

\*

**Carmen Diana Deere <sup>a</sup>**  
**Magdalena León <sup>b</sup>**

**Las mujeres en El Salvador, tienen menor acceso a la tierra que los hombres. Bajo la reforma agraria de los ochenta, el criterio de jefatura de hogar masculina, fue un factor de exclusión de las mujeres. En los noventa, bajo el programa de transferencia de tierras que resultó de los Acuerdos de Paz, el otorgamiento de derechos individuales a cada miembro de la pareja incrementó el porcentaje de mujeres beneficiadas. Posteriormente, se han dado cambios institucionales que tienden a mejorar la condición de la mujer: un mayor interés por parte del Estado para atender a la mujer rural en su papel de productora; un nuevo Código de Familia que favorece los derechos de propiedad de las mujeres ante la ley.**

**Desafortunadamente, otras medidas como la liberalización del mercado de tierras y medidas tendientes a parcelar y fragmentar las cooperativas han perjudicado a las mujeres. Además, las propuestas para un Código Agrario – un compromiso pendiente bajo los Acuerdos de Paz – aunque avanzan respecto a la legislación existente, no se refieren con firmeza a los derechos de la mujer a la tierra.**

La reforma agraria

El Salvador sólo se tomó en serio la reforma agraria hasta que el país se sumió en un profundo conflicto social, en parte vinculado al inequitativo sistema de tenencia de la tierra del país y de la pobreza resultante en las zonas rurales.

\* Este documento se basa en el trabajo "Género y derechos de propiedad en El Salvador rural", el cual forma parte del proyecto de investigación "Género, tierra y equidad: de la reforma agraria a la contrarreforma en América Latina".

<sup>a</sup> Profesora de Economía y Directora del Programa de Estudios de América Latina de la Universidad de Massachusetts.

<sup>b</sup> Profesora de la Facultad de Ciencias Humanas y Directora del Centro de Documentación Mujer y Género, Universidad Nacional de Colombia.

A semejanza de otros países latinoamericanos durante los años sesenta, hubo un proceso de redistribución de la tierra a través de proyectos de colonización. No obstante, El Salvador siguió siendo el país latinoamericano con el más alto índice de población rural sin tierra.<sup>1</sup>

Como respuesta a las demandas cada vez más enérgicas de las organizaciones campesinas por una reforma agraria, respaldadas por la Iglesia, en 1975 se constituyó el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, ISTA. Sin embargo, los proyectos de redistribución de la tierra fueron extremadamente limitados (*ibid.*: 147).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Según el censo de 1971, cerca del 65% de la población rural carecía de tierra o tenía muy poca (con acceso a menos de 0.7 de hectárea). En el otro extremo, el 2% de las fincas poseía el 60% de la tierra agrícola (Thiesenhusen 1995: 139-140).

<sup>2</sup> Sobre el carácter conflictivo del tema de la tierra en El Salvador durante este siglo y la creciente movilización de grupos campesinos en los años setenta, véase Brockett (1990); sobre las raíces de la pobreza, véase Deere y Diskin (1984).

En 1980 la junta cívico-militar inició una reforma agraria, la cual se desarrolló en dos fases.<sup>3</sup> En la fase I (Decreto 154), las fincas que excedían las 500 hectáreas fueron expropiadas con indemnización. En estas tierras se constituyeron cooperativas de producción, integradas básicamente por sus trabajadores permanentes. En la fase III (Decreto 207), iniciada en 1983, también conocida como "tierra para el que la trabaja", los arrendatarios y aparceros de fincas menores de 100 hectáreas serían los dueños de las parcelas que trabajaban, hasta un máximo de siete hectáreas. El gobierno otorgó créditos a través del ISTA (para los beneficiarios de la fase I) y de FINATA (Financiera Nacional de Tierras Agrícolas), para que los beneficiarios pudieran comprar estas tierras en un período de treinta años, a tasas de interés del 6%.

Diez años después de iniciada la reforma agraria, en mayo de 1991, un total de 81,799 hogares se habían beneficiado con las fases I y III, cifra que representaba cerca de un 11% de la población rural económicamente activa (Fundación Arias 1992b: 31). Aproximadamente una quinta parte de la tierra agrícola de El Salvador había sido transferida al sector reformado, con un 73% a las cooperativas de la fase I, 24% individualmente a exarrendatarios y el resto (consistente en ventas voluntarias de fincas) a campesinos que estaban en diversas modalidades de tenencia (Thiesenhusen 1995: 153). Los miembros de cooperativas de la fase I del ISTA recibieron 6 hectáreas en promedio, mientras que los beneficiarios de la fase III, programa administrado por FINATA, recibieron 1.6 hectáreas.

En términos de género, en 1991 las mujeres representaron el 11.7% de los beneficiarios en la fase I, y el 10.5% en la fase III (Fundación Arias 1992: 34).<sup>4</sup> Al constituirse las cooperativas de la fase I,

<sup>3</sup> Inicialmente se planearon tres fases. La fase II, que habría afectado las fincas de entre 100 o 150 (dependiendo de la calidad de la tierra) y 500 hectáreas nunca se llevó a la práctica. Por otra parte, la Constitución de 1983 elevó el límite inferior del tamaño de las fincas a 245 hectáreas. A las fincas de entre 245 y 500 hectáreas se les dieron tres años para vender o transferir el exceso de tierra agrícola.

<sup>4</sup> Las cifras sobre la participación de las beneficiarias mujeres difieren considerablemente. El Banco Mundial (1996b: 29) cita tres fuentes diferentes para las beneficiarias mujeres

por lo general sólo una persona por familia, la que era considerada jefe del hogar, podía ser miembro (Fundación Arias 1992: 47).<sup>5</sup> Como sucede en otros países, cuando en el hogar reside un adulto varón se le considera siempre el jefe del hogar, por lo cual, el grupo principal de mujeres beneficiadas fueron las solteras con niños pequeños. En vista de la alta incidencia de la jefatura femenina de hogares en la zona rural de El Salvador, 21.2% (MIPLAN, 1985),<sup>6</sup> las mujeres quedaron subrepresentadas entre el total de beneficiarios de la reforma agraria.

Las mujeres socias de las cooperativas no se han beneficiado tanto como los hombres de su participación en dichas organizaciones. La mayor parte de las cooperativas asigna algo de tierra a los miembros para su auto-abastecimiento. En una encuesta a hogares cooperativos realizada a mediados de los años ochenta, se reveló que el 82% de los hogares con jefatura masculina tenía acceso a una parcela de tierra individual, en comparación con el 65% de los hogares con jefatura femenina. Por otra parte, cuando a las mujeres se les asignaban parcelas dentro de las cooperativas, tendía a ser la tierra más pobre y las extensiones eran más pequeñas: en promedio 0.5 manzanas

de la fase I: 12% según el Programa de Evaluación de la Reforma Agraria de 1991 (la fuente utilizada por el informe de la Fundación Arias, arriba citado); 6% según la Encuesta sobre Tenencia de la Tierra de 1993; y 5% según un informe del Ministerio de Planificación. Sin embargo, según el Octavo Censo Agropecuario de las Cooperativas del Sector Reformado 1991-92, las mujeres representaban el 25.7% de los 37,678 miembros de 344 cooperativas de producción (citado en Montoya, s.f., Anexo I; y en CMC 1997: 6).

<sup>5</sup> Esto, sin embargo, no se estipula en el Reglamento Regulatorio de Estatutos de las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias de 1982 (Mendoza 1997b: 115-142). Según el artículo 9, para ser miembro de las cooperativas era preciso tener más de 18 años; ser salvadoreño o centroamericano de origen; no poseer tierra (o tierra insuficiente para satisfacer las necesidades básicas del grupo familiar); haber vivido en la comunidad durante por lo menos un año; tener aptitud para la agricultura; y haber hecho gala de buen comportamiento, entre otros criterios. El criterio de jefe de hogar para los beneficiarios de la reforma agraria fue estipulado en 1975 por la ley que creó el ISTA.

<sup>6</sup> Otras fuentes incluso elevan esta cifra. Una encuesta realizada por CENTA-FAO a 618 mujeres rurales a fines de 1994 en 14 departamentos del país halló que el 41.6% de las mujeres entrevistadas eran jefas de hogar. Esto lo atribuyeron a los efectos de la guerra civil (Giron y Halsband 1995: 5).

para las mujeres y 0.8 manzanas para los hombres (*ibid.*: 594-5).

