

AVANCES

No. 10



EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS

Pedro Juan Hernández Romero
Oscar Dada Hütt

San Salvador
octubre de 1997

Esta investigación, realizada en 1996, y su publicación ha contado con el apoyo de la Fundación SHARE y el Instituto Austriaco para la cooperación Norte-Sur/CRIES.

Correo: Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno,
San Salvador, El Salvador • e-mail: funde@es.com.sv

Indice.

Introducción.....	1
Capitulo I	
El programa de transferencia de tierras.....	4
1. Términos del programa de transferencia de tierras.....	4
2. La transferencia de tierras en los acuerdos de paz.....	7
3. El perfil de los beneficiarios.....	9
4. Situación del programa de transferencia de tierras.....	11
4.1 Los beneficiarios del FMLN.....	11
4.2 Los beneficiarios de la FAES.....	11
5. Los créditos agropecuarios.....	14
6. La capacitación y la asistencia técnica.....	15
7. La vivienda.....	17
Capitulo II	
Uso de la tierra e infraestructura del programa.....	20
1. Uso de la tierra.....	20
1.1 Area con vocación agrícola.....	22
1.2 Area con pastos.....	22
1.3 Area con vocación forestal.....	23
1.4 Area con infraestructura.....	23
2. Perfil de la actividad agrícola 1993-1994.....	26
2.1 Actividad agrícola individual.....	26
2.2 Actividad agrícola colectiva.....	29
Capitulo III	
Deuda y posibilidades de pago de los beneficiarios.....	35
1. La deuda de los beneficiarios.....	35
2. Costos-beneficios de producción y capacidad de pago.....	37
Capitulo IV	
El programa de transferencia de tierras desde una óptica municipal-regional.....	39
1. Fuente de financiamiento para excombatientes y tenedores del FMLN y desmovilizados de la FAES beneficiarios del PTT.....	39
2. Beneficiarios y tenedores del FMLN por cantidad, area, monto, municipio y departamento.....	41

3. Beneficiarios y tenedores del FMLN: diferencia de área y de costo por manzana respecto al promedio.....	44
4. Amortización anual por manzana y promedio de propiedad para beneficiarios y tenedores del FMLN.....	48
5. Desmovilizados de la FAES por cantidad, área, monto, municipio y departamento.....	51
6. Desmovilizados de la FAES: diferencia de área y de costo por manzana respecto al promedio.....	52
7. Análisis de las capacidades productivas de los beneficiarios del PTT.....	56
7.1 Clases de suelos y especialización productiva del PTT.....	56
7.2 Analisis de ingreso de los beneficiarios del PTT.....	59
7.3 Analisis complementario de ingresos-amortización para beneficiarios del PTT.....	64
8. Conclusiones.....	67
9. Propuesta de estrategia para la reinserción efectiva de los desmovilizados y tenedores.....	70
10. Bibliografía.....	77

INTRODUCCION

La firma de los Acuerdos de Paz, determinó la finalización del conflicto armado y la posibilidad de iniciar un proceso de reconstrucción y desarrollo para el país. El espíritu de la mayoría de los componentes de los acuerdos en su conjunto abría la posibilidad de iniciar un proceso de desarrollo sobre las bases de mayor equidad.¹

Los programas para apoyar la reinserción de ex-combatientes fueron incluidos dentro del marco del Plan Nacional de Reconstrucción (PRN). El objetivo central del plan está planteado en términos de "la creación de condiciones de armonía que faciliten la unidad nacional, mediante el establecimiento de las bases que fortalezcan el proceso de reconciliación nacional y la creación de las condiciones económicas y sociales para la reintegración de los miembros de la sociedad mayormente afectados por el conflicto."² El objetivo específico de cara a la reinserción de los excombatientes se constituía en "facilitar la reintegración a la vida civil y productiva de los excombatientes y de la población mayormente afectada por el conflicto."³

La reinserción agropecuaria se viabilizaría a través de los programas de transferencia de tierras, los créditos productivos y la construcción de viviendas para los desmovilizados.

El programa de transferencia de tierras posibilitó el acceso de la tierra a desmovilizados de la FAES, excombatientes del FMLN y tenedores. De acuerdo con los mecanismos establecidos, el valor de la tierra transferida sería establecido a través de precios de mercado, lo cual sería cancelado por el estado a los ex-propietarios, fundamentalmente con recursos de la cooperación externa, mientras que los beneficiarios de dicho proceso adquieren una deuda por la tierra que debería cancelarse en un período de 30 años.

El programa de crédito agropecuario se constituiría en el canal por el cual los beneficiarios podrían acceder a recursos financieros necesarios para el desarrollo de actividades productivas en la tierra asignada. Este crédito constituiría otro compromiso financiero de los beneficiarios, el cual sería cancelable en un período de 5 años.

¹ De hecho, en dichos acuerdos el GOES asumió la responsabilidad de adoptar "medidas tendientes a facilitar la reincorporación del FMLN a la vida civil, institucional y política del país, incluyendo becas, empleos y pensiones, programas para vivienda y para la instalación de empresas". *Acuerdos de Paz, Cap. V, 9.*

² MIPLAN, *Plan de Reconstrucción Nacional*, Volumen I, Marzo de 1992. p. 13.

³ *Ibid.* p. 13.

Los programas de vivienda, planteados para responder al problema habitacional de los ex-combatientes tanto del FMLN como de la FAES, se han estado ejecutando bajo la figura del crédito, cuyo plazo de pago ha sido establecido para un período de 15 años. Es de destacar que aunque estos programas, en principio, han resuelto problemas importantes para los ex-combatientes y tenedores en el marco de su reinserción, por su naturaleza no está claro si los créditos invertidos sean capaces de generar utilidades propias, de forma tal que generen posibilidades de pagar las obligaciones contraídas a partir de los ingresos adicionales a los requeridos para pagar los créditos de tierra y de producción, a partir de las actividades productivas que se desarrollan.

De hecho, los beneficiarios de la reinserción agropecuaria asumirían una deuda por cada uno de los programas que logren acceder; es decir deuda por la tierra, por el crédito y por la vivienda.

La carga financiera asumida por los beneficiarios de la reinserción agropecuaria, lleva como consecuencia el compromiso asumido por los mismos, de cancelar dicha deuda, según las condiciones de pago establecidas por cada uno de los programas.

El problema fundamental que se presenta es si los beneficiarios de dichos programas, dadas las condiciones en que se han adquirido, dada la forma en que estos se han ejecutado, y dado el tipo de actividades productivas que los mismos han posibilitado, tendrían la capacidad para responder a los compromisos financieros que de dichos programas se derivan. Es de tomar en cuenta sin embargo, que los programas de reinserción, no estarían cumpliendo su objetivo si solamente permiten el pago de los compromisos adquiridos, y no que los beneficiarios tengan capacidad de satisfacer sus necesidades fundamentales de vida.

Los programas de reinserción deben de posibilitar tanto el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, como permitir que estos tengan capacidad de responder a los compromisos financieros adquiridos, lo cual determina la viabilidad de dichos programas, en tanto mecanismos que sirvan de fundamento a la pacificación del país y además aporten en la dirección de generar un proceso de desarrollo sostenible.

Por el contrario, si no se logran dichos objetivos, los programas de reinserción estarían cuestionados en su contribución al proceso de pacificación del país, ya que en la medida que no posibiliten la cancelación de los compromisos adquiridos y menos aún, el mejoramiento de las condiciones de vida, estarían condenando a la población beneficiaria a una situación de pobreza, que de hecho constituyó una de las causas que fomentaron el conflicto armado. Tal situación, se convertiría en un mecanismo de desestabilización y conflictividad social en un plazo relativamente corto.

Por lo anterior, se hace necesario realizar una evaluación del impacto de los programas de reinserción, que permita determinar su alcance en términos de su contribución real a la pacificación y al desarrollo del país, o en su caso, exponer las debilidades que éste presenta en términos de contribuir a la superación de la pobreza y de generar condiciones de estabilidad social.

En este trabajo se analiza el impacto de los programas de transferencia de tierras, de crédito agropecuario y de vivienda, desarrollados en función de una reinserción efectiva de los beneficiarios, así como la carga financiera que cada uno de estos asume. Es importante mencionar que los resultados de esta investigación concluyen que bajo la condiciones actuales, la mayoría de los beneficiarios no tienen ni tendrán la capacidad de pago de la carga financiera de dichos programas.

Se hace necesario por lo tanto, renegociar los compromisos financieros adquiridos por los beneficiarios, diseñar una estrategia integral para los beneficiarios de la reinserción agropecuaria y reorientar las políticas relacionadas con el sector agropecuario de manera que se genere un contexto favorable para los beneficiarios y para el sector en general.

CAPITULO I EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS

1. TERMINOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS.

El proceso de negociación fue altamente sensible al tema de las tierras. Los momentos de entrapamiento en la búsqueda de la paz fueron inaugurados por desacuerdos en torno al aspecto de tierras:

Durante las discusiones en el proceso de diálogo-negociación afloró uno de los verdaderos problemas que habían originado el conflicto: la distribución de la tierra en un país pequeño y densamente poblado. (...). Se desató una fuerte polémica que dejó entrever la aprehensión de un sector importante del país que veía en este proceso un peligro para sus intereses económicos: la posibilidad de que se modificara la norma constitucional que establece una extensión mínima inafectable de tierras.⁴

El tema de la transferencia de tierras se explicita en las negociaciones de paz a partir de los acuerdos de Nueva York de septiembre de 1991. Efectivamente, en el capítulo séptimo del mismo, en sus dos primeros numerales se lee:

1. Las tierras que exceden del límite constitucional de 245 hectáreas, así como aquellas [sic] que son de propiedad del Estado y que no sean actualmente reservas forestales de acuerdo con la ley, serán destinadas a satisfacer la necesidad de tierras de campesinos y pequeños agricultores que carezcan de ellas. Para este fin, el gobierno procurará, además, adquirir las tierras ofrecidas en venta al Estado.

