

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Costos y Retrasos de la Reinserción para la Paz<sup>1</sup>

Diego Rosales

Desde los últimos meses del año pasado a la fecha, los Acuerdos de Paz han cobrado particular notoriedad debido a las convulsiones sociales que ha generado el retraso de algunos acuerdos referentes a la reinserción de los ex-combatientes así como por la cada vez mas clara posición gubernamental aduciendo que los gastos que devienen del cumplimiento de los Acuerdos constituyen "gastos pendientes cuantiosos" que es necesario "limitar"<sup>2</sup>.

Entre los acuerdos pendientes de cumplirse, el retraso en el cumplimiento de aquellos destinados a la reinserción de los ex-combatientes de ambos bandos, particularmente la transferencia de tierras y entrega de créditos para la producción agropecuaria, han motivado -entre otras cosas- dos ocupaciones de la Asamblea Legislativa por ex-soldados gubernamentales, movilizaciones de ex-combatientes del FMLN y un fuerte debate entre el gobierno y la oposición política alrededor de las responsabilidades por estos retrasos.

Ante el debate que estas acciones han generado, el gobierno expresa que los retrasos se deben a los constantes cambios de listas de beneficiarios presentada por el FMLN; y cada vez, con mayor insistencia y coherencia, formula el siguiente razonamiento sobre los costos financieros de los Acuerdos de Paz: "Los compromisos derivados de los acuerdos de paz han tenido un costo para el país de 13,000 millones de colones", de los que hasta el momento "se encuentran sin financiamiento externo 1,320 millones, a pesar de estar planificado que se recibiría una gran cantidad de ayuda externa... Por lo tanto, es necesario [hacer] un esfuerzo ...[por] mantener los gastos dentro de los acuerdos negociados y aprobados" e imperativo que "la ejecución de los programas... sean diseñados sobre la base de mayor eficiencia y racionalidad; así los créditos...no deben constituir un subsidio disfrazado sino deben de efectivamente pagarse, esto los hará" a los beneficiarios "sujetos de crédito y viabilizará el acceso a nuevos financiamientos".

### En este número:

Costos y Retrasos de la Reinserción para la Paz

D. Rosales

p. 1

Impactos del Paquete sobre la Agricultura Salvadoreña: Entre la Globalización y el Abandono

P.J. Hernández

p. 8

Al mismo tiempo, continúa el razonamiento gubernamental, "...dado el incumplimiento de los ofrecimientos financieros de la comunidad internacional es prioritario que se disponga de mayores ingresos sin afectar los logros alcanzados en cuenta a la estabilidad económica" mediante la "obtención de donativos externos, aumento de algunos impuestos, mayor racionalización del gasto público, eliminación de funciones que no son competencia del sector público, mayor eficiencia, etc."<sup>3</sup>.

Dada la actualidad política del tema, ya que el 30 de abril del presente año se cumple la última fecha acor-

dada por las partes para el total cumplimiento de los Acuerdos, creemos necesario hacer un primer acercamiento al tema desde el ángulo particular de los Programas de Reinserción en sus aspectos más debatidos: su financiamiento y los retrasos en la ejecución dejando para otro momento el abordaje de otros aspectos quizás más sustanciales como son la calidad de su ejecución, su lógica y complementariedad interna, la viabilidad de las cargas crediticias o su impacto de cara al futuro del país.

### Las vías de reinserción

La reinserción arranca

con la desmovilización de los efectivos militares de ambos bandos que se desarrolló en diferentes momentos entre 1992 y 1994, y fue organizada desde un principio en tres fases que contienen un gran número de programas específicos. En los informes de la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), la mayoría de estos programas aparecen agrupados por tipo de actividad como, por ejemplo: capacitación agropecuaria y de industria o servicios, asistencia técnica agropecuaria y para micro empresa, créditos rurales y urbanos, etc. No se mencionan la transferencia de tierras, de tal forma que se hace difícil entender si di-

**CUADRO No. 1**  
**Los principales programas de reinserción y cantidad potencial de beneficiarios**

Reinserción como...	Beneficiarios			
	FAES/PN	FMLN	Civiles	Total
Pequeños campesinos	10,626	7,337	21,929	39,892
Microempresarios	5,624	1,597		7,221
Estudiantes	1,342	699		2,041
Oficiales	n.d.	600		600
Lisiados	7,000	3,586	1,414	12,000
PNC	n.d.	n.d.		n.d.
Estudiantes menores	0	800		800
Indemnizaciones tropa(1)	26,794	0		26,794
Familiares de muertos			18,000	18,000
<b>POBLACION TOTAL</b>	<b>33,794(3)</b>	<b>14,619(2)</b>	<b>41,343</b>	<b>89,756</b>

FUENTE: Elaborado en base al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994; e informe de ONUSAL sobre PTT, 21 marzo 1995.