En la fase III fueron más las mujeres que terminaron con sus tierras expropiadas que las que se beneficiaron de la reforma. Las mujeres representaron el 35.9% de aquellos cuyas tierras fueron expropiadas,<sup>7</sup> en comparación con un 10.5% de las beneficiarias. La inmensa mayoría de quienes perdieron tierra fueron viudas, mujeres mayores y solteras que no trabajaban directamente la tierra sino que hacían contratos con aparceros o la arrendaban (Fundación Arias 1992b: 36). Por consiguiente, en el intento de contar con una cantidad amplia de beneficiarios para apuntalar el programa de la junta cívico-militar no se tuvo en cuenta la importancia que revestía como factor de empoderamiento para las mujeres el hecho de poseer tierra (como fuente de alimentos e ingresos, o para contar con alguna seguridad en la vejez).

En términos generales, esta fase de la reforma tuvo como consecuencia no intencional el perjuicio causado a numerosos hogares campesinos pobres, como aquellos que se veían obligados a arrendar sus tierras porque no tenían capital de trabajo para hacerlas producir, o aquellos cuyos miembros habían migrado temporalmente en busca de un ingreso salarial (Thiesenhusen 1995: 151). Lo irónico es que los terratenientes ausentistas que poseían entre 150 y 500 hectáreas quedaron totalmente exentos de la reforma, incluso si trabajaban la tierra con aparceros o la arrendaban.

### Los acuerdos de paz

Uno de los temas de mayor relevancia durante las negociaciones fue la reubicación de la población desplazada por la guerra –aproximadamente el 14% de la población salvadoreña– y la reincorporación de los excombatientes del FMLN y del ejército a la vida civil. Se estima que había cerca de 400,000 personas desplazadas internamente,

<sup>7</sup> Otra fuente (FAO 1992: 90) eleva incluso más esta cifra, pues informa que el 70% de quienes sufrieron expropiaciones fueron mujeres. Además, la FAO informa que de las 3.500 mujeres que recibieron títulos de tierra, unas 2.800 renunciaron a ellos, quizás por haber estado atrapadas en la guerra civil.

además de otros 285,000 salvadoreños en el exilio en Guatemala, México, Honduras y Nicaragua; por lo menos tres cuartas partes de éstos eran mujeres y niños (CEPAL 1994: 6).

Otro de los temas cruciales que se debatieron durante la negociación fue el futuro de la reforma agraria, asunto que se resolvió a favor de su continuación. Sin embargo, se mantuvo el Artículo 105 de la Constitución, que antes había fijado en 245 hectáreas el tamaño máximo de las fincas sujetas a expropiaciones, lo cual limitó el alcance de nuevas redistribuciones de tierra. La base de los proyectos futuros en materia de reforma agraria sería la venta de tierras nacionales (no forestales)<sup>8</sup> y la compra estatal de propiedades que voluntariamente eran puestas a la venta por sus dueños a precios de mercado.

El Banco de Tierras, que había sido creado legalmente en 1991, se convirtió en el principal vehículo para la redistribución de la tierra; este programa luego se conoció como el Programa de Transferencia de Tierras, PTT. Fue financiado principalmente por USAID y debía indemnizar a los dueños con dinero en efectivo, en tanto que los beneficiarios potenciales asumían una deuda a treinta años, con un período de gracia de cuatro años, a una tasa de interés del 6% (CEPAL 1993: 64). Entre los beneficiarios potenciales, se otorgó prioridad a los excombatientes de ambas partes (FMLN y GOES) que tenían "vocación" agrícola y no poseían tierra. En segundo lugar se favoreció a los tenedores en las zonas de conflicto. En estas zonas regirían consideraciones especiales, siendo la más importante el respeto por la tenencia vigente de la tierra hasta cuando se llegara a una solución definitiva.

A los terratenientes se les ofreció la opción de vender sus tierras a precios de mercado a través del Banco de Tierras, o de conservar sus propiedades. En el primero caso, los tenedores podrían comprar la tierra; en el segundo, podrían permanecer en la propiedad hasta cuando se ofreciera

<sup>8</sup> Estas tierras nacionales incluyen tierras expropiadas en la fase I de la reforma agraria inicial, pero donde nunca se constituyeron cooperativas debido a la guerra civil.

otra parcela para la venta en la región (Flores 1994: 10). En el primer caso, se les expedían títulos de tierras colectivas provisionales, llamadas **indiviso** (en donde el grupo era dueño de la finca, aunque internamente la tierra podía trabajarse ya fuera colectiva o individualmente, dependiendo de las preferencias del grupo).

El amplio estudio sobre mujeres y derecho a la tierra realizado por la Fundación Arias puso de relieve el hecho de que en todo el debate agrario de los Acuerdos de Paz no se hizo mención alguna a la mujer y su derecho a la tierra (Fundación Arias 1992b: 67-68), pese a que tres comandantes mujeres de alto rango participaron en el proceso (Luciak 1996: 10). En las entrevistas que Ilja Luciak les hizo a estas excomandantes, ellas reconocieron que los temas de género no se trataron durante la guerra y que la falta de una perspectiva de género era evidente en el diseño de los programas de reinserción, sobre todo en el programa de tierras<sup>9</sup>.

Rosario Acosta, representante del FMLN en el Congreso por el sector campesino, hace las siguientes reflexiones al respecto:

“...Si a duras penas entró el tema económico-social, menos podía haber un espacio para decir, bueno, aquí tenemos que asegurar un porcentaje de mujeres que se benefician con tierra o un porcentaje de tierra para beneficiar específicamente a mujeres. Pero en concreto, en la práctica... hay un buen porcentaje de mujeres que salieron beneficiadas con tierras, con crédito, con programas de capacitación. Pero yo le confieso, no fue una propuesta pensada, sino la propuesta fue en general... no hubo [en los Acuerdos de Paz] un pensamiento de género sino un pensamiento global”<sup>10</sup>.

Irónicamente, la ejecución del programa de transferencia de tierras en las zonas de conflicto procedió con gran lentitud (Wood 1996: 96; Flores 1994:

15), y si bien estas demoras significaron dificultades para los excombatientes y simpatizantes del FMLN, permitieron que las preocupaciones iniciales sobre la discriminación de género en los programas de reinserción se corrigieran hasta cierto punto (Luciak 1996: 9). Ya en 1993, la organización de mujeres “Mujeres por la Dignidad y la Vida” – Las Dignas, como se las conoce – había lanzado una campaña nacional bajo la consigna “Discriminación contra las mujeres en las transferencias de tierra”. Las Dignas argumentaban que debía otorgarse prioridad a las jefas de hogar mujeres y que, además, en el caso de parejas, las dos personas debían recibir su propio título individual de la tierra (Las Dignas 1993).

Aunque el gobierno sólo tenía intenciones de beneficiar a los jefes de hogar (o familias), el FMLN, a instancias de Las Dignas y de las comandantes de alto rango del FMLN, ejerció presión para que la tierra se titulara individualmente, de manera que las mujeres con pareja pudieran ser beneficiarias directas. Sin embargo, aunque las normas oficiales subsiguientes estipulaban que la tierra debía asignarse a individuos, los funcionarios locales y los cuadros del FMLN encargados de elaborar las listas de beneficiarios siguieron asignando tierra a grupos familiares, y en el caso de parejas entregando la tierra al jefe de hogar varón. Además, los funcionarios locales y los cuadros muchas veces agregaban criterios propios para la asignación, como saber leer o tener documentos oficiales, como registros de nacimiento o tarjetas electorales; las mujeres estaban sobrerrepresentadas en ambos grupos que no cumplían con estos criterios (Luciak 1996: 9-10; Las Dignas 1993). Parece que sólo un esfuerzo concertado por parte de excomandantes mujeres de alto rango y Las Dignas logró superar parcialmente estas barreras cuando se revisaron las listas de beneficiarios a fines de 1993.