2. Se respetará el estado actual de tenencia de tierras, dentro de las zonas conflictivas, mientras se da una solución legal satisfactoria al régimen de tenencia definitivo. Las formas y plazos para la ejecución de este acuerdo serán convenidos dentro de la negociación comprimida.⁵

En los acuerdos de paz definitivos (Chapultepec) se avanza en el aspecto de las tierras en lo referente a tenencia en zonas conflictivas, ocupaciones hasta el 3 de julio de 1991 y transferencia de tierras a beneficiarios de la reforma agraria.

⁴ ONUSAL. *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Departamento de información pública de las naciones unidas. Junio de 1992. p.iii.

⁵ *Ibíd.* p. 39.

Respecto de los desmovilizados de ambas partes se hace una breve y única mención cuando se expone que:

Dentro de los diferentes programas de transferencia de tierras que desarrolle el Gobierno de El Salvador con las tierras agrícolas propiedad del Estado, se dará preferencia a los excombatientes de ambas partes que voluntariamente lo soliciten, que sean de extracción campesina con vocación agrícola y que no posean tierras a ningún título.⁶ Otro punto que queda definido de los acuerdos de Chapultepec es que el pago de las tierras se hará a precio de mercado y en las mismas condiciones de crédito otorgado a los beneficiarios del sector reformado.

El marco regulatorio para el Programa de Transferencia de Tierras (PTT) viene dado por la propuesta que Naciones Unidas hizo en octubre de 1992 al GOES y al FMLN con la finalidad de desentramar el impasse de aquel momento. Los aspectos fundamentales de dicha propuesta los podemos resumir como sigue:

a) **Número total de beneficiarios:** Se estimó el total de beneficiarios en 47,500 personas, distribuidos en 25,000 tenedores, 7,500 ex-combatientes del FMLN y 15,000 desmovilizados de la FAES.

b) **Tamaño de parcelas:** Si los propietarios accedían a la venta, los tenedores serían sujetos a que se les transfiriera esas tierras, teniendo como criterios los del cuadro a continuación:

TIPO DE SUELO	TAMAÑO
I, II	2 mz.
III, IV	3 mz.
V, VI	5 mz.
VII, VIII	7 mz.

c) **Formas de pago:** Se considera que las condiciones establecidas en términos de la reforma agraria son aceptables. Estos consisten en pago a treinta años, 6% de interés y cuatro años de gracia. Por otra parte, el valor total estimado de recursos será suficiente para la adquisición de las extensiones establecidas. Además, se debe tener en cuenta que ya en los Acuerdos de Paz se había definido que las tierras se pagarían a precio de mercado.

⁶ *Ibid.* p. 81.

d) **Forma de adjudicación:** En un principio, la decisión de la forma de propiedad debería ser decidida por los propios beneficiarios. Sin embargo, la decisión final sobre la forma de propiedad a ser adquirida por los beneficiarios del PTT se definió bajo la figura de pro-indiviso.

El pro-indiviso es una figura jurídica bajo la cual una propiedad es entregada a un conjunto de personas, las cuales tienen una participación equitativa en el uso de la tierra, pero no está definida la propiedad personal de cada una de ellas.

En la concepción original de esta figura, ninguna de las personas que participa de la propiedad tiene derecho de vender la parte que le corresponde, al menos durante un período de tiempo.

Al observar los términos del PTT, el diseño del mismo presenta algunos puntos inquietantes:

1. No ha existido un tratamiento integral en el programa. Pareciera que se tiene la convicción que la sola transferencia de tierras soluciona el problema agrario de los beneficiarios. La asistencia técnica y la capacitación, por ejemplo, no aparecen como un esfuerzo permanente que lleve a aquéllos a la utilización eficiente del recurso natural.
2. El precio de mercado como forma de adquisición del valor de la propiedad. La presión al alza en el precio de la tierra a partir del mejor clima relativo para trabajar en el campo con el fin del conflicto restringe el acceso a la tierra o en su caso, ha elevado considerablemente el precio de la tierra, siendo lo anterior observable al comparar el precio de las primeras propiedades entregadas con respecto al precio de adquisición de propiedades adquiridas posteriormente.
3. La voluntad del propietario de vender su tierra, siendo éste un aspecto que ha impedido la agilidad en el proceso de transferencia y establece un marco regulatorio en ventaja para los propietarios, los cuales no son definidos como los beneficiarios del PTT.
4. La indefinición de la adjudicación individual de las propiedades bajo la figura de pro-indiviso, crea un efecto de inseguridad e inestabilidad que no ayuda a la utilización más eficiente de la tierra.

2. LA TRANSFERENCIA DE TIERRAS EN LOS ACUERDOS DE PAZ

Dado que la concentración de la tierra se constituye en uno de los elementos que contribuyó al surgimiento del conflicto, en el proceso de negociación entre el Gobierno y el FMLN la tierra fue uno de los temas presentes en la agenda de dicha negociación.

El FMLN presentó un inventario inicial de tierras que estaba constituido por 4,666 propiedades, con un área total de 353.7 miles de manzanas. De acuerdo a dicho inventario, las propiedades al ser distribuidas en rangos, se agrupaban de la siguiente manera: el 41.7% estaba constituida por explotaciones menores de 10 mz; el 40.6% por explotaciones entre 10 y 100 mz y el 17.7% en propiedades mayores de 100 mz, tal como se observa en el Cuadro No. 1.1.

CUADRO No. 1.1
INVENTARIO DE TIERRAS DEL FMLN. POR RANGO

	Hasta 10 Mz		Mas de 10-menos de 100 Mz		Mas de 100 Mz		Superficie Total	Total Prop.
	Superficie	No. Prop.	Superficie	No. Prop.	Superficie	No. Prop.		
Total Rango	5,166	1,949	78,132	1,895	292,532	822	375,831	4,666

FUENTE: Inventario Tierras FMLN

Sin embargo, la falta de consenso entre las partes firmantes respecto a la transferencia de tierras y la lentitud de este proceso en favor de los beneficiarios se estaba constituyendo en uno de los obstáculos más importantes en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Ante esta situación, las Naciones Unidas se vieron en la necesidad de presentar una propuesta a las partes, la cual fue aceptada por éstas. A continuación se presenta el alcance de dicha propuesta en términos de distribución y asignación de la tierra.

CUADRO No. 1.2
BENEFICIARIOS Y AREA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS
EN LA PROPUESTA DE LA ONU

	No. Benefic.	Area (Mz)	Area (Has)	Monto (Mill.\$)	Area (Mz)	Area (Has)	Monto (Mill.\$)
Excombatientes FMLN	7,500	37500	26209.1	22.5	37500	26209.1	22.5
Desmovilizados FAES	15,000	75000	52418.2	45.0	75000	52418.2	45.0
Tenedores	25,000	62500	43681.9	37.5	125000	87363.7	75.0
TOTAL	47500	175000	122309.2	105.0	237000	165641.6	142.2

Fuente: Elaboración con base en Documento de la ONU.

Como puede observarse, en la propuesta de la ONU el PTT debería de beneficiar a 7500 excombatientes del FMLN, 15000 desmovilizados de la FAES y respecto a los tenedores, los cuales fueron definidos en un total de 25000, se estableció una propuesta mínima de superficie de 62500 Mz y una máxima de 125000 Mz.

El PTT fue definido para ser ejecutado en 3 fases y aceptado por las partes. En la primera fase se beneficiaría a 15400 personas (32.4% de los beneficiarios totales); la segunda fase beneficiaria a 4000 personas (8.4% de los beneficiarios) y tendrían que ser adquiridas 12000 Mz para completar este proceso. La tercera fase, fue la más importante en términos de beneficiarios, ya que representaba a 28100 personas (58.2% de los beneficiarios) y la tierras deberían de ser adquiridas previamente para ser transferidas en un total de 14200 Mz.(Ver Cuadro No. 1.3)

Como es conocido este proceso se ha visto afectado por atrasos sea por la adquisición de tierras para favorecer la transferencia de tierras a los beneficiarios, sea por la actitud misma de los beneficiarios a partir de las tierras transferidas.

CUADRO No. 1.3
FASE DE EJECUCION DE LA PROPUESTA DE LA ONU
SOBRE TRANSFERENCIA DE TIERRAS

Concepto	Area (Mz)	Número de Beneficiarios	Monto (Millones \$)	Porcentaje de Beneficiarios
PRIMERA FASE	77000	154000	46.0	32.4
SEGUNDA FASE	20000	4000	12.0	8.4
Disponibles	8000	1600	4.8	3.3
A adquirir	12000	2400	7.2	5.1
TERCERA FASE	14500	28100	85.0	59.2
A adquirir	14500	28100	85.0	59.2
TOTAL	111500	47500	143.0	100.0

Fuente: Elaboración con base en documento de la ONU.

3. EL PERFIL DE LOS BENEFICIARIOS

Desde los inicios del proceso de reinserción, instituciones u organismos nacionales e internacionales reconocían los obstáculos para que éste proceso fuera exitoso. De hecho la población beneficiaria, en su gran mayoría, eran personas que por un largo período estaban arraigadas con las costumbres de la guerra. Era por tanto necesario realizar un importante esfuerzo para adaptar a estos beneficiarios a sus nuevas condiciones. Se requería un proceso de sustitución de los instrumentos utilizados en la guerra por aquellos instrumentos necesarios al proceso de producción; se requería un proceso de cambio de la mentalidad del excombatiente y desmovilizado para que asumiera los compromisos sociales y productivos del nuevo período.

De hecho, "Los beneficiarios de los programas para la reinserción agropecuaria de ambos bandos constituyeron el grueso de los ejércitos en contienda durante la guerra, siendo en ambos casos población joven con escasa o nula experiencia laboral.

En el caso específico de los excombatientes del FMLN se trata de población de origen campesino pero que por su juventud y el hecho de haber crecido en zonas altamente conflictivas, no había desarrollado más experiencia laboral que el uso de las armas.(...)

