

El Programa de Transferencia de Tierras en Tecoluca: Situación Actual y Proyecciones

Leonel Meza y Andrew R. Cummings

Un reciente estudio realizado en propiedades del municipio de Tecoluca, departamento de San Vicente, por la Fundación Nacional Para el Desarrollo FUNDE, abarcando el 98% de las tierras transferidas a excombatientes del FMLN y tenedores, por el Programa de Transferencia de Tierras PTT, ofrece revelaciones interesantes desde el interior de los procesos propios de las comunidades, en su búsqueda por dar el primer paso en su proceso de desarrollo: la definición final de las formas de distribución y tenencia de sus tierras.

Antecedentes

Con la firma de los Acuerdos de Paz, se inicia el proceso de reinserción económico-social de los ex-combatientes, tanto del FMLN como de la FAES, acompañado por el gobierno mediante varios programas. El más relevante es el Programa de Transferencia de Tierras (PTT). Este se ha venido desarrollando con diferentes matices en las zonas en que se ejecuta, según la dinámica propia de los beneficiarios, agentes institucionales y gremiales presentes en ellas.

En el municipio de Tecoluca (departamento de San Vicente), se ha avanzado considerablemente en la concertación entre las diferentes ONGs y gremios que allí trabajan, y el proceso se ha venido desarrollando de la manera siguiente:

Promovido por CRIPDES¹, algunas instituciones que trabajan en la zona y la comisión de tierras del FMLN, se realizó con los beneficiarios del PTT un proceso de consenso social básico sobre las formas de tenencia y uso de la tierra, a partir de la presentación y discusión en asambleas de una serie de alternativas, llegándose así a una primera aproximación.

Esta se caracteriza por la adopción en las propiedades de un número variable de formas de distribución y tenencia de la tierra, pero sin haberse definido criterios para analizar –con

fundamento técnico– la vocación de los suelos, así como la mejor ubicación y delimitación de las diferentes áreas al interior de sus propiedades.

Sin embargo, estos consensos han demostrado en la práctica no ser sólidos y tampoco representar el parecer de todos los beneficiarios presentes en la comunidad. El mecanismo de asambleas utilizado, por ser masivas y de relativa corta duración, no permitía una participación equitativa de todos los tenedores, ya sea por no vivir dentro de la misma, no ser de fácil convocatoria o por pertenecer a un grupo de interés minoritario dentro de la comunidad.

Motivados por esa preocupación en particular, dentro de la preocupación mayor del proceso de desarrollo que las comunidades han de enfrentar, las instituciones y CRIPDES han formado el Equipo Regional de Tecoluca² para iniciar un proceso que, partiendo de los avances hasta ahora logrados en el consenso social básico, aporte nuevos elementos para lograr niveles de mayor afinamiento al mismo.

Las decisiones finales sobre distribución y tenencia tomadas a través de este proceso serían enriquecidas por la disponibilidad de datos técnicos tales como: la potencialidad productiva de los suelos con la finalidad de orientar el uso de los mismos hacia su mayor

potencial, y las características ecológicas de la zona, de cara a ir creando condiciones favorables en su futuro manejo sostenible.

Los datos más relevantes del diagnóstico y

de la propuesta que se deriva de las discusiones realizadas por el Equipo Regional que condujo este trabajo, se exponen a continuación.

Los Beneficiarios

La población beneficiaria del Programa de Transferencia de Tierras del municipio de Tecoluca asciende a 2,397 nuevos propietarios, nucleados en 1,110 familias con un promedio de poco más de dos beneficiarios por familia (2.2).

Las mujeres son apenas un 37.8% de los nuevos propietarios, lo cual representa un reto e implica que se deben hacer esfuerzos especiales para garantizar su participación en los procesos que se desarrollen.

La definición final de las formas de uso y tenencia de las tierras se ve afectada por la composición, origen y experiencias durante la guerra de los beneficiarios. El 18% son excombatientes del FMLN y el 82% tenedores con diferentes niveles de experiencia productiva. En el conjunto existen diversas expectativas para desarrollar su vida, existiendo algunos que no tienen interés productivo en las tierras.

Por diferentes razones muchos beneficiarios no viven en los terrenos ofertados (38.5% viven fuera). Algunos de ellos continuaron viviendo en San Salvador, ya que en la zona no existen las condiciones mínimas necesarias³.

La comunicación entre aquellos y la comunidad que se está desarrollando en las

	Totales
No. Tenedores	1,966
Mujeres	790
Hombres	1,130
No. Excombatientes	431
Mujeres	167
Hombres	253
No. Familias	1,010
Propietarios viviendo en propiedad	1,318
Propietarios viviendo fuera	923
No. Total de Propietarios	2,397

tierras recibidas se ha convertido en el principal problema.