Del universo de 20,432 beneficiarios (excombatientes del FMLN y tenedores en las zonas de conflicto) que obtuvieron acceso a la tierra a través del PTT a diciembre de 1997, el 33.8% eran mujeres (Álvarez 1998). Por otra parte, a las mujeres se

<sup>9</sup> Fund. Arias (1992b) hace una observación similar con respecto al desarrollo de las organizaciones de mujeres en El Salvador. No fue sino después de firmados los Acuerdos de Paz que el movimiento feminista comenzó a ejercer impacto en la sociedad salvadoreña.

<sup>10</sup> Entrevista, *op. cit.*

les asignó una parte proporcional de las 81,769 mz. asignadas a este grupo.<sup>11</sup>

Inicialmente se había planeado que el PTT beneficiaría a 47,500 personas: 25,000 tenedores, 7,500 excombatientes del FMLN y 15,000 soldados del ejército (CEPAL 1993: 63). Esta cifra luego se redujo debido a la escasez de tierra ofrecida a la venta. Las mujeres representaron el 34.2% de los beneficiarios del FMLN (excombatientes y tenedores), pero sólo el 1.7% de los excombatientes del GOES, lo que equivale en total a un 25.7% de los beneficiarios del PTT.<sup>12</sup>

Un problema generalizado de los beneficiarios del PTT es que las tierras que han recibido son de baja calidad y no tienen infraestructura básica, y aunque en teoría se les iba a otorgar crédito, en 1995 sólo una tercera parte de los excombatientes y un 11% de los ex-tenedores habían recibido capital de trabajo (Hernández y Dada 1997: 14). Por otra parte, la asistencia técnica que han recibido ha sido deficiente.<sup>13</sup> No obstante, cerca del 40% de los beneficiarios que han recibido algún tipo de capacitación han sido mujeres (Orellana 1996: 51).

Un censo realizado en 1994 a 420 predios transferidos bajo el PTT halló que sólo el 49% era tierra agrícola potencial. De ésta, el 22.5% estaba siendo cultivada individualmente, el 4% lo estaba siendo

<sup>11</sup> Luciak (1996: 10) sostiene que la discriminación contra las mujeres se superó, pues las mujeres representaban el 29.1% de los combatientes del FMLN en el momento de la desmovilización y, en marzo de 1996, representaban el 26.2% de los excombatientes del FMLN que se beneficiaron del PTT.

<sup>12</sup> Datos provenientes de un memorando interno de la ADC, Alianza Democrática Campesina, de julio de 1997, con base en datos sobre 30,248 beneficiarios. Un informe anterior del Banco Mundial (1996b: 29) concluyó que las mujeres representaron entre el 25% y el 35% de los beneficiarios bajo los Acuerdos de Paz, citando las siguientes fuentes: 35% de los 15,000 beneficiarios según ONUSAL, la agencia de la ONU que supervisó el proceso; 34% de 24,373 beneficiarios según la Oficina de Coordinación de Asuntos Agrarios; y 25% según un informe interno de USAID.

<sup>13</sup> La calidad deficiente de la tierra y la falta de crédito y asistencia técnica fueron mencionadas repetidamente por los participantes del seminario sobre Género y Derechos de Propiedad, Mujer y Propiedad de la Tierra en las Contrarreformas en América Latina, auspiciado por la Fundación Arias y el IMU, el 13 de enero de 1998 en San Salvador.

colectivamente, y el 23% no se estaba utilizando (*ibid.*: 22). El hecho de que la tierra agrícola potencial esté ociosa tiene que ver con la alta tasa de ausentismo en muchas fincas, sobre todo en las de los antiguos soldados del GOES, lo cual a su vez tiene que ver con las condiciones deficientes de muchas fincas. Menos del 40% de los beneficiarios tenía vivienda en su predio; sólo el 11% tenía electricidad y menos del 1% tenía agua potable (*ibid.*: 21).

Dada la condición precaria de la mayor parte de los beneficiarios del PTT, el GOES finalmente se vio forzado a condonar su deuda agraria a fines de 1996. Esto fue facilitado por el hecho de que la compra de estas fincas había sido financiada por una donación de la AID y de la Comunidad Económica Europea, equivalente al 30% de la deuda pendiente.<sup>14</sup>

Los beneficiarios del PTT se consideran ahora copropietarios. Sin embargo, aún no han recibido títulos de tierra, lo cual ha generado bastante inseguridad (FUNDESA 1997: 7). Casi todos esperan que les otorguen títulos de tierra individuales para su parcela específica.

Con la terminación del PTT, la tenencia de tierra en El Salvador, bajo la forma de adjudicación, se aproxima a las cifras del Cuadro 1. Los Asentamientos Humanos Rurales (AHR) se refieren a nuevas comunidades que se han conformado entre la población desplazada que ha regresado de Honduras y otros lugares en los departamentos de Morazán y Chalatenango, colonizando propiedad privada. Según el FMLN (1996), los AHR consisten en 1,635 hogares que han construido en 202 predios, cubriendo 587 mz. de tierra.

Según otra fuente, entre los 2,128 jefes de hogar de los AHR, el 42.6% son mujeres (Gómez Cruz 1997: Cuadro 12). Hasta la fecha, el GOES no ha resuelto la legalidad de su situación, y sólo a 10 de 43 AHR se les ha reconocido formalmente su posesión de la tierra (Red RIAN 1996: 13).

<sup>14</sup> Como se discutirá más adelante, según los decretos 698 y 699 el 70% de la deuda agraria de todos los beneficiarios de la reforma puede condonarse si pagan el 30% en efectivo.

**Cuadro 1**  
**Distribución de tierra agrícola por adjudicación en El Salvador**

Tipo de propiedad:	Area (Has.)	Porcentaje
<b>Propiedad privada</b>	<b>1,229,248</b>	<b>71.3</b>
< 20 hectáreas (95.1% de fincas)	543,901	31.6
20 - < 100 has. (4.4% de fincas)	462,421	26.8
100 has. a más (0.5% de fincas)	222,926	12.9
<b>Otras formas de propiedad</b>	<b>494,645</b>	<b>28.7</b>
Sector reformado	376,025	21.8
Reserva nacional	20,526	1.2
PTT	96,368	5.6
Acuerdo del 3 de julio de 1991	1,473	0.1
Asentamientos rurales	253	-

Nota: En este cuadro puede haber contabilidad doble, pues el autor compiló los datos a partir de varias fuentes. En su Cuadro 8 observa que de las 376,025 hectáreas afectadas en las fases I y III, sólo 277,084 fueron distribuidas a beneficiarios, mientras que 13,177 hectáreas permanecieron dentro del "derecho de reserva" que los terratenientes de la fase I podían conservar. Sin embargo, en una nota del Cuadro 6, el autor observa que el sector privado incluye estas 13,177 hectáreas. Por consiguiente, remediar esta inconsistencia reduciría el tamaño relativo del sector reformado y aumentaría el del sector privado.

Fuente: Gómez Cruz (1997: Cuadros 6 y 7).

## La política agraria en los noventa

En El Salvador, la agenda económica adoptada por el gobierno de Cristiani en 1989, tenía como objetivo liberalizar la economía. La reducción de los aranceles y la unificación y sobrevaluación de la tasa de cambio produjeron una situación muy desfavorable para el sector agropecuario, que no podía competir con las importaciones baratas de alimentos. Al mismo tiempo, se liberaron las tasas de interés y se puso fin a las líneas de crédito preferenciales para la agricultura; de modo similar, se eliminaron los controles de precios y se privatizó la comercialización nacional e internacional de las exportaciones agrícolas (FUNDE 1997: 31-32).

En lo que respecta al mercado de la tierra, el Decreto 747 de 1991 permitió que las cooperativas de la fase I se parcelaran y se titularan individualmente a petición de sus miembros (Flores 1994: 6). En la actualidad, las cooperativas pueden escoger la forma de asociación que prefieran: continuar como cooperativas de producción tradicionales; optar por un sistema mixto que incluya propiedad colectiva y parcelas tituladas individualmente; conformar lo que se conoce como una cooperativa asociativa de participación real, o disolver y

parcelar la propiedad por completo. Además, este decreto otorgó a las cooperativas mucha mayor autonomía con respecto al ISTA; en vez de una cogestión, como existía antes, los técnicos del ISTA serán asesores o "facilitadores".<sup>15</sup> Finalmente, a los beneficiarios de la fase III ahora se les permite vender, arrendar o hipotecar sus propiedades, aunque la venta y el arriendo de predios estaban restringidos a los campesinos sin tierra.