En el caso del los excombatientes de las FAES se trata de población suburbana y campesina que prácticamente se educó en los cuarteles con un alto nivel de disciplina impuesta y poco hábito de trabajo.

El bajo nivel de acceso de los desmovilizados de la FAES que cobraron indemnización a los programas de reinserción, aproximadamente el 60.1%, parece testimoniar tanto un menor nivel de organización propia, como menor interés en su reinserción laboral.⁷ El PNUD resume claramente este proceso: "La consideración principal que determina de alguna manera la diferencia entre un campesino o residente rural tradicional y un beneficiario del PTT, es el hecho de que, por haber participado éste último de manera directa en el conflicto armado (como combatiente), lo "marca" como una persona con una mentalidad, una cultura específica, y por ende con un comportamiento con rasgos particulares. En este beneficiario se conjugan un conjunto de situaciones que definen sus rasgos y comportamiento; porque si bien ha nacido en el sector rural, no es campesino en el sentido estricto del término (es decir, agricultor); ha sufrido desplazamientos, hecho que lo tipifica como un "desarraigado". Esta diferenciación, que de suyo marca una pauta sociológica sumamente importante, con implicancias económicas y políticas, induce a que el proceso de reinserción -si se pretende que sea exitoso- tenga que adoptar una estrategia que haga suyo este **perfil de beneficiario**, a efectos de dar respuestas efectivas a sus propósitos. En otras palabras, se trata de responder a las necesidades de un individuo "acostumbrado a la guerra", con medidas orientadas a iniciar y/o consolidar un proceso de integración de dichas personas a la vida civil y evitar contribuir a cualquier forma de descomposición social. Estas diferencias reales, respecto a un productor "tradicional" que pueden ser sustentadas por diagnósticos situacionales (condiciones de vida) y "conductuales" (actitudes), son las que deben inducir a establecer indicadores que mejor contribuyan al desarrollo de estrategias de montaje de los programas de reinserción como base para determinar una verdadera **vocación agropecuaria del beneficiario**.⁸

En la exposición de los alcances del PTT deben ser tomadas en cuenta estas particularidades de los beneficiarios, dado que por sus características, varios de los problemas identificados no corresponden a los gestores del programa sino a características de los participantes.

⁷ Schmid, Beat; Torres, Maribel y Rodríguez, Marcos. "Viabilidad de Pago de la Deuda contraída por los ex-combatientes del FMLN reinsertados en actividades agropecuarias, Periodo 1992-1994" p. 16.

⁸ Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Evaluación de la situación actual, estrategias y programas alternativos para el desarrollo de las áreas del PTT". PNUD. El Salvador, Junio de 1995. p. 12.

4. SITUACION DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS

De acuerdo a la Misión de las Naciones Unidas para El Salvador (MINUSAL), la situación del Programa de Transferencia de Tierras al 15 de Agosto de 1995, era la siguiente: el total de tierras transferidas corresponde a 1,801 propiedades en un área de 102,248 mz habiéndose beneficiado un total de 25,698 ex-combatientes de ambos ejércitos, correspondiendo al 67.5% del total de beneficiarios y el 91.7% de la superficie considerada.

4.1 LOS BENEFICIARIOS DEL FMLN.

Los beneficiarios potenciales del FMLN entre ex-combatientes y tenedores constituyen un universo de 29,266, habiéndoseles transferido tierra a 19,591, es decir al 64.9%.

Estos 19,591 beneficiarios del FMLN han sido ubicados en un área de 80,787.28 mz. De estos beneficiarios, 3,950 fueron ubicados en las propiedades del estado en un área de 18,127.29 mz, correspondiéndoles un promedio de 4.63 mz por beneficiario.

Estos beneficiarios adquirieron la tierra, a un valor promedio de 4,280.86 colones por mz. Referido a la tierra asignada esta representa un valor total promedio de 19,821.88 colones.

En propiedades privadas fueron ubicados 15,661 excombatientes y tenedores, en un área correspondiente a 62,589.99 mz, representando un promedio de 4.0 mz por beneficiario.

Estos beneficiarios adquirieron la tierra, a un valor promedio de 7,012.30 colones por mz, por un valor total promedio de 28,025.03 colones de la tierra asignada.

4.2 LOS BENEFICIARIOS DE LA FAES.

Los beneficiarios potenciales de la FAES constituyen un universo de 8,830; habiéndoseles transferido tierra a 6,107; es decir al 69%, siendo ubicados en un área de 21,461 mz. De estos beneficiarios, 482 fueron ubicados en las propiedades del estado en un área de 1,836 mz, correspondiéndoles un promedio de 3.81 mz por beneficiario.

Estos beneficiarios obtuvieron la tierra a un valor promedio de 5,609.96 colones por mz, adquiriendo la tierra asignada por un valor total promedio de 21,369.29 colones.

En propiedades privadas han sido ubicados 5,625 excombatientes de la FAES, en un área correspondiente a 19,625.17 mz. A éstos les corresponde una superficie promedio de 3.49 mz por beneficiario y a un valor promedio de 7,352.80 colones por mz, lo que representa un valor total promedio de la propiedad de 25,653.33 colones. (Ver Cuadro No. 1.4)

CUADRO No. 1.4
SITUACION DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS (PTT)
PROPIEDADES ESCRITURADAS
SITUACION AL 15/08/95

CONCEPTO		PROPIEDAD PRIVADA ESCRITURADA	PROPIEDAD ESTATAL ESCRITURADA	PROPIEDAD TOTAL ESCRITURADA
FMLN	No. De Prop.	1350	49	1399
	Ext (Mz)	62590	18197.3	80787.3
	No. Benef.	15661	3930	19591
	Millones colones	438.9	77.9	516.9
FAES	No. De Prop.	390	12	402
	Ext (Mz)	19625.2	1836	21461.2
	No. Benef.	5625	482	6107
	Millones colones	144.3	10.3	154.7
TOTAL	No. De Prop.	1740	61	1801
	Ext (Mz)	82215.2	20033.3	102248.5
	No. Benef.	21286	4412	25698
	Millones colones	583.2	88.2	671.6

Fuente: MINUSAL.

Es importante destacar las diferencias promedio de propiedad, valor de adquisición por manzana y valor de la propiedad, dado que como se tendrá oportunidad de comprobar en el análisis del PTT a nivel departamental/municipal, estas diferencias se expresan por el precio de adquisición de la tierra, que como se ha indicado, obedecen a las distorsiones de mercado en un momento y en un espacio geográfico determinado.

Lo anterior, sin duda, ha hecho que el PTT presente diferencias en desmedro de un porcentaje de beneficiarios del programa. Así, las diferencias de precio entre las propiedades privadas escrituradas y las propiedades estatales representan, para los beneficiarios del FMLN un valor de 8,203.1 colones (2,731.5 colones por mz) y para los beneficiarios de las FAES de 4,284 colones (1,742.9 colones por mz).

Para el promedio general del programa la diferencia entre propiedades privadas y estatales escrituradas representa un valor de 7,405.4 colones (2,609.9 colones por mz).

Evidentemente lo anterior se refleja en el promedio de manzanas por beneficiario de acuerdo a la fuente de adquisición: 0.63 mz para los beneficiarios del FMLN, 0.32 mz para los beneficiarios de la FAES y 0.68 mz para el promedio general. En su oportunidad se demostrará que estas diferencias en el valor de adquisición no obedecen necesariamente a la calidad de la tierra, sino, como se mencionó, a las distorsiones generadas por el precio de mercado de la tierra.

Se menciona igualmente las diferencias promedio entre los beneficiarios del FMLN y de la FAES. La propiedad por beneficiario es mayor en los beneficiarios del FMLN que de la FAES (0.61 mz) y de valor por mz (810 colones), aún cuando el valor por propiedad es superior en las tierras adquiridas por los excombatientes del FMLN, lo que representa una diferencia promedio de 1,053 colones. (Ver Cuadro No. 1.5)

CUADRO No. 1.5
SITUACION DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS (PTT)
PROMEDIO DE PROPIEDADES ESCRITURADAS
SITUACION AL 15/08/95

CONCEPTO		PROPIEDAD PRIVADA ESCRITURADA	PROPIEDAD ESTATAL ESCRITURADA	PROPIEDAD TOTAL ESCRITURADA
FMLN	Mz/Benef	4.00	4.63	4.12
	Col/Benef	28025.03	19821.88	26384.56
	Co/Mz	7012.30	4280.86	6398.28
FAES	Mz/Benef	3.49	3.81	3.51
	Col/Benef	25653.33	21369.29	25331.59
	Co/Mz	7352.80	5609.96	7208.36
TOTAL	Mz/Benef	3.86	4.54	3.98
	Col/Benef	27398.29	19990.93	26134.33
	Co/Mz	7093.58	4402.67	6568.31

Fuente: MINUSAL.

5. LOS CREDITOS AGROPECUARIOS

En un primer momento (1992), se desarrolló por parte de Catholic Relief Services (CRS), a través de varias ONGs, un programa de créditos de contingencia que abarcó a 1,350 desmovilizados del FMLN, por un monto de 3,729 colones por destinatario.

Posteriormente, en junio de 1992 se diseñó el programa de crédito para desmovilizados conocido como PRN-2, para un universo preliminar de 6,000 desmovilizados de cada parte.

De acuerdo a la Secretaría Nacional de Reconstrucción (SRN), éste programa fue ampliado para un universo de 7,361 desmovilizados del FMLN y 11,000 de las FAES. Las condiciones crediticias fueron: un monto máximo de 15,580 colones, una tasa de interés del 14%, un plazo de 5 años y un período de gracia de un año. Para los tenedores, el monto máximo correspondía a 10,000 colones.

