuevos agentes económicos a fin de lograr una creciente autonomía y autogestión.

Las cooperativas de producción, a pesar de que están siendo fuertemente atacadas desde una concepción neoliberal, tienen un gran potencial en un proceso de transformación de la agricultura, es necesario por lo tanto redimensionar sus capacidades y viabilidad como nuevos agentes económicos, adicionalmente son formas de organización de la producción que pueden articular respuestas más adecuadas al problema de la pobreza y el desempleo en el campo.

Esto significa a su vez una redefinición interna de sus lógicas de funcionamiento y organización, de cara a enfrentar los problemas del agro y los retos de la eficiencia y competitividad requeridos en un nuevo entorno nacional e internacional.

La transformación productiva del agro (modernización, nuevas técnicas de producción o la reconstitución y ampliación de técnicas tradicionales según las condiciones específicas de los productores agrícolas) debe ser una tarea importante ha asumir por los nuevos agentes económicos (cooperativas, comunidades, etc.).

El acceso a la tierra al campesino seguira siendo un aspecto básico

a resolver, dada las limitaciones que los mecanismos de titulación y mercado de tierras imponen, habra por lo tanto que buscar formas creativas para incorporar al campesino a la tierra; estas nuevas formas pasan necesariamente por una organización creciente de los campesinos y la aplicación de mecanismos legales que sancionen la subutilización de la tierra, pueden haber otras formas, pero la participación del campesino en estas nuevas alternativas de acceso a la tierra debe ser un elemento fundamental.

La cooperación externa especialmente de Europa deberá tomar en cuenta estas nuevas realidades en el agro centroamericano. El apoyo de esta deberá orientarse en diversas líneas de acción.

1. Proyectos de desarrollo de nuevas comunidades campesinas. Lo cual puede involucrar apoyos para compra de tierras, instalación de los asentamientos, creación de infraestructura básica para la producción y las necesidades sociales, créditos para producción y otros servicios básicos relacionados con ella, transformación y capacitación hasta asegurar su autonomía y autogestión.
2. Programas crediticios, sirvan al fortalecimiento de las capacidades productivas y económicas de cooperativas y asociaciones de productores, estas deberán operar fuera del marco institucional del sistema financiero formal; ya que la experiencia de la Cooperación Europea en este campo a través del PROCOPCA a significado grandes dificultades de acceso al crédito, debido a que se incertaron los fondos en el sistema financiero formal y la banca impuso sus mecanismos tradicionales de garantías que no hacen sujeto de crédito a las cooperativas.
3. programas integrales de apoyo a las cooperativas y asociaciones de productores.
Supondría apoyos en distintas áreas para potenciar estos nuevos agentes económicos, crédito para la producción; recursos financieros para la infraestructura de almacenaje y comercialización, para procesamiento agroindustrial, beneficiado, etc. A todo esto deberá articularse asistencia técnica a fin de formar el capital humano requerido para lograr su capacidad autogestionaria.
4. Programa de desarrollo tecnológico y ecológico se requiere apoyo en procesos tecnológico que garanticen un mejor uso del suelo y una mayor eficiencia en los distintos recursos, esto pasa por la apropiación de nuevas tecnologías, por la formación y capacitación del recurso humano en técnicas de producción acordes a su propio contexto.

Esto significa también la posibilidad de mejoras en la productividad agrícola que fortalecería la capacidad económica de los nuevos agentes sociales.

En lo ecológico, hace necesario programas de apoyo que van desde la enseñanza de la importancia del medio ambiente, hasta la capacidad de preservar y aprovechar adecuadamente los recursos naturales.