Otros dos decretos que reestructuran las deudas agraria (tierra) y agrícola (capital de trabajo), el DL 698 y el DL 699, expedidos en 1996, tuvieron como propósito facilitar la fragmentación de las cooperativas. El Decreto 698 se refería a la deuda agrícola (capital de trabajo). Condonaba todas las deudas inferiores a los 5,000 colones.

Si el resto se pagaba en el término de un año, la cooperativa (o el individuo) recibía un descuento del setenta por ciento. El Decreto 699 se refería a la deuda incurrida por tierra de conformidad con la reforma agraria. Cualquier deuda de 16,665 colones o menos se condonaba. También en este caso, si el saldo se pagaba en el término de un año, la cooperativa (o el individuo) recibía un descuento del setenta por ciento (FUNDE 1997: 39-50).

Los críticos sostienen que estos decretos, así como el Decreto 719 (que reemplazó el 747), buscan fortalecer el mercado de tierras, porque pocas cooperativas son lo suficientemente rentables – dado el clima macroeconómico negativo que impera en el sector agropecuario– como para conseguir el 30% necesario para cancelar sus deudas (*ibid.*; Foley *et al.* 1997; PRISMA 1996).

<sup>15</sup> La cogestión se debió al hecho de que las cooperativas eran financiadas por un fondo conjunto del ISTA y el Banco de Fomento Agropecuario; así, el ISTA tenía el 51% de la votación en las decisiones de las cooperativas. Entrevista con Francisco Alabí, director regional del ISTA, realizada por las autoras el 14 de enero de 1998 en San Salvador.

Sus principales alternativas son: 1) buscar un préstamo bancario comercial a las altas tasas de interés del mercado; 2) vender parte del predio (sobre todo si está ubicado en zonas playeras o en zonas de expansión de maquiladoras); o 3) parcelar la cooperativa. Al fragmentar la cooperativa y privatizar así la deuda, sus miembros pueden beneficiarse de la exoneración individual por tener su deuda por debajo del tope de 16,665 colones.

Estos decretos han sido muy criticados por organizaciones campesinas como la Alianza Democrática Campesina, ADC, y el FORO Agropecuario, una coalición amplia de los grupos campesinos y agricultores. Según ellos, el 100% tanto de la deuda agraria como de la deuda incurrida para conseguir capital de trabajo se debe condonar, en vista del deplorable estado en que se encuentra el sector agropecuario como resultado de la guerra civil y de las políticas neoliberales. Por otra parte, sostienen que el método para estimar la deuda agraria es injusto, pues incluye intereses calculados a lo largo de un período de 30 años. En muchos casos, el valor original de la finca es inferior o igual al 30% que una cooperativa pagaría para obtener el descuento del 70%.

Un informe del CENTA, elaborado en 1997, plantea que las mujeres representan cerca del 19% de quienes se benefician de la cancelación de la deuda de acuerdo con los términos del gobierno (principalmente por tener deudas de menos de 16,665 colones); su distribución se presenta en el cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Beneficiados con la cancelación**  
**de la deuda agraria a octubre de 1997**

Categoría bajo la cual recibieron tierras	Total de beneficiados	Porcentaje de mujeres beneficiadas
Decreto 267	14,423	10,1
Decreto 839	1,573	18,4
PTT	18,157	25,6
Lote	461	34,0
<b>Total</b>	<b>34,614</b>	<b>19,1</b>

Nota: Estos datos solamente cubren cuatro de los cinco CDT regionales de CENTA.

Fuente: CENTA (1997)

Desafortunadamente no existen datos nacionales disponibles sobre la parcelación de las cooperativas, ni sobre el impacto que ha tenido este proceso desagregado por género. Sin embargo, el informe de la Fundación Arias (1992: 51) planteó que en las cooperativas que ya se habían parcelado, las mujeres socias obtuvieron la peor tierra, así como las parcelas más pequeñas y peor ubicadas.

Según los participantes en el seminario sobre Género y Derechos de Propiedad, las mujeres no entendían mucho cuando llegaba el momento de debatir el futuro de las cooperativas. Por ejemplo, la cooperativa en la hacienda San Andrés se parceló parcialmente y los nuevos dueños campesinos decidieron vender su tierra. En la distribución se entregó a las mujeres socias las parcelas menos favorables, y no sabían muy bien qué era lo que podían hacer con ellas. Su principal inquietud era que su tierra fuera devuelta a los dueños originales, a quienes se les había expropiado como parte de la reforma agraria de 1980.

Los datos correspondientes a la región central son, quizás, indicativos del estatus de las cooperativas. En 1997 había 89 cooperativas de la fase I en esta región, con un total de 6.393 miembros. De éstas, 25 cooperativas habían reembolsado por completo su deuda agraria (muchas consiguiendo préstamos comerciales a tasas de interés del 24% como resultado de los nuevos decretos). En total se habían parcelado 18 cooperativas. En casi todos los casos la deuda agraria se canceló, pues la deuda por miembro era inferior al tope de 16,665 colones. Otras 31 habían optado por una forma de tenencia mixta, en donde subsiste una zona colectiva junto con parcelas individuales, que se titularon a los miembros para que pudieran tener la opción de venderlas. Sólo 40 de estas 89 cooperativas decidieron conservar su carácter de cooperativas de producción; en éstas los miembros tienen pequeñas parcelas en usufructo, pero el título de toda el área agrícola es colectivo.<sup>16</sup>

No obstante, el Octavo Censo de Cooperativas de la Reforma Agraria, realizado por OSPA/MAG

<sup>16</sup> Entrevista con Francisco Alabí, *op. cit.*

en 1993, reveló que entre 1989/90 y 1992/93 se habían producido muy pocos cambios en el área total de tierras cultivadas colectivamente a nivel nacional por las cooperativas de la fase I. En ese último año, el 32% de la tierra cooperativa fue cultivado colectivamente (principalmente con azúcar, café o algodón), el 15.6% se cultivó individualmente, el 32% tenía pastaje o bosques, el 11.6% era inutilizable o estaba dedicado a infraestructura, mientras que sólo el 8.8% era tierra agrícola que no estaba siendo utilizada (Gómez Cruz 1997: Cuadro 17). Los datos disponibles indican que, con el tiempo, las mujeres se han convertido en una presencia más importante en las cooperativas del sector reformado. A fines de 1997, las mujeres representaban el 14% de los miembros de cooperativas en este sector, en comparación con un 11.7% en 1991.<sup>17</sup>

Los datos suministrados por el Departamento de Asociaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura revelan que en el sector reformado sólo hay 333 mujeres en las juntas directivas de estas cooperativas, pero que en el sector no reformado hay 1.868. Si bien los datos disponibles no permiten calcular qué porcentaje de la dirigencia cooperativa está compuesto por mujeres, sí sugieren que las mujeres han sido mucho más activas en el sector no reformado. En este último, las mujeres en cargos dirigentes representan el 20% del total de participación femenina, mientras que en el sector reformado representan tan sólo un 6%. Esto lleva a la conclusión de que las prácticas tradicionales, quizás fortalecidas por el aumento en la cantidad de hogares rurales con jefatura femenina debido a la guerra civil y a otros factores, han sido mucho más equitativas con relación al género que las prácticas implementadas por el Estado.

La participación de las mujeres en las organizaciones campesinas y en las diversas federaciones de cooperativas también ha aumentado en los últimos años. Ahora casi todas tienen secciones de

mujeres o programas y proyectos orientados a éstas. La Central de Mujeres Campesinas se organizó en los años noventa como la primera organización rural nacional exclusivamente femenina (CMC 1997).

### Género y Estado

Pese a que el gobierno salvadoreño suscribió la Convención de las Naciones Unidas para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1981, no fue sino después de terminada la guerra civil y firmados los Acuerdos de Paz que se emprendieron esfuerzos más acotados para tratar asuntos de género.

En 1989 se creó la Secretaría Nacional de la Familia (SNF). Aunque incluía una Oficina de la Mujer cuya función era eliminar todas las formas legales de discriminación contra las mujeres, la Secretaría se concentró en los temas de la familia. Su logro principal, que se comenta en la siguiente sección, fue la revisión del Código de Familia.