Según datos gubernamentales, a marzo de 1995, se había entregado el crédito únicamente al 34.4% del total de beneficiarios potenciales. Del total de ex-combatientes del FMLN ha accedido el 98.4%, mientras que del total de ex-combatientes de las FAES ha accedido únicamente el 36.8%. Por otra parte, solamente el 11.2% de los tenedores han obtenido financiamiento, aunque hay que tomar en cuenta que este es el grupo más numeroso. (Ver Cuadro No. 1.6)

El programa de créditos de la Comunidad Económica Europea (CEE), prácticamente ya ha resuelto los créditos para el 100% de los beneficiarios que se encuentran en las áreas que definieron apoyar.

CUADRO No. 1.6
BENEFICIARIOS DEL PTT CON CREDITOS RECIBIDOS
A OCTUBRE DE 1994

Tipo de Beneficiarios	Beneficiarios Potenciales	Beneficiarios Primer Crédito	Porcentaje
Desmovilizados de las FAES	11,000	4,053	36.8%
Excombatientes del FMLN	7,361	7,245	98.4%
Tenedores	21,542	2,415	11.2%
TOTALES	39,903	13,713	34.4%

FUENTE: Cuadro elaborado en base a información de "Las Cifras de la Paz. Gobierno de El Salvador". La Prensa Gráfica. El Salvador, Sábado 1 de abril de 1995.

Como puede observarse, existe una desarticulación entre la asignación de tierras a los beneficiarios y las posibilidades productivas de éstas, con la excepción de los excombatientes del FMLN, los cuales han utilizado este instrumento casi en su totalidad. Un análisis riguroso de los alcances del programa en el mediano plazo en relación al crédito productivo, debería de centrarse en la recuperación de estos créditos concedidos a partir de los beneficiarios del FMLN y en la explicación de la poca utilización del crédito en los desmovilizados de la FAES. Como se podrá explicar en otras partes, una respuesta al poco uso que hacen los desmovilizados de la FAES del crédito es el ausentismo en la propiedad, es decir, aún cuando la tierra ha sido asignada, un importante porcentaje de estos no se dedica a actividades agropecuarias.

6. LA CAPACITACION Y LA ASISTENCIA TECNICA

Los programas de capacitación y la asistencia técnica realizados por el CENTA y por algunas ONGs, hasta octubre de 1994, tendrían que estar relacionados con el proceso de transferencia de tierras y el otorgamiento de créditos productivos. En lo que respecta al PTT, el programa actual de Asistencia Técnica Integral sólo ha sido impartido en las propiedades que ya han sido transferidas. Por otra parte, la capacitación y asistencia técnica deberían de orientar la utilización del financiamiento.

En el primer programa de capacitación que se desarrolló entre noviembre de 1992 y abril de 1993 participaron 4,128 desmovilizados de las FAES y 6,032 excombatientes del FMLN. De acuerdo a ONUSAL este subprograma "jugó un papel importante en el proceso de desmovilización del FMLN, pues permitió tener ocupados a los recién desmovilizados y se les proporcionó becas que les permitieron el sustento en esos primeros meses de desmovilización"⁹.

Posteriormente, entre junio de 1993 y mayo de 1994, se desarrolló un programa de Asistencia Técnica a cargo del CENTA; el cual según opinión de ONUSAL no logró los resultados ni las metas previstas del proyecto, pudiendo afirmar que los beneficiarios del PTT no contaron con Asistencia Técnica Agropecuaria que permitiera elevar el rendimiento de sus cosechas, ni propiciando una mayor productividad de los agricultores en pequeño, como se establece en la pág. 85, capítulo V, punto C de los Acuerdos de Paz.

⁹ *Ibid.*

Dados los resultados anteriores, a partir de mayo de 1994 hasta julio de 1995 se desarrolla un segundo programa de Asistencia Técnica Integral que, en lo que se refiere a lo productivo, es ejecutado por el CENTA, y en lo que se refiere a organización, comercialización y crédito es ejecutado por la Fundación 16 de Enero (F-16) y diversas ONGs.

A diciembre de 1994, según datos de la Comisión de Tierras del FMLN, se habían atendido a 115 agrupaciones productivas "faltando atender aún a 150 agrupaciones de unidades productivas que no han sido beneficiadas por ningún programa de asistencia técnica, ya que sus propiedades no habían sido negociadas"¹⁰. En términos de participantes, en este segundo programa de asistencia técnica se cuentan aproximadamente 2,315 ex-combatientes el FMLN y 690 tenedores, quedando sin cubrir dos terceras partes de los primeros y el 95% de los segundos.

De acuerdo a los datos que da la SRN sobre los niveles de ejecución de los programas de capacitación y asistencia técnica agropecuaria, han recibido capacitación el 56.7% de los beneficiarios potenciales, de los cuales los correspondientes al FMLN han sido cubiertos en un 82.3%, mientras que de los correspondientes a la FAES, únicamente ha sido cubierto el 38.9%.

En lo que respecta a la asistencia técnica, del total de beneficiarios potenciales ha habido una cobertura del 34.1%, de los cuales los que corresponden al FMLN han sido cubiertos en el 67.7%, mientras que de los correspondientes a la FAES únicamente se ha asistido al 13.7% de los beneficiarios. (Ver Cuadro No. 1.7)

Como puede verse, existe una mayor participación porcentual de los excombatientes del FMLN en ambas actividades y una reducida participación de los desmovilizados de las FAES.

¹⁰ Comisión de Tierras FMLN. *Aspectos centrales de los programas de tierra y reinserción de corto y mediano plazo*. Diciembre de 1994.

CUADRO No. 1.7
PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS PROGRAMAS DE
CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA

Tipo de Beneficiarios	Beneficiarios Potenciales	Beneficiarios Capacitados	Porcentaje	Beneficiarios Asistidos	Porcentaje
Desmovilizados de las FAES	10,600	4,128	38.9%	1,454	13.7%
Excombatientes del FMLN	7,328	6,032	82.3%	4,670	67.7%
TOTALES	17,928	10,163	56.7%	6,124	34.1%

FUENTE: Elaborado en base SRN "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", octubre 1994. "Principales Logros a Diciembre de 1994, con datos ajustados a la cantidad de beneficiarios del PTT previstos por el GOES al 30 de marzo de 1995.

En cuanto al impacto de estos programas en su conjunto, tanto ONGs participantes como beneficiarios señalan su total desvinculación en el tiempo con los componentes de Transferencia de Tierras y Crédito productivo, dando además la impresión que dichas actividades se diseñan desde arriba, más con el interés de cumplir compromisos formales que de realmente impactar positivamente en la reinserción.

Por otra parte y dada la especialización productiva de las tierras producidas por los beneficiarios, como se detallará más adelante, para el éxito del PTT en el mediano y largo plazo, es requerida una revisión exhaustiva del contenido de los programas de capacitación y asistencia técnica, ya que en su gran mayoría, los cultivos producidos, especialmente maíz, frijol y maicillo, no garantizan la amortización de la deuda contraída, ante la depresión de precios internos de estos cultivos.

La capacitación y asistencia técnica debe programarse a partir de cultivos que garanticen la maximización de los mercados nacionales e internacionales, opciones agroindustriales y con ello, la sostenibilidad del PTT en términos productivos y de pago de las obligaciones contraídas por los beneficiarios.

7. LA VIVIENDA

Los programas de vivienda se han desarrollado en función de tres categorías: de emergencia, progresivas y permanentes. Todas las viviendas se han construido con esfuerzo de los beneficiarios y asesoría técnica de diferentes instituciones.

Los programas de vivienda de emergencia han consistido en la entrega de láminas, madera y clavos, con lo que se construyeron viviendas provisionales extremadamente precarias.

Estos programas fueron ejecutados con el objetivo de facilitar la instalación primaria de los excombatientes después de su desmovilización en las propiedades negociadas. Estos proyectos fueron ejecutados por la Fundación HABITAT con financiamiento de la AID y por la F-16 con financiamiento del PNUD.

Los programas de vivienda progresiva consistieron en la entrega de materiales de construcción más permanente que posibilitan comenzar a construir una vivienda rural precaria y fueron financiadas por CARITAS (326) y por el PNUD (320). En ambos casos participó la F-16 en la ejecución de estos proyectos. El último de éstos se encuentra todavía en ejecución.

Las viviendas permanentes consisten en viviendas de materiales permanentes, cuyo precio oscila entre 15 y 27 mil colones, financiadas por el gobierno alemán y por la CEE en Usulután. Las viviendas financiadas por los alemanes de KFW son ejecutadas por FUNDASAL, para 1,935 excombatientes del FMLN, y por HABITAT, para 1,530 desmovilizados de las FAES, que aún no se han comenzado a construir. Las viviendas de las CEE en Usulután fueron ejecutadas por diferentes ONGs o empresas, para 1,430 excombatientes del FMLN y 657 para desmovilizados de las FAES.

En las viviendas permanentes, dada la diversidad de pequeños programas con condiciones de pago diferentes, es difícil determinar cual es la carga crediticia que esto implica para los beneficiarios. Sin embargo, elementos comunes a casi todos los proyectos lo representa el hecho de que una parte menor del costo de los materiales tiene carácter de donación y otra, aproximadamente dos terceras partes, de crédito.

Como caso representativo, por tratarse del proyecto de mayores dimensiones, se toma el programa de viviendas financiado por el gobierno alemán a través de FUNDASAL, en el cual se establece un sistema de cuotas progresivas cada cinco años, de 50, 150 y 248.50 colones al mes, en un plazo de pago de 15 años.

Es de resaltar que el número total de viviendas previsto es de 3,435 unidades, que constituye el 19.2 % de las necesarias para los 17,928 beneficiarios del PTT. En tal sentido, el resto de beneficiarios queda sin cobertura y únicamente en viviendas provisionales extremadamente precarias.

La falta de programas de viviendas adecuados acentúa la reticencia de los excombatientes, desmovilizados y tenedores a trasladarse de lugar, si donde están actualmente ubicados no hay posibilidades de transferir tierras.¹¹

¹¹ "Las Cifras de la Paz". Gobierno de El Salvador. *La Prensa Gráfica*. El Salvador, 1 de abril de 1995.