(1) Por no existir ninguna certificación oficial de la ONU sobre la cifra total de desmovilizados en las fuerzas gubernamentales, empleamos las cifras calculadas por el GOES para el pago de indemnizaciones. Esta cifra no incluye a personal que prestaba servicio obligatorio ni a los oficiales que accedieron a partidas secretas.

(2) Incluye a 10,944 desmovilizados registrados, lisiados y cuatro políticos que accedieron a becas de estudio o al programa de oficiales.

(3) Debido a que los ex-soldados que acceden a programas de reinserción también reciben indemnización, evitamos sumarlos dos veces, agregando los que reciben indemnización más los lisiados.

**CUADRO No. 2**  
**Fuentes, montos y porcentajes del financiamiento de los programas de reinserción**  
**(millones de colones)**

	Comunidad Internacional				
	Préstamo	Donación	GOES	Déficit	Costo Pot.
Cantidades:	341.3	1,699.0	874.1	990.4	3,904.0
Porcentajes:	8.7%	43.5%	22.4%	25.4%	100%

*FUENTE: Cuadro elaborado en base a información del documento "Gobierno de El Salvador: Acuerdos de Paz", que se presentara ante la ONU para gestión de recursos económicos que cubran el déficit de los programas de reinserción, diciembre de 1994.*

ferentes grupos de programas persiguen algún objetivo en común que los haga complementarios y posibiliten en algún momento evaluar su impacto.

Para posibilitar un análisis que permita evaluarlos por su impacto, agrupamos los diferentes programas de acuerdo al tipo de actividad productiva y social en que se busca reinsertar a los desmovilizados. Por este método, se descubren las siguientes grandes vías de reinserción: reinserción como pequeños campesinos, reinserción como microempresarios, reinserción como estudiantes, reinserción como PNC, y reinserción como lisiados. Existen además programas específicos, tal como la reinserción de oficiales del FMLN como pequeños empresarios, y una vía secreta, no documentada, de reinserción para los oficiales de las FAES.

Los destinatarios de los programas de reinserción son aproximadamente 90.000 personas (ver Cuadro No. 1), de los que aproximadamente 49.000 constituyen

estrictamente ex-combatientes. El resto es población civil que habitaba en las zonas bajo control guerrillero durante el conflicto o familiares directos de combatientes muertos.

Del mismo cuadro se desprende que casi todos los programas de reinserción de ex-combatientes tienen carácter similar (FAES-FMLN), exceptuando las indemnizaciones, que sólo son entregadas a los ex-combatientes gubernamentales, y una ayuda en útiles escolares y transporte para los combatientes del FMLN que, por ser menores de edad, no pudieron acceder a otros programas. Se observa también que mientras el 95% de los desmovilizados de la guerrilla se mantienen como beneficiarios potenciales de los programas de reinserción, solo el 66% de los ex-combatientes gubernamentales que recibirían indemnizaciones se mantienen como tales.

### **Cuánto cuestan y quién paga**

Según apreciaciones realizadas por el gobierno en di-

ciembre de 1994, los costos potenciales de los programas de reinserción y lisiados alcanzarían los 3,904.8 millones de colones, constituyendo esta cantidad el 29% de los costos totales de los Acuerdos de Paz. Según cifras preliminares, como evidencia el Cuadro No. 2, de los costos totales de los Programas de Reinserción, el gobierno ha aportado el 22.4% y la comunidad internacional el 52.2%. El déficit del 25.4% está siendo en la actualidad gestionado ante esta última.

Un análisis más detallado los programas a los que ha contribuido financieramente el GOES (ver Cuadro No. 3), revela que de los 874.1 millones de colones aportados, 163.1 millones no constituyeron desembolso alguno, ya que fueron entregas de tierras que estaban en poder del ISTA y cuya compra, en su momento, fue financiada por el gobierno de EEUU. De los desembolsos financieros efectivos, 388 millones de colones (más de la mitad), constituyen indemnizaciones a ex-combatientes gubernamentales.