Como resultado tanto de la presión internacional como de las demandas del movimiento feminista cada vez más numeroso en el país, el gobierno tomó algunas medidas importantes en los años recientes para incluir temas de género en sus políticas. En 1996 se creó el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) a manera de entidad autónoma con rango ministerial. Su primera presidenta fue la primera dama, quien siguió estando a la cabeza de la SNF (ISDEMU 1997: 14). Las principales acciones estatales, en lo que respecta a las mujeres rurales, se han centrado en el Ministerio de Agricultura. Desde los años cuarenta, el CENTA, que entonces era una dependencia del MAG, fue responsable de las actividades agrícolas de extensión dirigidas a las mujeres rurales. Éstas se concentraban casi exclusivamente en el papel reproductivo de las mujeres (Orellana 1996: 42).

Con la reforma agraria en 1981, el CENTA comenzó a centrar su atención en la organización de las mujeres en el sector reformado, y fomentó la constitución de Clubes de Amas de Casa, cuya

<sup>17</sup> "Listado de cooperativas del sector reformado", Departamento de Asociaciones Agropecuarias, Ministerio de Agricultura y Ganadería; datos puestos a disposición de las autoras por Gladys de Hernández, enero de 1998.

preocupación esencial eran los deberes domésticos de la mujer. Sólo en 1988 comenzó a cambiar el énfasis, con el Programa de la Mujer Rural organizado como parte del CENTA. A partir de entonces se concedió atención prioritaria a las actividades de generación de ingresos para la mujer, con énfasis en la organización local de mujeres rurales para el otorgamiento de crédito. El alcance de este programa también se expandió para incluir a mujeres no pertenecientes a los hogares beneficiados por la reforma agraria (*ibid.*).

El cambio más significativo en las actividades del CENTA ocurrió en 1994, cuando se creó la Oficina de Coordinación de Género y se tomó la decisión de incluir aspectos de género en las actividades del Centro. Con el apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, se clausuró el Programa de la Mujer Rural y se decidió que de ahí en adelante, se otorgaría prioridad a las mujeres agricultoras, asegurándoles igualdad de oportunidades en la capacitación y la asistencia técnica. Se hizo un diagnóstico institucional sobre género y renovación institucional y "el mandato del Banco Mundial en género [ha forzado al CENTA] a meterse en el tema".<sup>18</sup>

CENTA se divide en cuatro Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT). Cada uno tiene un monitor de género encargado de asegurarse de que todos los programas estén dirigidos a los agricultores tanto hombres como mujeres. A nivel local, los campesinos están organizados en Círculos Vecinales de Productores (CVP) con cerca de diez miembros. Éstos se reúnen dos veces por semana con un agente de extensión. Cuatro o cinco CVP se agrupan en el programa de Generación y Transferencia de Tecnología, GyTT, que se concentra en problemas agronómicos o técnicos específicos.

En varios casos, los antiguos Clubes de Amas de Casa se convirtieron en CVP de mujeres. Sin embargo, la política del CENTA es fomentar la conformación de grupos mixtos a nivel comunitario (Orellana 1996: 42-45). Como se aprecia en el

Cuadro 3, en 1997 todavía predominaban los CVP de hombres, aunque las mujeres constituían casi una cuarta parte de los miembros de los CVP mixtos. Sin embargo, el número de CVP y la participación de las mujeres en ellos han fluctuado considerablemente. En 1994 las mujeres representaban el 16% de los 56,034 participantes en los CVP (Girón y Halsband 1996: 34). En 1996 la participación ascendió a 92,300, pero las mujeres representaban tan sólo el 11.2% de los participantes (Orellana 1996: 46). Como muestra el Cuadro 3, en 1997 las mujeres representaban el 12% de los 71,626 participantes<sup>19</sup>.

**Cuadro 3**  
**Composición de los**  
**Círculos Vecinales de Productores del CENTA**  
(Número de miembros y porcentajes)

Tipo y No. De CVP	Varones	Mujeres	Total
Mixtos (2,659)	21,927 (76.2%)	6,862 (23.8%)	28,789 (100%)
De hombres (4,267)	40,921 (100%)	-	40,921 (100%)
De mujeres (176)	-	1,716 (100%)	1,716 (100%)
<b>Total</b>	<b>63,048</b> <b>(88.0%)</b>	<b>8,578</b> <b>(12.0%)</b>	<b>71,626</b> <b>(100%)</b>

Fuente: Elaborado en base a datos suministrados por CENTA, Coordinación Nacional de Género, "Resumen-monitoreo de la participación por género en la organización de la comunidad (CVP registrados y atendidos), enero a diciembre, 1997".

En los últimos años, el ISTA y el CENTA han estado contratando un mayor número de mujeres, a fin de realizar una mayor capacitación con mujeres con respecto al marco legal y al acceso de la mujer al crédito. En vez de las educadoras del hogar del pasado, el CENTA comenzó a buscar investigadoras y extensionistas mujeres; en 1994 las mujeres representaban el 14% de los investigadores y extensionistas (Girón y Halsband 1995: 33). También se ha estado promoviendo una ma-

<sup>18</sup> Entrevista con Margarita Ledesma, Coordinación de Género, CENTA, realizada por las autoras, el 12 de enero de 1998 en San Salvador.

<sup>19</sup> Sin embargo, existe una inconsistencia en los datos, pues un informe del CENTA (1997) dice que en 1997 el 17% de los "atendidos" por el centro fueron mujeres, en comparación con el 13% en 1996.

yor participación de las mujeres en las juntas ejecutivas de las diversas estructuras cooperativas.<sup>20</sup>

Orellana (1996: 47) aplaude el nuevo interés del CENTA en las mujeres como productoras, pero también observa que el programa no ha tenido en cuenta el doble rol de la mujer, pues no son sólo agricultoras sino también siguen siendo responsables del grueso de las labores domésticas.

Con el transcurso del tiempo, el acceso de las mujeres al crédito ha ido mejorando. En 1990-1991, las mujeres representaban el 18% de quienes obtenían crédito del BFA, en comparación con apenas un 7% en 1987-1988 (Girón y Halsband 1995: 39). Sin embargo, parece ser que el grueso del crédito que han recibido las mujeres no se ha destinado a actividades agropecuarias *per se*, sino más bien a actividades comerciales (Orellana 1996: 57).

En lo que respecta a las actividades del nuevo Instituto Salvadoreño de la Mujer, ISDEMU, se encarga de diseñar la estrategia global del gobierno para la mujer y de coordinar los programas interministeriales que tienen que ver con temas de género. Su función inicial era desarrollar una Política Nacional de la Mujer que introdujera una perspectiva de género en todas las políticas públicas. Hasta el momento, sus prioridades esenciales han sido la salud de la mujer, la violencia contra mujeres, la capacitación femenina y los cambios legislativos.

No obstante, la Política Nacional de la Mujer (PNM) fue el resultado de seis meses de negociación entre el gobierno y las ONG's, antes de ser formalmente aprobada en mayo de 1997. Según Deysi Chene, el movimiento de la mujer "se metió de lleno".<sup>21</sup> Además, mientras la Plataforma mujer 1997-2000, diseñada por el movimiento de mujeres, casi no había prestado atención a los temas de

la mujer del campo,<sup>22</sup> entre los diez capítulos de la Política Nacional de la Mujer, hay uno que tiene específicamente como objeto a la mujer rural.

### Género y propiedad en el marco jurídico

La Constitución Política de 1983 estableció la igualdad de hombres y mujeres ante la ley. Sin embargo, no se dio un avance importante hacia la equidad de género sino con la aprobación de un nuevo Código de Familia en 1994. Su contenido favorable al género –que asignaba a hombres y mujeres iguales derechos y responsabilidades en el seno de la familia– estaba estrechamente relacionado con el importante papel que desempeñó UNICEF en proveer capacitación de género a la Comisión de la Familia, la Mujer y el Niño, en conjunto con la SNF y algunas ONG's (Orellana 1996: 32-33).

Una de las principales innovaciones introducidas en la legislación de 1994 es que a las uniones consensuales (las que son públicamente reconocidas, sin impedimentos, de por lo menos tres años de duración y que estén registradas) se les otorga un estatus igual al de los matrimonios formales ante la ley, incluidos los derechos de herencia (Min. Justicia, s.f., Título IV).<sup>23</sup> Este es un cambio muy importante, pues se calcula que el 62% de las parejas rurales salvadoreñas viven en unión consensual (FAO 1992: 88).