CAPITULO II

USO DE LA TIERRA E INFRAESTRUCTURA DEL PROGRAMA

I. USO DE LA TIERRA

La mayoría de las tierras requeridas, transferidas y escrituradas para los excombatientes del FMLN están ubicadas en las llamadas zonas exconflictivas y en los departamentos de Chalatenango, La Libertad, Cuscatlán, San Salvador, San Vicente, La Paz, Cabañas, Morazán, Usulután, San Miguel y La Unión.

Los desmovilizados de las FAES por su parte, se ubican en las zonas menos exconflictivas, en los departamentos sur-occidentales del país, o en tierras pertenecientes al Estado en las zonas exconflictivas.

Sin embargo, dado que las tierras ofertadas en los departamentos de Chalatenango y Morazán no alcanzan para cubrir la demanda y que los Acuerdos de Paz establecen libertad de venta para su propietario legal, existen excombatientes y tenedores que han aceptado escriturar tierras ubicadas en zonas lejanas a sus lugares de residencia con la perspectiva de trasladarse cuando cuenten con recursos o negociarlas con posterioridad.

Esta situación generada por el marco legal del PTT acordado por las partes, aunado a la falta de recursos del programa de transferencia de tierras para el traslado de los beneficiarios y sus familias, ha motivado un marcado ausentismo en las propiedades escrituradas y transferidas a agosto de 1994, al tiempo que en los mencionados departamentos la oferta de tierras en las zonas exconflictivas sigue sin poder satisfacer la demanda.

Tal y como se ha planteado anteriormente, la transferencia de tierras actualmente abarca un área de 102,248.5 mz (71,452.48 has). Obviamente, dado que aún es un proceso inconcluso, todavía no es posible la realización de estudios que aborden la transferencia como un proceso acabado. En tal sentido, los análisis que se han hecho de este proceso, están referidos al grado de avance del mismo en la fecha que se han realizado.

Es así como el Primer Censo Agropecuario del Programa de Transferencia de Tierras, realizado durante la primera mitad de 1994 por la Oficina Coordinadora del Tema Agropecuario (OCTA), "comprendió 347 inmuebles reportados por el Banco de Tierras, 26 del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y 2 por la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA); además fueron incluidas 27 propiedades que estaban en calidad de asignadas por el ISTA, lo que constituyó un universo de 402

propiedades"¹² en un área de 43,121 has.

El mencionado censo, realizado en 375 propiedades, arroja al mismo tiempo elocuentes datos sobre el estado físico de las propiedades transferidas:

- De los 14,367 beneficiarios censados, solo 5,647 (39.3%) tienen viviendas dentro de los inmuebles.¹³
- De las 420 propiedades censadas sólo el 0.8% cuentan con servicio de agua potable y el 10.9% con energía Eléctrica.¹⁴
- El 60.8 % de los inmuebles transferidos no cuentan con una clínica o puesto de salud a menos de 10 Km de distancia, perteneciendo el 63.1% de las instalaciones de salud existentes a instituciones privadas sin fines de lucro (ONGs) y las restantes al Ministerio de Salud.¹⁵
- El 32.9% de las propiedades no cuentan con ninguna escuela ubicada a menos de 10 Km de distancia.¹⁶
- El 44.5% de las propiedades censadas cuentan con calle a menos de un km de distancia, pero de estas sólo el 60.4% son transitables durante el invierno. De las calles reparadas el 37.7% ha sido realizado exclusivamente por los beneficiarios del PTT, los que además han colaborado con el aporte de mano de obra en las calles reparadas por otras instituciones.¹⁷

¹² Oficina Coordinadora del Tema Agrario. "Primer Censo Agropecuario del Programa de Transferencia de Tierras". San Salvador, Agosto 1994. pp. i.

¹³ *Ibid.*, p 46, cuadro 30.

¹⁴ *Ibid.*, p.51,52.

¹⁵ *Ibid.*, p.53,54.

¹⁶ *Ibid.*, p.56.

¹⁷ *Ibid.*, p.59.

1.1 AREA CON VOCACION AGRICOLA

Para 1994/95 el área con vocación eminentemente agrícola (superficie cultivada en forma colectiva e individual, más aquella que tiene capacidad de uso pero que no se cultivó) es de 21,167.8 hectáreas. Representa únicamente el 49.2% del total de tierra entregada de las 43,121 has. consideradas en el Censo. Sin embargo, es de destacar que los beneficiarios han adquirido la obligación de pago por toda la tierra transferida.

Para 1993/94 el área con vocación agrícola era de 21,052.3, equivalente al 48.8%, lo cual significa un incremento de únicamente 0.4% para el siguiente período.

Del total de tierra transferida, en 1993/94 fue trabajada en forma individual el 17.5%, en forma colectiva solamente el 3.9% y el área agrícola sin cultivar constituye el 27.5%.

Para el ciclo 1994/95 el área trabajada en forma individual alcanza el 22.5%, el área colectiva el 3.7% y el área agrícola sin cultivar el 23%.

Como puede observarse, se ha dado un incremento en el área individual que corresponde casi en su totalidad a la disminución del área agrícola sin cultivar. Por su parte, el área cultivada colectivamente, que de hecho ha sido reducida, observa una pequeña disminución.

Es importante destacar, que el área agrícola sin cultivar constituye una parte muy importante de tierra (23%), que de ser utilizada significaría posibilidades de ingresos para sus beneficiarios. De acuerdo al Censo, dicha situación se explica por las siguientes razones: "falta de financiamiento, transferencia reciente de la propiedad, difícil acceso a la zona de trabajo, organización deficiente y otras."¹⁸

1.2 AREA CON PASTOS

La superficie de pasto, para los ciclos agrícolas 1993/94 y 1994/95, representa del área total el 26.9 % y 26.7 % respectivamente, la cual casi en su totalidad está constituida por pasto natural y corresponde a un número de 256 propiedades en las que se reportó área de pastos.

¹⁸ *Ibid.*, p. 10.

Sin embargo, "el ganado que se maneja en esta superficie pertenece tanto a propietarios de los inmuebles como a personas particulares (y) no toda la superficie de pasto es utilizada, ya que existen 52 propiedades que reportan área de pasto, pero no poseen ganado".¹⁹

1.3 AREA CON VOCACION FORESTAL

La superficie ocupada con bosques para 1994/95 corresponde al 14.2% del total de tierra transferida. Con respecto al ciclo agrícola anterior el área de bosque en estas propiedades se redujo, debido a la tala de los bosques por la búsqueda de leña y madera.²⁰

Dados los altos niveles de deterioro ecológico existentes en nuestro país, y la consecuente necesidad de iniciar esfuerzos sistemáticos para su recuperación, es necesario buscar mecanismos para el mantenimiento de las áreas forestales en las tierras transferidas en el marco del PTT.

En la actualidad, dicho mantenimiento es sumamente difícil de sostener, fundamentalmente, por el hecho de que los beneficiarios tienen el compromiso financiero de cancelar el valor asignado a cada una de las propiedades, lo cual podría llevar a una actitud rentista de corto plazo en función de cumplir con dichos compromisos. Ello se traduciría en la destrucción de las actuales áreas forestales con el objetivo de incorporarlas a la actividad agrícola. En tal sentido, el proceso de transferencia de tierras estaría contribuyendo al profundo deterioro ecológico que ya existe en el país.

1.4 AREA CON INFRAESTRUCTURA

El área con infraestructura para 1994/95 representa el 4.6% del área total censada, mientras que para 1993/94 constituía el 4.4%. Lo anterior es el resultado de las necesidades de desarrollo en cada propiedad, ya sean del orden productivo y/o social.²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 10.

²⁰ *Ibid.*, p. 11.

²¹ *Ibid.*, pp. 11-16.

CUADRO No. 2.1
USO DEL SUELO EN LAS PROPIEDADES ASIGNADAS O ESCRITURADAS
POR EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS DURANTE EL
CICLO AGRICOLA 1993/1994 Y 1994/1995

USO DEL SUELO	1993 - 1994 (Has)				1994 - 1995 (Has)			
	FMLN	FAES	TOTAL	%	FMLN	FAES	TOTAL	%
AREA CULTIVADA COLECTIVO	1,421.8	251.7	1,673.5	3.9	1,432.9	123.8	1,556.7	3.7
AREA CULTIVADA INDIVIDUAL	7,374.8	160.1	7,534.9	17.5	8,571.8	1,123.7	9,695.5	22.5
AREA DE PASTOS	10,106.7	1,509.1	11,615.8	26.9	10,272.1	1,237.8	11,509.9	26.7
AREA DE BOSQUES	5,577.3	685.1	6,262.4	14.5	5,466.2	678.1	6,144.3	14.2
SIN DISP. USO AGROP Y FOREST.	2,101.0	185.5	2,287.5	5.3	2,102.1	191.1	2,293.2	5.3
AREA INFRA-ESTRUCTURA	1,851.3	51.7	1,903.0	4.4	1,917.5	88.2	2,005.7	4.6
AREA AGRICOLA SIN CULTIVAR	9,044.7	2,799.2	11,843.9	27.5	7,716.0	2,199.7	9,915.7	23.0
TOTAL	37,478.6	5,642.4	43,121.0	100	37,478.6	5,642.4	43,121.0	100

FUENTE: OCTA-MAG. Censo Agropecuario de los Inmuebles del Programa de Transferencia de Tierras, Julio de 1994.

Es importante destacar la prioridad que los beneficiarios le asignan al usufructo de la tierra de forma individual. De hecho, el 22.7% del área cultivada se realiza de manera individual; de manera colectiva únicamente se cultiva el 3.7%.

Esta particularidad del PTT debe destacarse, especialmente por la figura de pro-indiviso que maneja el programa. Pareciera que la opción productiva de los beneficiarios se contradice con los términos estipulados para la implementación del programa para el pago de la deuda y/o de la propiedad.