Como resultado de lo anterior, los procesos definitivos de las formas de uso, tenencia y organización para la producción resultan lentos, e implican un tratamiento especial a estos productores, por la lógica distinta que puedan poseer respecto a su relación con la tierra.

Las Tierras Transferidas

Las 9,577.7 mzs comprendidas en el estudio se encuentran distribuidas en 28 comunidades, lo cual, si se compara con los 2,397 beneficiarios de las mismas, presenta una relación tierra/hombre promedio de 4.2 mzs por beneficiario.

Teniendo en cuenta que no toda la tierra tiene potencial productivo agropecuario, al considerar la tendencia individualista mostrada por los nuevos productores, resulta preocupante el escenario futuro que se podría configurar de no manejarse cuidadosamente esta situación.

El Costo de las Tierras

Las 9,577.7 mzs que comprende el programa en Tecoluca configuran una deuda agraria total por la cantidad de 51,278,878 colones, lo cual significa que se adquirieron compromisos de pago por ₡5,825.00 por manzana en promedio.

Partiendo de la relación tierra/hombre en promedio de 4.2 mzs por beneficiario, que se establece en el caso de Tecoluca, tendríamos un costo promedio por propietario de 22,831 colones. De la misma manera, en promedio, cada propietario debería pagar una cuota anual (sin intereses) de deuda agraria por la cantidad de 2,328 colones.

En virtud del decreto de condonación parcial de la deuda agraria aprobado recientemente por la Asamblea Legislativa a los beneficiarios de los programas de la Reforma Agraria y del

PTT, se les condonaría hasta un 70% de la deuda adquirida, si se realizaba un «pronto pago»⁴ de la deuda que quedaría vigente, de aceptarse esta modalidad.

Para el caso específico de las propiedades transferidas a las comunidades comprendidas en el estudio, el monto total de la deuda más los intereses calculados para dos años configuran una deuda de ₡59,483,498; el monto total condonado sería de ₡53,623,449 y la deuda vigente sería por ₡5,860,050.

En el caso particular del propietario promedio, los cálculos arrojan las cifras siguientes: Monto de la deuda por propietario (capital más intereses), ₡26,484; monto condonado por propietario, ₡23,539; y monto vigente si se acepta el «Pronto Pago», ₡2,945.

La Dinámica Actual de la Producción

Uso de los suelos y tecnología

Como se puede notar en el Cuadro N° 2, el área mayoritaria es la dedicada a la producción de granos básicos, con 44% de las tierras en producción⁵, seguida por la dedicada a la ganadería con el 40%, y en tercer lugar, con 16% los cultivos diversificados en los que se agrupan en orden descendente, los agroindustriales, las hortalizas y los frutales.

Tal estructura productiva se puede calificar como transición entre una de subsistencia, en la que los granos básicos y la ganadería extensiva son sus rasgos característicos, y una más empresarial con mayor presencia de cultivos diversificados, cuyo manejo demanda la utilización de tecnología más avanzada. Tal es el caso de la producción de hortalizas, de la cual se reportan 113 mz. (Cuadro N° 2).

El caso de los sistemas de riego que operan en la zona y el uso de maquinaria agrícola para la preparación de suelos constituyen, de la

misma forma, un indicador importante que abona en la dirección ya señalada. Se debe mencionar que actualmente se están realizando esfuerzos técnicos de importancia para superar las dificultades de manejo y resultados limitados obtenidos durante los años recientes con los sistemas de riego.

Organización para la producción

Este aspecto es uno de los menos trabajados a nivel de las instituciones, gremios y comunidades, por no contar a la mano con experiencias exitosas, que además sean avaladas por los diferentes beneficiarios.

Aunque ésta se encuentra en proceso de definición al interior de las comunidades, a nivel de la zona ya se pueden observar formas básicas que pueden dar pie a formas más avanzadas, pero que necesariamente necesitan estudio, diseño y pruebas.

El reto en este momento es una mejor

definición y afinamiento en las formas, el diseño de su organización y funciones, como también la normatividad y el instrumental necesario para maximizar sus resultados empresariales.

Las formas de organización que la población beneficiaria del PTT en Tecoluca utilizó para producir durante el ejercicio agrícola 1995-96 son las siguientes: individual o familiar⁶, que comprende el área mayoritaria; cooperativa, asociativa y comunal. Esta última probablemente sufra más cambios que las demás ya que es la menos estructurada y tiende a ceder su espacio a formas empresariales.