Por otra parte, el Código Civil introdujo dos nuevos regímenes maritales con respecto a los derechos a la propiedad marital: la sociedad de gananciales y la comunidad diferida. Hasta 1994, la situación corriente había sido la separación de bienes. Según el código revisado, la comunidad diferida se convierte en la opción válida para las

<sup>20</sup> Intervención en el seminario sobre género y derechos de propiedad por parte de funcionarias del ISTA.

<sup>21</sup> Entrevista con Deysi Chene, directora del Instituto de la Mujer, IMU, realizada por las autoras el 11 de enero de 1998 en San Salvador.

<sup>22</sup> Sólo un punto, el No. 95, de la Plataforma mujer 1997-2000 se concentró en la mujer rural: "Que en el Código Agrario se garantice el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra". Deysi Chene, *op. cit.*, atribuye esto al hecho de que el movimiento de mujeres es eminentemente urbano. Sin embargo, observa que la participación en varias de las ONG feministas es en gran parte rural.

<sup>23</sup> Entrevista con Silvia Guillén, abogada agraria, Fundación de Estudios para el Derecho, FESPAD, realizada por las autoras el 14 de enero de 1998 en San Salvador.

parejas que no declaren algo distinto al contraer matrimonio. Las uniones consensuales están regidas por la sociedad de gananciales.

De acuerdo con el régimen de separación de bienes, lo que cada persona aporta al matrimonio sigue siendo su propiedad privada, y cada persona tiene el derecho de disponer de los frutos de su patrimonio y de disfrutar de ellos. La única excepción es que la residencia familiar puede ser declarada "patrimonio familiar", en cuyo caso no se puede vender ni embargar (Artículo 46).

La nueva legislación introdujo la sociedad de gananciales, o lo que se conoce como el régimen de participación en las ganancias. De acuerdo con este régimen, cada socio sigue siendo dueño de cualquier patrimonio que haya aportado al matrimonio y de los bienes que adquiera individualmente durante éste. Sin embargo, cuando se disuelva este régimen, ambas partes comparten por partes iguales las utilidades que puedan haber generado esos bienes durante el matrimonio. Por ejemplo, supongamos que sólo uno de los cónyuges aportó bienes al matrimonio; a la disolución del mismo, el otro cónyuge tendría derecho al 50% de cualquier incremento en el valor de ese patrimonio (CEMUJER 1994).

El nuevo régimen que se aplica si no se estipula lo contrario se conoce como régimen de comunidad diferida. De acuerdo con este régimen, todos los bienes adquiridos por cualquiera de los cónyuges durante el matrimonio se consideran patrimonio común, así como cualesquiera utilidades, rentas o intereses, además de salarios y premios. Cuando se disuelve el régimen, todo el patrimonio común (incluido cualquier incremento en el valor de la propiedad individual de las partes) se divide por partes iguales entre los dos cónyuges. Según este régimen, se presume que todo el patrimonio es propiedad común a menos que se demuestre lo contrario (CEMUJER 1994).

Con respecto a la herencia, ésta está regida por el Código Civil de 1859, que ha sido enmendado varias veces. Es relativamente progresista para la mujer en comparación con otros códigos latinoamericanos,

salvo por el hecho de que las personas pueden dejar mediante testamento todo su patrimonio a quien decidan. Sólo en casos de personas que fallecen sin haber hecho testamento las mujeres se benefician explícitamente con la herencia: según el Artículo 988, los hijos, cónyuges y padres heredan partes iguales del patrimonio de una persona. Los abuelos y nietos son los siguientes parientes legales para fines de herencia, en caso de que los primeros hayan fallecido o simplemente no existan (Mendoza 1997).

### Prácticas de herencia

Según la abogada Silvia Guillén, si bien el Código Civil salvadoreño concede a las esposas y las hijas derechos iguales de herencia cuando no existe testamento –que es la situación más común en las zonas rurales–, pocas mujeres están conscientes de su derecho a heredar: "Las mujeres no tenemos conciencia de que tenemos derecho a ser herederas. Entonces en muchas oportunidades lo que ha ocurrido... es que las mujeres no acceden a reclamar su derecho sino que la herencia es un derecho de los hombres y los bienes inmuebles son patrimonio de los hombres. Esa es una cultura... en la práctica la herencia la administran los hombres y en el sector rural eso es muchísimo más".<sup>24</sup>

Una participante en el seminario sobre Género y Derechos de Propiedad observó que mientras su padre aún vivía, dividió su tierra entre los hijos, pero las hijas no recibieron nada; además, cuando murió, su madre no heredó nada, pese a haber trabajado con él en la finca durante cincuenta años. Otra participante del departamento de La Paz también dijo que "a quien heredan es a los hombres. En vida mi abuelo señalaba tal finca es para fulano y sutano, pero como él murió y no dejó algo escrito entonces mis tíos aseguraron las fincas de ellos y las otras las vendieron y a las mujeres no les dejaron nada".

Sin embargo, en este caso por lo menos su abuelo había planeado dejarle tierra a su madre. Pese a esta perspectiva negativa sobre la probabilidad de

<sup>24</sup> Intervención en el seminario sobre Género y Derechos de Propiedad, *op. cit.*

las mujeres de recibir tierra como herencia, los datos disponibles indican que, para las mujeres, la herencia es un medio muy importante de acceso a la tierra. Una encuesta realizada por CENTA-FAO en 1994 reveló que entre mujeres agricultoras, la mayor parte de los hogares con jefatura femenina (53%) eran dueños de predios por herencia.

Como muestra el cuadro 4, era menos probable que las esposas y compañeras poseyeran tierra en nombre propio, pero era más factible que adquirieran tierra por arriendo. En términos generales, los datos indican la importancia que las mujeres salvadoreñas dan al acceso a la tierra. En esta encuesta de 618 mujeres, el 93% tenía acceso a la tierra.<sup>25</sup> Desde luego, lo que se destaca en esta encuesta es la cantidad mínima de tierra a la cual tienen acceso las mujeres. La inmensa mayoría (96%-98%) tenía acceso a menos de cinco manzanas (*ibid.*: 36).

**Cuadro 4**

**Tenencia de tierra, mujeres agricultoras según jefas de hogar vs. esposas/compañeras, 1994**

Forma de acceso	Jefas de hogar	Esposas/compañeras
Tierra propia	118	95
Tierra en arriendo	48	103
Tierra en préstamo	28	12
Tenedoras	2	8
Propiedad del esposo	-	28
Otros del esposo	-	51
Otros	31	4
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>346</b>

Fuente: CENTA-FAO, según Girón y Halband (1995: 35).

## Políticas y debates actuales

En 1994 se anunció una nueva política de tierras, que se basaría en garantizar la seguridad de la tenencia de tierra, sobre todo de propiedad privada. Se ha concedido prioridad máxima al desa-

<sup>25</sup> Esta encuesta tenía un sesgo hacia participantes en los programas del CENTA en las regiones donde realizaban sus actividades, por lo cual probablemente exista una sobrerrepresentación de agricultoras mujeres. Entrevista con Bertila Girón, del CENTA (13 de enero de 1998). Sin embargo, es un indicio del papel que ha desempeñado la herencia en el acceso de las mujeres a la tierra.

rollo de un catastro de tierras y a la titulación y el registro de predios que ya se poseen en usufructo. El Banco Mundial le prestó al gobierno salvadoreño US\$50 millones para el primer propósito, y la AID está financiando el segundo (Banco Mundial 1996b: 4-5, 27).