Evidentemente este hecho no permite concluir que la figura pro-indiviso sea inadecuada. Lo cierto es que en las formas de organización de la producción no existe equilibrio entre obligaciones contraídas y formas de producir, y de mantenerse esta situación, podrían aparecer aspectos no equitativos con respecto al pago de la deuda.

En efecto, los beneficiarios más responsables podrían estar realizando un esfuerzo productivo mayor que tendría que expresarse en los porcentajes del pago anual estipulado, o en su caso, asumiendo intereses adicionales por dificultades del pago anual contraído.

Es de reconocer que la opción de especialización productiva de los beneficiarios del PTT y las formas de organización que esta especialización requiere, es una de las direcciones a ser analizadas para garantizar la sostenibilidad del PTT, o de la población involucrada, en el mediano y largo plazo.

Otro aspecto a destacar es el alto porcentaje de tierra sin cultivar, de infraestructura y de tierra sin posibilidades de uso agrícola. La suma de estos tres componentes representa un porcentaje del 32.2%. Si a ello se le suma el área de pastos que no es utilizada y el área de bosques (26.7% y 14.2% respectivamente), podría perfectamente entenderse el vacío existente en términos de posibilidades de producción de los beneficiarios y por ende, el pago de los compromisos financieros adquiridos por una tierra que no es utilizada plenamente. **Ello requiere de una evaluación del pago de la deuda a partir de las posibilidades productivas reales de los beneficiarios.**

Aunque el censo no se refiere a todo el área que corresponde al PTT, ya que corresponde únicamente a las propiedades que estaban escrituradas a la fecha de su realización, puede indicar que el resto de propiedades, dado que no tenían una situación definitiva, **se encuentran en condiciones todavía más difíciles.**

2. PERFIL DE LA ACTIVIDAD AGRICOLA 1993/1994

2.1 ACTIVIDAD AGRICOLA INDIVIDUAL

"En cuanto a la actividad agrícola, estos beneficiarios orientan sus mejores esfuerzos a la producción de granos básicos, muy escasamente a los productos conocidos como tradicionales de exportación y ligeramente a los cultivos no tradicionales tales como: el ajonjolí, hortalizas y otros rubros diversos"²²

La superficie cultivada en forma individual representa el 22.4% del área total transferida, según el Censo. De acuerdo al Perfil, la utilización de la tierra según tipos de beneficiario está dedicada casi en su totalidad a la producción de granos básicos.

De hecho el 62.1% está utilizada para la producción de maíz; el 10.3% en la producción de frijol y el 16.4% de la superficie dedicada al maicillo. Estos tres cultivos establecen el 88.8% de la superficie. (Ver Cuadro No. 2.2)

CUADRO No. 2.2
SUPERFICIE POR TIPO DE BENEFICIARIO (has.)

Rubros	Tenedores	Ex-combatientes	Des-movilizados	Total
Maíz	4,493	1,631	956	7,080
Frijol	554	289	337	1,180
Maicillo	1,074	389	469	1,932
Arroz	217	72	12	301
Ajonjolí	454	148	8	610
Café	0	0	13	13
Caña de Azúcar	12	0	0	12
Hortalizas	125	1	47	173
Otros	73	22	4	99
TOTAL	7,002	2,552	1,846	11,400

FUENTE: OCTA-MAG. Encuesta agrosocioeconómica a excombatientes y tenedores beneficiarios por el P.T.T. 1994.

²² OCTA, MAG. "Primer Perfil de Beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras", San Salvador, Julio de 1995. p. 33.

Como puede observarse, el resto de productos lo hacen de manera marginal, si bien habría que destacar la utilización de una parte de la superficie en cultivos como el ajonjolí y la producción de hortalizas, cultivos que presentan posibilidades de rentabilidad superiores a los granos básicos.

Se destaca igualmente, por su importancia, la fuerte participación de los tenedores en relación a los excombatientes y desmovilizados. En efecto, el 61.4% de la superficie utilizada ha sido sembrada por los tenedores. Los excombatientes del FMLN lo hacen en un 22.4% y los desmovilizados de la FAES solamente en un 16.2%.

La explicación de una mayor presencia de los tenedores con respecto a los excombatientes y desmovilizados es debido a que los primeros han tenido un mayor arraigo en la zona respectiva y se han dedicado permanentemente a las actividades agropecuarias, contrario a los otros, tal como se detalló en el perfil de los beneficiarios.

En lo que respecta a la producción, ésta sigue de cerca lo señalado para el uso de la tierra, por lo que los granos básicos presentan el grueso de la producción del PTT. (Ver Cuadro No. 2.3)

CUADRO No. 2.3
PRODUCCION POR TIPO DE BENEFICIARIO (qq.)

Productos	Tenedores	Ex-combatientes	Des-movilizados	Total
Maíz	170,253	72,636	34,164	277,053
Frijol	8,701	2,888	4,028	15,617
Maicillo	22,724	7,609	13,668	44,001
Arroz	17,672	6,618	942	25,232
Ajonjolí	4,732	1,164	144	6,040
Cafe	0	0	48	48
Caña de Azúcar	1,225	0	0	1,225
Hortalizas	6,882	158	11,418	18,458
Otros	1,525	344	1,200	3,069

FUENTE: OCTA-MAG. Encuesta agrosocioeconomica a excombatientes y tenedores beneficiarios por el P.T.T. 1994.

El rendimiento de los beneficiarios del PTT es muy inferior al rendimiento promedio nacional, mostrando este hecho la desventaja competitiva que tienen los productores de este programa para posesionarse adecuadamente del mercado.

Las diferencias del rendimiento promedio del PTT con respecto al promedio nacional representa el 37.5% inferior en la producción de maíz del rendimiento promedio nacional, el 7.0% respecto al frijol, el 51.7% en el cultivo de maicillo, el 17.7% en la producción de arroz, el 53.3% en el cultivo de ajonjolí, el 81.3% en café y el 11.1% en el cultivo de la caña de azúcar.

Es de destacar igualmente las diferencias de productividad entre los tenedores, excombatientes y desmovilizados, requiriendo este hecho de una investigación mayor para conocer las causas que dan origen a esta característica. En maíz y en arroz son los excombatientes del FMLN los que presentan los mejores rendimientos por Ha; por el contrario, los mejores rendimientos en frijol lo observan los tenedores y en los cultivos de maicillo y ajonjolí, son los desmovilizados de la FAES los que presentan rendimientos mayores. (Ver Cuadro No. 2.4)

Las causas de estas diferencias no pueden extraerse del perfil de OCTA dado que para un análisis del mismo se requiere relacionar producción, tipo de suelos y paquetes tecnológicos utilizados. Sin embargo lo que resalta con respecto a las producciones obtenidas en el programa es el hecho de que todos los cultivos presentan rendimientos inferiores al promedio nacional.

Sin duda esta situación originará problemas serios en el momento en que los beneficiarios del programa deban comenzar a efectuar las amortizaciones por el pago de la deuda contraída para la adquisición de la propiedad y de la vivienda, cuando ésta exista.

CUADRO No. 2.4
RENDIMIENTO DE LOS CULTIVOS DEL PTT
POR TIPO DE BENEFICIARIO (has.)

Rubros	Tenedores	Excombati- tientes	Desmovi- lizados	Promedio	Promedio Nacional
Maíz	37.9	44.5	35.7	39.1	62.6
Frijol	15.7	10.0	12.0	13.2	14.2
Maicillo	21.2	19.6	29.1	22.8	47.3
Arroz	81.4	91.9	78.5	83.8	101.9
Ajonjolí	10.4	7.9	18.0	9.9	21.2
Café (Oro)	0.0	0.0	3.7	3.7	19.8
Caña de Azúcar	102.1	0.0	0.0	102.1	114.9

Fuente: OCTA-MAG. Encuesta agrosocioeconómica a excombatientes y tenedores beneficiarios por el P.T.T. 1994.

Para estos beneficiarios, la posibilidad de diversificación agrícola es sumamente difícil ya que no cuentan con la experiencia y la capacidad necesaria en relación a la producción de cultivos que exigen un mayor manejo técnico. Al respecto, ya existen experiencias (caso del ajonjolí) en donde se han producido pérdidas importantes en la producción.

2.2 ACTIVIDAD AGRICOLA COLECTIVA

El área trabajada colectivamente para 1993/94 representó el 8.0% del área total de uso agrícola, es decir 21,052.3 hectáreas (Área cultivada colectiva e individual y área agrícola sin cultivar).

La superficie cultivada individualmente, representa el 35.8% del área total de uso agrícola. Las áreas totales sembradas en ambos ciclos no registran diferencias significativas. La actividad agrícola en forma colectiva representa una baja participación de los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras.

Los cultivos tradicionales de exportación son los que ocupan el 50.9% de las tierras trabajadas colectivamente en 1993/94. El café y la caña de azúcar son los cultivos reportados.

Estos cultivos estaban en producción al momento de la transferencia de la tierra y siendo cultivos permanentes y semipermanentes no registran cambios significativos en el ciclo agrícola 1994/95.