Al analizar las formas de organización productiva, se puede apreciar que la producción preponderante durante el año agrícola 1995-96 se ha realizado bajo la modalidad de trabajo familiar, abarcando un área aproximadamente 2.2 veces mayor que el área producida bajo la modalidad colectiva, abarcando las formas cooperativas, asociativas y comunales (ver Cuadro N° 2).

En el caso de la producción asociativa, se

genera una relación tierra producida/asociado de 1.2 mzs/productor colectiva comparado con 2.14 mzs por productor familiar, lo cual estaría demostrando que en la forma colectiva se presenta una mayor concentración de esfuerzo humano por unidad de área.

Participación de la mujer

Aunque la participación de la mujer en la actividad productiva de forma familiar no se puede establecer completamente por falta de información de todas las comunidades, los datos existentes indican una relación de 1.7 veces más por parte de los hombres. En la forma de producción colectiva, la relación general que se establece es un promedio de 3.6 veces más productores hombres que mujeres.

Parece haber mayor participación de las mujeres en la produ-

cción familiar que en la colectiva, aunque no se descarta la participación de mujeres no socias que trabajen en lo colectivo. No obstante lo anterior, hay necesidad de calificar y cuantificar mejor la participación de la mujer en las actividades productivas.

Situación Actual de la Toma de Decisiones sobre la Propiedad

Como se mencionó anteriormente, con el apoyo de instancias gremiales e instituciones, las comunidades han venido construyendo consensos básicos sobre la distribución y tenencia que en definitiva adoptarán para sus tierras. Antes de la realización del estudio no se habían hecho esfuerzos de sistematización y cuantificación de este proceso, teniéndose tan solo la certeza de que las decisiones no habían demostrado solidez.

La sistematización que el estudio ha permitido demuestra que, para ser más sólido, el proceso iniciado necesita mayores niveles de definición y afinamiento de las decisiones, y una mayor claridad sobre los criterios a utilizar al decidir entre las diferentes alternativas. Los criterios utilizados hasta la fecha han demostrado insuficiente solidez y sustentación técnica. Más adelante en el artículo se expone la propuesta trabajada para

Cuadro No. 2			
Uso Actual de los Suelos de la Comunidades del PTT del Municipio de Tecoluca (en Mz.)			
Modalidad de Producción	Familiar	Colectiva	Total
Granos Básicos	2,263	896	3,159
Hortalizas	42	71	113
Agroindustriales	665	353	1,018
Frutales	0	12	12
Bosques	--	--	954
Ganadería	--	--	2,858
Totales	2,970	1,332	8,114

Nota: Los granos básicos incluyen el cultivo de arroz.

responder a esta situación.

Como se puede deducir de la información del Cuadro N° 3, entre las comunidades para las cuales hemos logrado recolectar información, existe un 20% que aún no han definido la forma de propiedad que quieren para las diferentes formas de producción y servicios. No obstante, se debe aclarar que hace falta información en un 17% de las comunidades que podría afectar estos resultados.

Por tanto, los resultados de la encuesta nos deja con la claridad que sólo entre un 63% de las comunidades existe una aparentemente firme decisión acerca de las formas de propiedad que se desean.

Formas de Producción y Uso	No Definido	Sin Datos	Ya Definido
Familiar	19.80%	2.10%	78.20%
Asociativa	6.30%	16.70%	77.50%
Cooperativa	16.70%	39.70%	43.60%
Area Forestal	33.70%	8.90%	57.40%
Area Social	23.90%	18.30%	57.80%
Promedio	20.10%	17.10%	62.90%

Elementos para una Propuesta

La propuesta preliminar que se ha venido trabajando es el resultado de un esfuerzo del Equipo Regional en Tecoluca⁷ para construir una metodología viable que facilite un proceso de definición y legalización de la distribución y tenencia de la tierra en las comunidades del PTT, que pueda servir para cualquier iniciativa destinada a resolver la problemática en cuestión, ya sea por ONGs trabajando en la zona u otras instancias como el USAID y la Unión Europea.

El objetivo de este proceso es definir la forma de distribución y tenencia de la tierra a través de un proceso de participación democrática de todos los tenedores, sobre la base de estudios agroecológicos y tomando en cuenta criterios urbanísticos y legales, para crear las condiciones necesarias para la planificación y el impulso del desarrollo en estas comunidades.

Las actividades y metodología que se proponen son las siguientes:

□ Presentación y discusión del proceso de definición de la distribución y tenencia en asambleas generales en cada comunidad/

propiedad.