**CUADRO No. 3**  
**Aportes del GOES a los programas de reinserción (en millones de colones)**

Aportes del GOES al programa de...	En	%	En	%
	efectivo	C.T.	especies	C.T.
Tierras	19.4	0.5	163.1	4.2
Indemnizaciones FAES/PN	396.2	10.1		
Créditos agropecuarios	204.8	5.2		
Rehabilitación lisiados	54.95	1.4		
Aporte a fondo de lisiados	35.00*	0.9		
<b>TOTALES</b>	<b>710.35</b>	<b>18.2</b>	<b>163.1</b>	<b>4.2</b>

*FUENTE: Elaborado en base al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre de 1994; e informe de ONUSAL sobre PTT, 21 marzo 1995.*

\* En el documento este desembolso no aparece realizado ni por el Ministerio de Hacienda ni por el BCR.

%: Porcentaje del costo total (3904 millones de colones).

mentales que, paradójicamente, no se pagaron del presupuesto anual de las FAES, que con menos de la mitad de su personal (según determinan los Acuerdos de Paz), mantiene prácticamente inalterado su presupuesto en casi 866.5 millones de colones anuales desde 1991.

En realidad, los desembolsos financieros efectivos del gobierno a los programas de reinserción se limitan al 18.2% de los costos potenciales totales, de los cuales el 10.1% se dedica al pago de indemnizaciones a las ex-tropas gubernamentales, el 6.6% se dedica a lisiados y sólo el 5.7% a los programas similares de reinserción de ambos bandos. Es decir, la reinserción de los ex-combatientes del FMLN corre casi exclusivamente a cuenta de la cooperación internacional.

La cooperación internacional, por su parte, ha aportado el 52.2%, y si se concretan las actuales solici-

tudes responderá por el 77.8% del financiamiento de los programas. De los coeoperantes internacionales, los mayores hasta ahora han sido EEUU (55%), la Unión Europea (19.6%), Alemania (10.8%) y el BCIE (6.4%).

Por último, en lo que respecta al financiamiento de los programas de reinserción y lisiados, hay que destacar que de su costo potencial calculado en 3,904 millones de colones, la mitad (1,996 millones) deberán ser devueltos por los beneficiarios al Estado, pues son entregados en formas de crédito para la compra de tierras, para la producción agropecuaria, para la activación de microempresas o construcción de viviendas.

En síntesis, la óptica empleada por el gobierno de que los Acuerdos de Paz significan "un costo para el país" es errónea. Hasta ahora los programas de reinserción han significado un

ingreso neto a la economía nacional de mas de 2,000 millones de colones del exterior, de los cuales 1,700 millones son donaciones. Mientras tanto, para las arcas del Estado salvadoreño, los programas de reinserción han significado una erogación de 710 millones de colones, el 18% menos que el presupuesto anual de las FAES, a cambio de lo cual recibirá durante los próximos 30 años 1,996 millones de colones mas los intereses correspondientes, como producto del pago de los diferentes créditos otorgados dentro de los programas de reinserción.

### **Administradores, ejecutores y beneficiarios**

El manejo casi exclusivo de los fondos del gobierno y de los donados por la AID han estado en manos de la SRN, la que a su vez los ha canalizado a diferentes ejecutores según el tipo de programa. Como demuestra

el Cuadro No. 4, los mayores ejecutores son principalmente instituciones de gobierno, instituciones norteamericanas vinculadas a la AID e instituciones privadas vinculadas a la gran empresa privada salvadoreña. En una proporción considerablemente menor aparece la Fundación 16 de Enero, vinculada a los beneficiarios del FMLN.

Los donantes europeos evadieron -en la medida de lo posible- el canal administrador de la SRN y desarrollaron modalidades propias de ejecución, como el proyecto ALA 92/18 de la Unión Europea en Usulután, o a través de ejecutoras nacionales aceptables para los beneficiarios, como fue el caso de la selección de FUNDASAL (por los alemanes) para la construcción de viviendas de ex-combatientes del FMLN, y de HABITAT para la cons-

trucción de viviendas de ex-combatientes de las FAES.

El PNUD constituyó un importante factor concertador en la negociación de los programas y buscó una modalidad propia de ejecución que tomó mas en cuenta la institucionalidad salvadoreña, gubernamental y no gubernamental, que los otros cooperantes internacionales.