Los asuntos prioritarios en la resolución de los problemas de pobreza rural<sup>26</sup> del gobierno actual son la educación y la generación de empleo no agrícola en el campo. Según la Viceministra de Agricultura "el último estudio que hizo el Banco Mundial conjuntamente con FUSADES fue claro en demostrar que los niveles de educación son mucho más rentables que la posesión de la tierra... Demostró que las personas que dependían de la tierra eran mucho más pobres que las personas que estaban vendiendo su fuerza de trabajo con un nivel de educación superior. Eso se demostró en mujeres mucho más que en hombres, porque la mujer sale a vender su fuerza de trabajo a fábricas o a ciudades donde son mejor remuneradas por su alta capacidad de desempeño en el trabajo. Queda desvirtuado que un programa de tierras es un programa generador de bienestar sino que el programa que más beneficia el desarrollo de la persona como humano es un programa de educación y salud".<sup>27</sup>

Según la Viceministra de agricultura y ganadería, "la reforma agraria ha terminado. La tarea ahora,

<sup>26</sup> El gobierno reconoce que los problemas de pobreza rural son bastante severos. Se calcula que dos tercios de la población rural vive en condiciones de pobreza, la mitad de los cuales en pobreza absoluta. Entrevista con el ingeniero Edwin Aragón, director de análisis y política agropecuaria, MAG, realizada por las autoras el 12 de enero de 1998 en San Salvador. FUSADES (1997) informa que, según las encuestas del Ministerio de Planeación, la pobreza rural se redujo del 66.1% de la población campesina en 1991-1992, al 64.8% en 1996. En su propia encuesta, realizada conjuntamente con el Banco Mundial, el 63.4% de la población rural sufría de pobreza, con un 31.4% catalogado dentro de la pobreza absoluta. Infortunadamente, este estudio no incluye datos desagregados por sexo. Orellana (1996: 14-15), basada en CENTA-FAO (1995: 3), concluye que las mujeres representan entre el 25% y el 60% de los jefes de hogar rurales en El Salvador, y que dos tercios de éstas viven en condiciones por debajo de la línea de pobreza.

<sup>27</sup> Entrevista con Vilma de Calderón, Viceministra de Agricultura y Ganadería, realizada por las autoras el 12 de enero de 1998 en San Salvador. El estudio al que se refiere es Banco Mundial (1997).

la nueva política del gobierno es hacer producir la tierra". Esto ha de lograrse otorgando a los dueños un título seguro sobre su tierra, para que puedan invertir en ella o la puedan arrendar o vender. El papel del gobierno es promover el empleo no agrícola en las zonas rurales y proveer educación y asistencia técnica.

Sin embargo, para la mayor parte de asociaciones campesinas, la reforma agraria aún no ha terminado. Además de la deuda agraria y agropecuaria, también queda por resolver el problema de las tierras excedentarias de la Fase II que aún deben ser expropiadas y redistribuidas.

Otro asunto pendiente es el Código Agrario. En los Acuerdos de Paz, el gobierno adquirió el compromiso de presentar un proyecto de ley para formular un nuevo Código Agrario un año después de suscritos dichos acuerdos. El proyecto de ley fue presentado al Congreso salvadoreño por el Ministerio de Justicia y el MAG en 1993. Sin embargo, fue tan fuerte la oposición al código propuesto, que el asunto se envió a una comisión para su reelaboración. En vista de esta dificultad, la ADC presentó su propia versión de un nuevo Código Agrario en 1996.

Ninguna de las versiones propuestas se refiere con firmeza a los derechos de la mujer a la tierra, aunque se asemejan en cuanto representan un avance con respecto a la legislación anterior. Según Orellana (1996: 33-34), en el código propuesto originalmente por el gobierno, aunque las mujeres se siguen considerando "colaboradoras" o "ayudantas" del jefe de hogar varón campesino, tres disposiciones en la sección referente a la empresa agraria familiar favorecen a las mujeres:

- El Artículo 24 propuesto dice que cuando un miembro de un grupo familiar celebra un contrato agrario, se entiende que todo el grupo familiar se beneficiará de él, aunque la propiedad sólo figure a nombre de uno o varios miembros de la familia;
- El Artículo 25 propuesto estipula que cuando se celebre un contrato para la adjudicación individual de tierra, el título figurará a nombre

de ambos cónyuges o compañeros; de lo contrario, se otorgará a nombre de quien tenga la responsabilidad del mantenimiento del hogar;

- El Artículo 27 propuesto estipula que en caso de disolución de los lazos maritales o de abandono por parte de quien figura en un contrato de arrendamiento o en la adjudicación de tierras, esto no debe penalizar los derechos otorgados por este Código a los miembros de la unidad familiar.

En el Código Agrario propuesto por la ADC, en la sección correspondiente a la empresa agraria familiar, los tres artículos propuestos que se mencionan en los párrafos anteriores se reproducen casi al pie de la letra como los artículos 48, 49 y 51 propuestos (ADC 1996: 23-24). Esto implica que existe consenso sobre el hecho de que la tierra adjudicada bajo la reforma agraria se debe titular conjuntamente, lo que representa un paso muy importante en favor de la equidad de género. Si este lenguaje se incluye en el Código Agrario definitivo, El Salvador se uniría a Nicaragua, Costa Rica y Colombia como los pocos países con disposiciones para la titulación conjunta de adjudicaciones estatales de tierra.

Además, hay otra disposición idéntica en las dos versiones del código. En el caso de las empresas asociativas, el Artículo 31 del código propuesto por el gobierno estipula que "en igualdad de condiciones, es prohibido realizar cualquier tipo de discriminación de las mujeres o de menores de edad aptos para trabajar, en relación a cualquier otra persona, para ingresar como asociado, tener acceso al trabajo o disfrutar de cualquier beneficio o derecho que se obtenga de la empresa" (Orellana 1996: 34).

En ambos códigos propuestos la frase "en igualdad de condiciones" deja, desde luego, la puerta abierta a la discriminación de las mujeres por razones ideológicas y estructurales, a menos que al mismo tiempo se tomen medidas firmes para superar la noción de que "las mujeres no son agricultoras" o la idea de que, debido a su responsabilidad en las labores domésticas, no pueden participar en el trabajo cooperativo en los mismos tér-

minos que los hombres. Sin embargo, es un pronunciamiento mucho más fuerte de los derechos de la mujer a participar en empresas asociativas que el que existía en la ley de cooperativas en el pasado. Lo que resulta interesante y un poco más confuso en la discusión en torno al Código Agrario es que el ISDEMU no se había creado cuando se formuló inicialmente el tema; así mismo, no ha participado en su reformulación actual.

### Conclusión

Este trabajo demuestra que en El Salvador, país caracterizado por el más alto grado de población rural sin tierra, bajo el programa de reforma agraria, aproximadamente uno de cada diez beneficiados en las cooperativas o individualmente fue una mujer.

El criterio de jefatura de hogar masculina resultó ser un elemento determinante en la exclusión de las mujeres. Lo más grave e irónico fue que en la fase III fueron más las mujeres que terminaron con sus tierras expropiadas que las que se beneficiaron. Fueron despojadas de la tierra mujeres que no la trabajaban directamente, lo cual señala que se desconoció una serie de factores de empoderamiento que la tierra tiene como activo para las mujeres, diferentes al de ejercer la agricultura directamente.

En la presente década, los Acuerdos de Paz de 1992 pusieron de nuevo sobre el tapete el tema de la reforma agraria. Sin embargo, en el programa de tierras para la reinserción estuvo ausente el tema de género. Aunque de manera restringida y sólo para el PTT, El Salvador se constituye en el primer país que otorga derechos individuales a cada miembro de la pareja en tierras de reparto del Estado. Esta medida incrementó el número de mujeres beneficiadas, que resultaron ser la tercera parte del reparto al FMLN.

Las mujeres salvadoreñas, aunque tienen menor acceso a tierra que los hombres, le conceden gran valor a este recurso productivo. Por esto es de gran importancia que desde el Estado y por medio del CENTA se esté desarrollando un interés

por atender a la mujer rural en su rol de productora, aunque desafortunadamente sin tener en cuenta su doble rol al continuar siendo responsable de lo doméstico.

Al mismo tiempo, el nuevo Código de Familia de 1994 muestra adelantos que favorecen los derechos de propiedad de las mujeres ante la ley, especialmente por el reconocimiento de las uniones consensuales. Desafortunadamente, frente a los adelantos señalados, la reforma para incrementar el mercado de tierras ha impulsado la parcelación y fragmentación de las cooperativas; en ello las mujeres han resultado perjudicadas. Además, se ha dejado pendiente el problema de la deuda agraria.

Actualmente el tema de la tierra ha ido perdiendo terreno y el gobierno considera que la reforma agraria "ha terminado". Las organizaciones sociales, por su parte, estiman que la solución de la deuda agraria está pendiente y que hay exceso de tierras en pocas manos, lo que deja espacio para pensar el futuro de la tierra en el país.