Los granos básicos observan un comportamiento similar a los cultivos tradicionales de exportación, siendo el maíz el cultivo con mayor área sembrada. Por su parte, los cultivos agroindustriales y hortalizas muestran un decrecimiento de área sembrada con respecto 1993/94, desconociéndose los factores que influyeron en dicho comportamiento. (Ver Cuadro No. 2.5)

CUADRO No. 2.5
SUPERFICIE CULTIVADA COLECTIVAMENTE POR LOS BENEFICIARIOS
DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS, SEGUN RUBROS.
CICLOS AGRICOLAS 1993/1994 Y 1994/1995

RUBROS	1993-1994 Has.			1994-1995 Has.		
	FMLN	FAES	TOTAL	FMLN	FAES	TOTAL
GRANOS BASICOS	452.4	5.6	458.0	441.8	0.0	441.8
TRADICIONALES DE EXPORTACION	728.8	128.6	857.4	824.9	46.1	871.0
AGROINDUSTRIALES	143.0	97.9	240.9	119.6	77.6	197.2
HORTALIZAS	103.2	0.0	103.2	51.4	0.0	51.4
FRUTALES	16.9	0.0	16.9	53.3	0.0	53.3
OTROS	9.1	0.0	9.1	7.3	0.0	7.3
TOTAL	1,453.4	232.1	1,685.5	1,498.3	123.7	1,622.0

FUENTE: OCTA-MAG. Censo Agropecuario de los Inmuebles del Programa de Transferencia de Tierras, Julio de 1994.

Como se observa, las áreas trabajadas en forma colectiva son reducidas, posiblemente por el corto tiempo de reasentamiento de los beneficiarios en los inmuebles, así como la falta de personería jurídica que no les permite tener acceso a los recursos financieros necesarios para la producción colectiva.

La producción de granos básicos obtenida en el ciclo 1993/94 asciende a un total de 19,594 qq, sobresaliendo el maíz con el 70.3% de la producción reportada. A pesar de que el frijol es fundamental en la dieta alimenticia del país, solamente se registró el 0.1% del total de la producción de granos básicos. Ello posiblemente debido a que es un cultivo que se produce a partir de formas de organización individual.

En el caso de los desmovilizados de la FAES, únicamente se registró producción para el cultivo de maíz.

Debido a las pequeñas áreas sembradas con los cultivos tradicionales de exportación, los volúmenes de producción de éstos, también son bajos.

Tal como se expresó con los rendimientos obtenidos por la producción individual, los rendimientos obtenidos en los cultivos sembrados colectivamente son menores

comparados con los de nivel nacional. Las causas principales fueron explicitadas por los beneficiarios mencionándose entre otras: la irregularidad del régimen de lluvias, poco acceso al crédito y a la asistencia técnica y el uso de áreas con poca vocación para producir granos básicos. (Ver Cuadro No. 2.6)

CUADRO No. 2.6
PRODUCCION TOTAL Y RENDIMIENTO OBTENIDO POR LOS
BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS,
SEGUN RUBROS. CICLO AGRICOLA 1993/1994

RUBROS	UNIDADES	FMLN		FAES		RENDIMIEN- TO NIVEL NACIONAL
		PRODUCCION	RENDIMIEN- TO (QQ/ha)	PRODU- CCION	RENDIMIEN- TO (QQ/ha)	
GRANOS BASICOS						
MAIZ	QQ	13,666.0	43.4	100.0	17.8	47.9
FRIJOL	QQ	26.0	12.4	0.0	0.0	17.0
ARROZ	QQ	4,586.0	52.9	0.0	0.0	94.8
SORGO	QQ	1,216.0	22.3	0.0	0.0	31.3
TRADICIONALES DE EXPORTACION						
CAFE	QQ Oro	1,350.0	3.5	14.0	0.3	20.4
CAÑA	Ton/c	10,542.0	48.1	2,000.0	24.2	86.8

FUENTE: OCTA-MAG. Censo Agropecuario de los Inmuebles del Programa de Transferencia de Tierras, Julio de 1994 y D.G.E.A. Anuario de Estadísticas Agropecuarias 1992-1993, Edición 32.

Similares factores repercutieron en los cultivos tradicionales de exportación, que además en el período conflictivo fueron totalmente abandonados, careciendo del manejo adecuado, por lo que difícilmente se pueden recuperar para obtener producciones aceptables.

Respecto al área pecuaria y de acuerdo a la información de las propiedades censadas, en el ciclo agrícola 1994/95 existían 11,509.9 has. cubiertas en su mayoría con pastos naturales, en las cuales pastoreaban 23,472 cabezas de ganado, presentando una relación promedio de 2 cabezas por hectárea. (Ver Cuadro No. 2.7)

CUADRO No. 2.7
NUMERO TOTAL DE BOVINOS SEGUN PROPIETARIOS O
ARRENDATARIOS DEL INMUEBLE. CICLO AGRICOLA 1993/1994

CONCEPTO	EN LOS INMUEBLES DESTINADOS A		
	FMLN	FAES	TOTAL
PROPIETARIOS	15,756	685	16,441
ARRENDATARIOS	6,609	422	7,031
TOTAL	22,365	1,107	23,472

FUENTE: OCTA-MAG. Censo Agropecuario de los Inmuebles del Programa de Transferencia de Tierras, Julio de 1994.

Del total de bovinos pastando en los inmuebles censados, se observa que el 70.0% del total pertenecen a propietarios beneficiados con el P.T.T. y el restante 30% son de pobladores y otros, que pagan una cuota en concepto de pastizaje.

El Censo reportó que en 204 casos censados y en los que se encontró ganado bovino, solamente en 58 de ellos el hatu es explotado en forma colectiva por los propietarios de los inmuebles, todos pertenecientes al FMLN Este hatu es manejado en un área de 4,285.4 Has. cubiertas de pastos naturales. (Ver Cuadro No. 2.8)

CUADRO No. 2.8
INVENTARIO TOTAL DE BOVINOS DE LOS BENEFICIARIOS DEL
PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS PERTENECIENTES AL
FMLN. CICLO AGRICOLA 1994/1995

CONCEPTO	Nº DE ANIMALES	UNIDADES ANIMAL
VACAS EN PRODUCCION	296	296.0
VACAS HORRAS	176	176.0
NOVILLAS	164	82.0
NOVILLOS	113	56.5
TORETES	82	41.0
TERNERAS	196	50.2
TERNEROS	242	59.3
SEMENTALES	26	26.0
BUEYES	96	96.0
GANADO REPASTO	1,286	964.5
TOTAL DEL HATO	2,677	1,847.5

FUENTE: OCTA-MAG. *Censo Agropecuario de los Inmuebles del Programa de Transferencia de Tierras, Julio de 1994.*

En el inventario de bovinos pertenecientes a los beneficiarios del FMLN que trabajan en forma colectiva la ganadería, se observa que la mayor actividad la realizan con el ganado de repasto, al representar éste el 48.0% de la actividad pecuaria. La carga animal determinada en los inmuebles en donde se explota el hato en forma colectiva es de 0.4 unidades animal/Ha por año, rendimiento que es sumamente reducido y no permite calificar esta actividad como rentable. Nuevamente nos encontramos con la debilidad del programa en términos productivos.

En lo que respecta a las especies menores, generalmente todos los grupos familiares en el área rural crían sus animales en forma rústica y sin un manejo adecuado. La venta de éstos les genera algunos ingresos adicionales o les sirven para el consumo del grupo

familiar. Sin embargo las especies menores son explotadas en forma colectiva en un número muy reducido y poco significativo de aves de postura (3,589), pollos de engorde (3,300), cerdos (90) y colmenas (16), que fueron reportadas únicamente en las propiedades destinadas para el FMLN, por lo que esta actividad debe ser entendida como una alternativa marginal de ingreso para los beneficiarios del programa.

CAPITULO III

DEUDA Y POSIBILIDADES DE PAGO DE LOS BENEFICIARIOS

1. LA DEUDA DE LOS BENEFICIARIOS

El costo generado por el proceso de transferencia de tierras, dado el nivel de avance de este proceso, alcanza 671.6 millones de colones. De acuerdo a estimaciones de MINUSAL, se necesitarían aproximadamente 47,000 mz para la finalización del PTT. Esto significaría que el PTT en su totalidad abarcaría un área aproximada de 149,248 mzs. Las 47,000 mz que faltan por asignar corresponden aproximadamente al 31.49% del área total estimada.

Si consideramos en términos muy conservadores que el precio por mz corresponde al promedio más alto correspondiente a las propiedades privadas asignadas a los ex-combatientes de la FAES, es decir 7,354.36 colones por mz, ello significaría que el monto necesario para la adquisición del área faltante asciende a 345.7 millones de colones.

Por lo tanto, la deuda agraria generada por el PTT ascendería por lo menos a 1,017.3 millones de colones. Es difícil determinar el deuda crediticia y la deuda por vivienda, al no existir información actualizada sobre estos rubros.

La deuda global promedio contraída por beneficiario corresponde a 53,844 colones. La amortización de dicha deuda se encuentra en relación a las condiciones de pago establecidas para cada uno de los diferentes programas. En ese sentido y tal como se ha planteado anteriormente, la tierra empezaría a pagarse a partir del quinto año, el crédito agropecuario a partir del segundo y el crédito para vivienda a partir del primer año.

Para el cálculo de la amortización de los compromisos financieros adquiridos por los beneficiarios, se ha utilizado la siguiente fórmula:

$$R = A * i * \frac{k}{(1 + i)^{-n} - 1}$$

En donde:

R : cuota anual

A : Valor actual de la deuda

i : Tasa de interés

n : Plazo

k : Período de gracia

Esta fórmula se aplica tanto para el programa de transferencia de tierras como para el crédito agropecuario, no así para el pago de vivienda, el cual, como ya se explicó, se encuentra previamente establecido.

En el caso de la tierra, las condiciones establecidas son: una tasa de interés del 6.0%, un plazo de amortización de 30 años y un período de gracia de 4 años. A partir de estas condiciones de crédito se ha estimado la cuota anual que le corresponde a cada beneficiario para amortizar la deuda.

En el caso del crédito productivo las condiciones son: tasa de interés del 14%, un plazo de 5 años y un año de gracia.

En el crédito de vivienda se ha establecido una cuota mensual de 50 colones durante los primeros cinco años; una cuota mensual de 150 colones durante los siguientes cinco años, y una cuota de 248.50 colones durante los últimos cinco años.