Un importante papel como contraparte, con muy poco apoyo institucional de la SRN y de los donantes gubernamentales, juegan la Fundación 16 de Enero, la Comisión de Tierras del FMLN, la Comisión de Reconstrucción del FMLN y ASALDIG (Asociación Salvadoreña de Lisiados y Discapacitados de Guerra). Prácticamente todos los programas de reinserción han sido negociados por estas

instancias, definiendo inclusive los términos de los programas destinados a los ex-combatientes de las FAES. Sin embargo, a excepción de ASALDIG, la modalidad de representación política ejercida por el FMLN a nombre de sus ex-combatientes no ha dado lugar a la conformación gremial representativa de este sector.

En el caso de los ex-combatientes de las FAES, el esquema de representación institucional de las FAES a nombre de sus ex-combatientes fracasó rotundamente, dando lugar a la formación de diversas organizaciones gremiales como ALFAES (Asociación de Lisiados de las FAES) y ADEFAES (Asociación de Ex-combatientes de las FAES). Durante el último año, éstas protagonizaron las más radicales muestras de descontento ante el incumplimiento de los programas de reinserción.

### Balance preliminar

La característica principal, aunque no exclusiva, de los programas de reinserción y motivo de convulsiones sociales ha sido su retraso.

En el caso del PTT, piedra angular de la vía de reinserción como campesinos, pues cubre el 64% de los que podríamos llamar "programas duros" de reinserción, los Acuerdos de Paz rezaban: "Salvo los casos de especial complejidad, el gobierno de

**CUADRO No. 4**

**Instituciones que manejan mayores montos de ejecución de programas de reinserción**

Tipo de institución	Administradores de fondos de ejecución	Montos de ejecución (millones de colones)
GOES	Banco de Tierras	1.100
GOES	BFA	561
Privadas	FEDISAL	147
Privadas	U.Don Bosco/PROMIPE	35
Privadas	HABITAT	15
Privadas	FUSADES	22
EE.UU.	TechnoServe	48
EE.UU.	CRS	47
EE.UU.	CREA	47
FMLN	F-16	12

FUENTE: Construcción propia elaborada en base a diferentes documentos presentados por la SRN.

El Salvador legalizará de manera definitiva el régimen de tenencia de las tierras en las zonas ex-conflictivas, dentro de un plazo de 6 meses a partir de la firma del Cese del Fuego, otorgando, según sea el caso, títulos de propiedad individual o asociativa<sup>4</sup>.

Sin embargo, en octubre de 1994, a casi tres años del cese del fuego, se habían escriturado solamente las propiedades del 40.3% de ellos (ver Cuadro No. 5) y a marzo de 1995 solamente el 47% del total. Como demuestra el cuadro, de la población objetivo, el sector donde se dan los mayores atrasos es el de los ex-combatientes gubernamentales.

Este retraso en la transferencia de tierras ha influido negativamente en los programas de crédito y asistencia técnica agropecuaria de los cuales a octubre de 1994, solo se habían cubierto en 30.4% y 31.4% respectivamente del universo de beneficiarios. En lo que respecta a ex-combatientes, en ambos casos se observan los mayores retrasos en los ex-com-

batientes gubernamentales, que solo han sido atendidos en el 29.4% en el otorgamiento de créditos para producción agropecuaria y el 12.1% en asistencia técnica. De los tenedores, solo el 9% ha recibido créditos para producción agropecuaria, y no está contemplada ninguna asistencia técnica sustancial para ellos.

En el caso de la vía de reinserción como microempresarios, a octubre de 1994, solo habían recibido crédito el 44% de beneficiarios, sin incluir en este cálculo a los ex-PN por su reciente desmovilización. Nuevamente, son los ex-combatientes gubernamentales los que menos han tenido acceso a estos programas, con un 35% en promedio.

A los programas de vivienda, solo han tenido acceso el 36% de los beneficiarios potenciales del FMLN y el 13% de los beneficiarios de las FAES que han participado en las vías de reinserción previstas. En ninguno de los casos se toman en cuenta los lisiados.

Si los considerables retrasos de los programas de reinserción ponen en una situación difícil a miles de personas que fueron desmovilizadas hace ya más de dos años, esta situación se torna dramática cuando se trata de los lisiados de guerra, y en especial los que se encuentran discapacitados. En este caso, aunque la Asamblea Legislativa votó a principios de 1993 un Decreto de Ley que establece un fondo de pensión para lisiados y familiares directos de los muertos durante el conflicto, y desde mediados de 1994 funciona el organismo con un equipo asesor contratado, hasta enero de 1995 no se había cancelado ni una sola pensión.