La posibilidad de un nuevo Código Agrario está en la agenda. En esta coyuntura el movimiento social de mujeres que impulsó la Plataforma Mujer 1997-2000, el ISDEMU desde el Estado y las organizaciones de mujeres rurales tienen un rol histórico por cumplir para que los derechos de la mujer y la tierra se garanticen. Los avances que se obtuvieron de los Acuerdos de Paz deben servir de bandera de reivindicación en cualquier espacio de discusión. ❧

### Referencias

- Alianza Democrática Campesina (1996). *Anteproyecto Código Agrario*. El Salvador.
- Alvarez, Antonio (1998). *Informe de mujeres beneficiarias PTT*. Mimeo. San Salvador.
- Banco Mundial (1996a). *El Salvador, Land Administration Project*, Report No. 15085-ES. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1996b). *El Salvador, Moving to a Gender Approach: Issues and Recommendations*, Report No. 14407-ES. Washington D.C.

- Banco Mundial (1996c). *El Salvador, estudio de desarrollo rural*. Reporte No. 16253 ES, Vol. I, 1997. San Salvador.
- Brockett, Charles (1990). *Land, Power and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*. Boston.
- CEMUJER/Instituto de Estudios de la Mujer (1994). *Código de Familia: Regímenes Patrimoniales, Régimen de Participación en las Gananciales*. Ed. Malintzin. San Salvador.
- CENTA (1997). *Informe de las actividades realizadas por los extensionistas del CENTA a diciembre 1997*. Mimeo. San Salvador.
- Central de Mujeres Campesinas (1997). *Posiciones sobre la deuda agraria y bancaria de las organizaciones campesinas y demás sectores*. Mimeo. San Salvador.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993). *La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz*. Documento LC/MEX/R.414.Rev. 1.
- Deere, Carmen Diana y Martin Diskin (1984). *Rural Poverty in El Salvador: Dimensions, Trends, and Causes*. World Employment Programme Research Working Paper No. 64. OIT.
- Ministerio de Planificación (1985). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Dirección General de Coordinación. San Salvador.
- FAO (1992). *Situación jurídica de la mujer en diecinueve países de América Latina*. Roma.
- Flores, Margarita (1994). *Tierra: conflicto y paz en El Salvador*. Ponencia presentada en el 48º Congreso Internacional de Americanistas. Estocolmo.
- FMLN, Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (1996). *Consideraciones generales sobre el programa de asentamientos humanos rurales*. Mimeo. San Salvador.
- Fundación Arias (1992). *El acceso de la mujer a la tierra en El Salvador*. San José.
- Fundación Arias (1998). *La legislación nacional relacionada con el acceso de las mujeres a la tierra y a la propiedad*. San José.
- FUNDE, Fundación Nacional para el Desarrollo (1997). *Tierras, deuda agraria y políticas agrícolas, versión popular*. San Salvador.
- FUNDESA (1997). *Proceso de participación de proindivisos en propiedades P.T.T. y elementos básicos para estrategia de desarrollo*. Mimeo. San Salvador.
- FUNDESA (1997). *Alternativas sobre la distribución de la tenencia de la tierra*. Mimeo. San Salvador.
- FUSADES (1997). *Pobreza Rural*. Boletín No. 138. San Salvador.
- Girón, Bertila y Halsband, Silvia (1995). *La mujer rural en El Salvador, Informe Nacional CENTA-FAO*. El Salvador.
- Gómez Cruz, Ricardo A (1997). *Uso y tenencia de la tierra en El Salvador*. Informe preliminar de consultor. El Salvador.
- Hernández, Pedro y Dada Hüt, Óscar (1997). *El programa de transferencia de tierras*. Serie Avances FUNDE. El Salvador.
- ISDEMU (1997). *Política Nacional de la Mujer*. San Salvador.
- Lastarria-Cornhiel, Susana (1988). *Female Farmers and Agricultural Production in El Salvador*. Development and Change.
- Luciak, Ilja (1996). *Gender and Democratization in El Salvador*. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco.
- Mendoza Orantes, Ricardo, ed. (1997a). *Recopilación de leyes civiles actualizadas*. San Salvador.
- Mendoza Orantes, Ricardo ed. (1997b). *Recopilación de leyes de la reforma agraria (actualizadas)*. San Salvador.
- MAG (1997a). *Programa de corto plazo para reactivar el sector agropecuario. Resumen*. El Salvador.
- MAG (1997b). *Informe de coyuntura*. El Salvador.
- Ministerio de Justicia. *Código de Familia*. Ed. Último Decenio, s.f. El Salvador.
- Montoya, Aquiles (1993). *El sector cooperativo: elemento clave para una estrategia de desarrollo popular*. Revista Estudios Centroamericanos No. 539.
- PRISMA, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (1996). *La deuda del sector agropecuario: implicaciones de la condonación parcial*. San Salvador.
- Red FIAN El Salvador (1996). *Por el derecho a alimentarse en El Salvador*. Ponencia presentada en el seminario Sistema de Documentación sobre el Derecho Humano a Alimentarse. San Salvador.
- Salazar, Marcos (1997). *La evolución del movimiento campesino en El Salvador*. Ponencia presentada en el seminario Uso y Tenencia de la Tierra. Ciudad de Guatemala.
- Thiesenhusen, William (1995). *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder: Westview Press.

## Boletín PRISMA

31. Experiencias locales de gestión en El Salvador: Nueva Concepción, Zacamil y Zapotitán
30. Hacia una gestión ambiental estratégica en El Salvador
29. Lineamientos para una estrategia ambiental de la Región Metropolitana de San Salvador
28. Cambio climático global y revegetación nacional: Retos y oportunidades
27. Gestión local de los desechos sólidos en la Región Metropolitana de San Salvador
26. El Agro Salvadoreño y los servicios ambientales: Hacia una estrategia de revegetación
25. Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador
24. Conflictos ambientales y desarrollo sostenible en las regiones urbanas
23. Estado, Actores Sociales y Medio ambiente urbano en El Salvador
22. Hacia una Estrategia Ambiental para la Región Metropolitana de San Salvador
21. Las Transformaciones del agro salvadoreño y la efectividad de políticas sectoriales
20. La gestión de la tierra urbana en El Salvador
19. Evaluación Ambiental Estratégica
18. Terremotos, urbanización y riesgo sísmico en El Salvador
17. Proceso de urbanización y sostenibilidad en El Salvador
16. Restricciones para el desarrollo forestal y la revegetación en El Salvador

## Publicaciones Especiales

- \* El Banco mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo: Operaciones en Centroamérica y Guía de Acceso a Información y Participación Pública
- \* La Deuda del Sector Agropecuario: Implicaciones de la Condonación Parcial
- \* La Evolución de la Red Urbana y el Desarrollo Sostenible en El Salvador
- \* El Salvador: Dinámica de la Degradación Ambiental

Las publicaciones de PRISMA se encuentran disponibles en las siguientes Librerías:

- Librería UCA
- Universidad Luterana Salvadoreña
- Librería FEPADE
- Book Shop Galerías Escalón
- Book Shop Metrocentro
- Book Shop Gavidia
- ASTAC
- Libros CHAMUL (Santa Ana)
- La Segunda Lectura (Santa Ana)
- Librería M.J. Grafos

### Suscripción Anual a Boletín PRISMA (6 Números)

El Salvador (Entrega a Domicilio)	¢ 75.00
Centro América y Panamá (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 15.00
Resto del Mundo (Envío por Correo Aéreo)	US\$ 25.00



PROGRAMA SALVADOREÑO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Director: Herman Rosa

Editor: Nelson Cuéllar

Tels.: (503) 298-6852  
(503) 298-6853  
Fax: (503) 223-7209  
E-Mail: info@prisma.org.sv  
URL: www.prisma.org.sv

La Fundación PRISMA es un centro de referencia, investigación e incidencia sobre temas de desarrollo y medio ambiente en El Salvador.

La Fundación PRISMA trabaja por la construcción de consensos para una gestión de desarrollo viable, ambientalmente sensata y socialmente incluyente en El Salvador.

Nuestro estilo de trabajo es una interacción constante, amplia, transparente y colaborativa con los principales actores del desarrollo.