En general existen grandes requerimientos para la transformación de la agricultura, pero en este proceso los campesinos bajo sus distintas formas organizativas que poseen actualmente, deben jugar un rol importante, los apoyos deberan ser temporales mientras estos logran su autonomía y autogestión, además de su capacidad de participar e incidir en las decisiones trasendentales de la política económica, agraria o en una nueva estrategia de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

1. Baumeister, Eduardo. Tendencias de la Agricultura Centroamericana en los años ochenta. FLACSO. 1987, Costa Rica.
2. _____. Elementos para actualizar la caracterización de la Agricultura Centroamericana. CADESCA. 1991, Panamá.
3. Bluklan, Kesse. Participación Campesina en el Programa de Estabilización y Ajuste Económico en Nicaragua. (Experiencia de la UNAG en 1988/89). Revista Encuentro No. 37/38. UCA 1989 Nicaragua.
4. Cazanga, José Daniel. Algunas Consideraciones Generales en torno a la Dinámica Agraria y la Política de Tenencia de Tierras en el Período 1974-1984. Revista Abra no. 7/8 Julio-Diciembre. 1987. Universidad Nacional. Costa Rica.
5. Comisión de las Comunidades Europeas. Programa Regional de Fomento de las Cooperativas del Istmo Centroamericano. Primera Exposición (PRO-COOPCA). 1988.
6. Fandiño, Juan Mario; Coles Alexander; Caballero, Lily y Stanfield, David. La Titulación de Tierras y la Estructura Social rural en Honduras. Land Jenore Center. University of Wisconsin-Madison. 1986.
7. FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Desarrollo Económico y Social. Potencialidades del Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y El Caribe. Roma, 1988.
8. Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) Plan de Acción 1987. 1986, El Salvador.
9. Hernández Pico, Juan. De Clase _____ a Pilar de la Revolución. El Campesinado en la Primera Asamblea Nacional del Movimiento Cooperativo. Revista Encuentro No. 37/38. UCA 1989. Nicaragua.
10. Ley Especial para la Transferencia de Inmuebles e Inscripciones de Títulos de Propiedad expedidos por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. 1991, El Salvador.

11. **Ley para el Financiamiento de la Pequeña Propiedad Rural.** 1991, El Salvador.
12. **Ley del Régimen Especial de dominio de la tierra comprendida en la reforma agraria,** 1991, El Salvador.
13. **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) IX Evaluación del Proceso de Reforma Agraria.** 1990, El Salvador.
14. _____. **Tercer Perfil de Beneficiarios del Decreto 207.** 1988, El Salvador.
15. _____. **Estudio Nacional del Sector Agropecuario Encuesta sobre uso y tenencia de la tierra. Vol. I. Análisis de Resultados.** 1989, El Salvador.
16. _____. **Estudio experimental de adjudicación individual.** 1990, El Salvador.
17. _____. **Estudio de la situación de las 53 cooperativas declaradas autogestionarias en 1988.** 1990, El Salvador.
18. _____. **Segundo Perfil de Beneficiarios de la Primera Etapa de la Reforma Agraria (Decreto 154).** 1988, El Salvador.
19. **Misión Interagencial del Sistema de Naciones Unidas para el examen y análisis de las políticas y estrategias de desarrollo rural del gobierno de El Salvador. La Pobreza Rural en El Salvador: Elementos Básicos para una política campesina.** Enero de 1986, El Salvador.
20. **McReynolds, Samuel; Johnston, Thomas; Gore, Peter y Francis, Joe D. The 1989 El Salvador Agricultural Land use and Land Tenure Study National Cooperative Business Center.** 1989, El Salvador.
21. **Norton, Roger y Llorca, Mercedes. Una estrategia para la Reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador.** FUSADES, 1989. El Salvador.
22. **Oduber, Daniel. Consideraciones Generales Sobre Ocupación de Baldíos y Tenencia de la Tierra en las Últimas Décadas. Revista Abra No. 7/8.** 1987. Universidad Nacional. Costa Rica.
23. **Pelupessy, Wim. El papel de la Agroexportación en la Reactivación Económica de América Central en crisis económica en Centro América y El Caribe. DEI.** 1989, Costa Rica.
24. **Síntesis de la problemática sobre tenencia de la tierra. Honduras. mimeo.**
25. **Stringer Randy. Formland Transfers and the role land banks in Latin America. Land Tenure Center - University of Wisconsin Madison.** 1989.
26. **Un Perfil de Mercados de Tierras Rurales en Honduras. Mimeo.**