- Conformación de un equipo representativo en cada comunidad que apoye al equipo ejecutor⁸ en aspectos organizativos y los acompañe en la realización de los estudios, para que, con base en su experiencia y conocimiento del lugar, apoye a los técnicos en la elaboración de propuestas realistas.
- Elaborar, con el equipo de apoyo, un plan específico de trabajo para cada comunidad tomando en cuenta el estado actual de la decisión sobre distribución y tenencia de la tierra.
- Realizar estudios de uso actual y potencial de suelo, así como de la calidad de los recursos naturales.
- Elaboración de planos topográficos de la extensión de la propiedad que incluyen el uso actual del suelo, la ubicación de la infraestructura social y productiva.
- Elaboración de propuestas mapificadas, conjuntamente con el equipo de apoyo, para la distribución y tenencia de las áreas de vivienda, sociales, forestales y de

producción que tomen en cuenta los resultados de los estudios y también el uso actual del suelo, la organización de la producción existente y los consensos sociales básicos que existen.

- Realización de un proceso de presentación, utilizando mapas grandes, y discusión de las propuestas resultantes, en cada comunidad/propiedad, con participación de todos los beneficiarios en cada comunidad para definir la forma de distribución y tenencia de la tierra.

Este proceso, que será planificado conjuntamente con el equipo de apoyo, no tiene que desarrollarse sólo en asambleas generales, sino también en reuniones de trabajo con grupos de interés específicos, como mujeres y ex-combatientes tenedores, socios de la cooperativa, miembros de grupos asociativos y productores no involucrados en la producción colectiva.

- Medición y escrituración de las áreas definidas por los tenedores.
- Elaboración de planes de desarrollo, incluyendo planes de manejo de los recursos naturales, para las comunidades utilizando la información de los estudios técnicos y una metodología participativa.

Si bien es fundamental realizar los esfuerzos necesarios para garantizar una óptima utilización de los suelos en las propiedades del PTT, y garantizar, con una escrituración satisfactoria para todos los propietarios, la estabilidad necesaria para impulsar los planes de desarrollo de largo plazo, esto sólo es un primer paso. Quedan pendientes aspectos como la organización para la producción y la organización comunal, el conjunto de servicios a la producción (crédito, asistencia técnica, capacitación), la búsqueda de la especialización

productiva, todo lo relacionado con el mercado, y las condiciones macroeconómicas favorables al desarrollo agroindustrial nacional.

El complejo camino del desarrollo de estos nuevos agentes de la economía nacional solamente empieza, y es un reto que apunta en muchas y variadas direcciones, para todas las instancias que de alguna manera están comprometidas con ellos.

Notas:

¹ CRIPDES son las siglas de la Corporación de Comunidades Rurales para el Desarrollo de El Salvador, organización gremial con fuerte presencia en el municipio de Tecoluca.

² El «Equipo Regional», es un esfuerzo de concertación interinstitucional para impulsar acciones de desarrollo en la zona de Tecoluca, en el que participan los responsables regionales de: la Fundación CORDES, FUNPROCOOP, FEDECOOPADES, CRIPDES San Vicente y FUNDE, apoyados por la Fundación SHARE.

³ El estudio realizado determinó a la fecha un déficit de viviendas del 78%.

⁴ El pronto pago se refiere a un período de un año que caduca en julio de 1997, fecha hasta la cual se pueden acoger al decreto. Después de ésta las condiciones de la deuda queda en las mismas condiciones, pero con la posibilidad de ser privatizada.

⁵ En el cultivo del maíz se presentan casos en que se trabaja en asocio con frijol o con ajonjolí en el mismo terreno, por lo cual lo cual el área de producción reportada no equivale a manzanas de terreno.

⁶ De aquí en adelante se utilizará la categoría producción familiar como sinónimo de la producción individual, reflejando la realidad que en la producción tradicionalmente llamado individual, generalmente participan otros miembros de la familia del productor.

⁷ *Ibid.*, pág. 1.

⁸ El equipo ejecutor será el equipo técnico especializado constituido para la realización de los estudios técnicos necesarios: de suelos, agroecológicos y topográficos.

Alternativas para el Desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas del desarrollo económico y social del país.

Dirección: Apdo. Postal 1774,
Centro de Gobierno, San
Salvador, El Salvador.

Tel/Fax: 226-6887/225-5704

Correo electrónico:
funde@es.com.sv

FUNDE
Apdo. Postal 1774
Centro de Gobierno
San Salvador, El Salvador

IMPRESOS

CORREOS DE
EL SALVADOR
SAN SALVADOR

REDUCCION DEL 50%
TARIFA SOBRE IMPRESOS
(Servicio Interno)
RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR
de fecha 7 de julio 1975