En este universo de retrasos, los únicos programas que se encuentran en plena ejecución son los programas de becas de estudio para ex-combatientes y el programa para oficiales del FMLN.

No parece sustentable adjudicar la responsabilidad principal de estos retrasos al "incumplimiento de los ofreci-

**CUADRO No. 5**  
**Beneficiarios del PTT con propiedades escrituradas a octubre 1994**

Tipo de beneficiarios	Beneficiarios Potenciales	Porcentaje con Escrituras	Ejecutado
Ex-combatientes de las FAES:	10,626	2,914	27.42%
Ex-combatientes del FMLN:	7,337	3,975	54.10%
Tenedores:	21,929	9,196	41.93%
<b>TOTALES:</b>	<b>39,892</b>	<b>16,095</b>	<b>40.34%</b>

FUENTE: Cuadro elaborado en base al documento "Gobierno de El Salvador: Acuerdos de Paz", que se presentara ante la ONU en diciembre de 1994; e informe de ONUSAL sobre desarrollo del PTT, La Prensa, 21 marzo 1995.

mientos financieros de la comunidad internacional"<sup>5</sup> o al FMLN por sus supuestos retrasos en la entrega de listados de beneficiarios. Los fondos entregados por la comunidad internacional han sido también empleados con retraso y administrados mayoritariamente por instituciones gubernamentales o afines a sus políticas. De los ex-combatientes, el sector donde se dan los mayores retrasos es, sin excepción, el de los ex-combatientes gubernamentales, supuestamente bien registrados y en un principio representado por la burocracia de las FAES.

Por otro lado existe un contraste evidente entre las permanentes declaraciones gubernamentales que positivamente reafirman su voluntad de cumplir a cabalidad los Acuerdos de Paz y las convulsiones sociales protagonizadas por los ex-combatientes y lisiados de ambos bandos.

Las causas de tal inconsistencia habría que buscarla en las dificultades que tienen el gobierno y las instituciones responsables de la ejecución de éstos programas para ver los Acuerdos de Paz como una oportunidad única para el país antes que como un compromiso oneroso de cumplir.

La lección principal de los programas de reinserción es que en casos delicados de

interés nacional, la concertación es imprescindible, no sólo para disminuir las posibilidades de fracaso sino también para compartir los riesgos y responsabilidades finales.

#### NOTAS:

<sup>1</sup>Los datos que empleamos en este artículo, salvo cuando se especifica lo contrario, han sido extraídos del documento "El Plan de Reconstrucción Nacional y la participación de las ONGs" de Flora Blandón de Grajeda et. al., preparado para la Fundación 16 de enero, marzo de 1995.

<sup>2</sup>*El Diario de Hoy*, 18/03/95. BCR, "La Economía en Marcha."

<sup>3</sup>*Ibid.*

<sup>4</sup>*Acuerdos de El Salvador, En el camino de la Paz*. Naciones Unidas: Departamento de información pública de ONU, Junio de 1992, Capítulo V, numeral 3, literal E, "Legalización de la tenencia de la tierra".

<sup>5</sup>*El Diario de Hoy*, op. cit.

\* \* \*

*Diego Rosales es miembro de la Unidad de Investigación de Desarrollo Regional/Local de FUNDE, y coordina los estudios sobre el área de Chalatenango.*

## Otras Publicaciones de FUNDE:

### Avances #1

"La Urbanización del Área Metropolitana de San Salvador: Tendencias a partir de 1970 e ideas preliminares para un Desarrollo Urbano Alternativo", Mario Lungo, enero 1993. (¢18)

### Avances #2

"Análisis Crítico de la Gestión Macroeconómica Predominante: La Universalización de la Política Económica Neoliberal", Roberto Rubio, febrero 1993. (¢18)

### Avances #3

"El Derecho Humano a la Sindicación: Sus Principios Rectores", Carmen Alvarez Basso, mayo 1993. (¢18)

### Avances #4

"La Industria en El Salvador: Análisis y Propuestas", Joaquín Arriola, agosto 1993. (¢40)

### Avances #5

"Diagnóstico Preliminar del Departamento de Chalatenango", Unidad de Investigación de Desarrollo Regional/Local, febrero 1995. (¢55)

### Avances #6

"La Reforma de Salud: Entre la Descentralización y la Privatización", Elsa Lily Caballero, febrero 1995. (¢45)

*Para canjes, favor de comunicarse con el Centro de Documentación de FUNDE.*