De acuerdo a la carga crediticia de los diferentes programas de reinserción, los compromisos financieros promedio que los excombatientes y desmovilizados contraerían si accesan a tierras, crédito productivo y vivienda serían los siguientes:

CUADRO No. 3.1
DEUDA PROMEDIO DE EXCOMBATIENTES EN LA REINSERCIÓN
(Datos Aproximados en Colones)

	Monto Recibido	Años Plazo	Años Gracia	i (%)	Cuota Mes	Cuota Año
Tierras (Prom)	26,134	30	4	6	-	2,396.98
Producc.	15,580	5	1	14	429.69	5,173.55
Vivienda FUNDA-SAL	12,130	15	0	8	50.00 150.00 248.50	600.00 1,800.00 2,982.00
TOTAL	53,844					

En el primer año únicamente se cubrirá la amortización de vivienda, la cual corresponde a 600.00 colones. Desde el segundo hasta el cuarto año la amortización es de 5,773.55 colones, correspondientes a la amortización del crédito productivo y la vivienda.

En el quinto año, la amortización corresponde a 8,170.52 colones debido a que se inicia el pago de amortización de la deuda de la tierra. En el sexto año, la amortización corresponde a 9,370.52 colones debido a que la cuota de vivienda se incrementa. A partir del séptimo año y hasta el décimo año, la amortización corresponde a 4,196.98 colones, debido a la cancelación del crédito productivo.

Desde el onceavo año hasta el quinceavo la cuota por amortización corresponde a 5778.98 colones, debido al nuevo incremento de la cuota de vivienda. A partir del año 16, la cuota es de 2,396.98 colones correspondientes al pago de la tierra, la cual permanecería hasta el año final de amortización.

2. COSTOS/BENEFICIOS DE PRODUCCIÓN Y CAPACIDAD DE PAGO

Tal como se ha explicado, en el ciclo agrícola 93/94, se utilizaron para la producción agropecuaria 16 285.7 mz, generando un valor bruto de la producción de 45,756.8 miles de colones. Ello significa un ingreso neto total de 23,247.4 miles de colones y un ingreso neto por mz de 1,427 colones.

Si se considera que los beneficiarios cultivan un promedio de 2,5 mz, ello significa un ingreso real en el ciclo agrícola 93/94 de 3,567.5 colones, lo que implica que los beneficiarios, dada la situación actual de las actividades productivas, no se encuentran en capacidad de responder a los compromisos financieros adquiridos a través de los diferentes programas.

Expresado de otra manera, los programas no han sido capaces de generar condiciones favorables para que los beneficiarios puedan cubrir sus compromisos adquiridos.

Se consideran las posibilidades de cultivar toda la tierra del PTT, lo cual representa un contrasentido, pero se realiza el cálculo para demostrar la difícil situación en que se encuentra el beneficiario en función a su deuda contraída. Dado que el promedio de tierra por beneficiario es de 4.3 mz, ello significaría que los ingresos promedio pudieran elevarse hasta 6.157.5 colones, aún cuando en este supuesto, significaría la utilización total de la tierra convocación forestal y de infraestructura social.

A partir del segundo año el beneficiario paga una cuota de 5,777.5 colones (correspondiente a la cuota del crédito y de vivienda). Lo anterior significa que pagaría su compromiso anual y dispondría únicamente de 383.05 colones al año para sus gastos de vida, es decir 31.99 colones al mes.

De no cambiar la situación, en los siguientes dos años no estaría en posibilidad de pagar, debido a que incrementa el pago anual por el inicio del pago de la tierra. A partir del séptimo año pagaría y le quedarían 1,960.5 colones anuales, es decir, 163.4 colones mensuales. De hecho lo anterior originaría la destrucción de las áreas boscosas y la utilización de las áreas de infraestructura social para fines agropecuarios.

Desde este punto de vista los programas de reinserción rural están inmersos en bases frágiles para la estabilidad y el desarrollo sustentable del país y de no modificar las pautas de comportamiento actual y futuro, peligra que estos generen mayor deforestación, sin que éste sacrificio agrológico permita la sostenibilidad económica de los beneficiarios.

Para mostrar las graves deficiencias del PTT se ha procedido a describir y analizar la problemática general del programa a nivel departamental y municipal, lo cual comprueba lo antes dicho, la insostenibilidad económico-social y agroecológica del mismo.

CAPITULO IV

EL PROGRAMA DE TRANSFERENCIA DE TIERRAS DESDE UNA OPTICA MUNICIPAL - REGIONAL

Una vez que se ha presentado la interpretación del Programa de Transferencia de Tierras a nivel general, se ha considerado conveniente destacar los logros y debilidades del mismo a partir de una configuración regional/local, incorporándole al análisis consideraciones de índole municipal.

En conjunto, tanto beneficiarios del FMLN como de la FAES, representan, a Mayo 1995, un total de 18,110 personas, con 71,824.3 manzanas entregadas, con un valor conjunto de 505,028,090 colones, un área promedio por beneficiario de 3.85 manzanas y un monto por manzana de 7,421.1 colones.

Para el análisis en cuestión la cantidad de beneficiarios es representativa de las conclusiones que se presentan en esta parte, ya que significaría una muestra superior al 65% de los beneficiarios actuales.²³

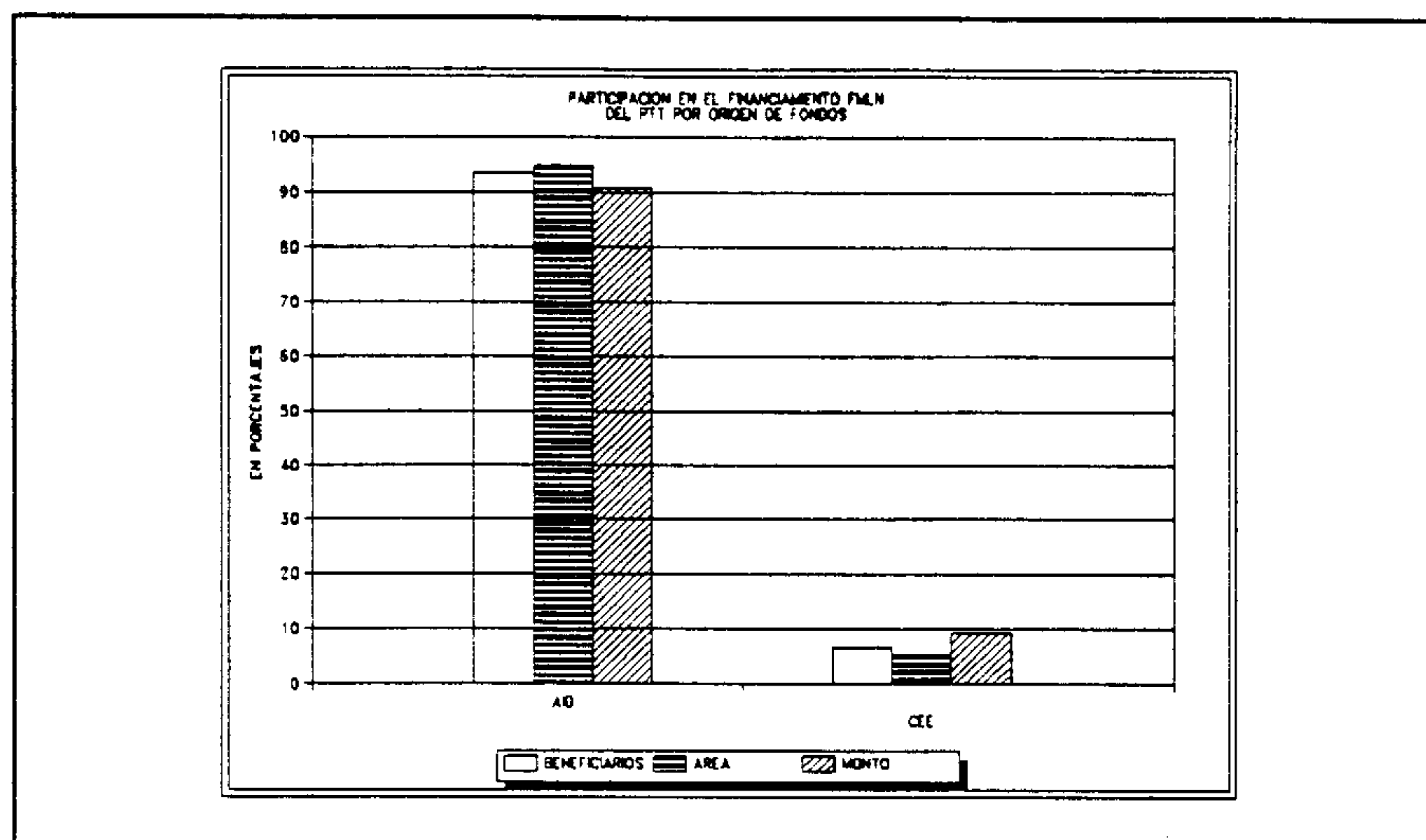
1. FUENTE DE FINANCIAMIENTO PARA EXCOMBATIENTES Y TENEDORES DEL FMLN Y DESMOVILIZADOS DE LA FAES BENEFICIARIOS DEL PTT

La fuente de financiamiento para las adquisiciones de tierra asignadas a los excombatientes y tenedores del FMLN provienen básicamente de fondos de la AID, principal donante en materia del PTT. De hecho el 93% de los beneficiarios han sido financiados por recursos de esa agencia. A su vez un 94% de la superficie adquirida y el 91% del valor de esas propiedades tienen como financiamiento la fuente anterior.

La segunda fuente de financiamiento ha sido la Comunidad Económica Europea (CEE), con el 7% de financiamiento a los beneficiarios, el 6% de las propiedades y el 9% del valor de las tierras adquiridas. (Ver Gráfico No. 4.1)

²³ Compárese este total de beneficiarios con la información de los mismos presentada en los primeros capítulos de este documento.

GRAFICO No. 4.1



OCTA-MAG señala un financiamiento del GOES para beneficiarios del FMLN por un valor de 17.8 millones de colones, los cuales incluían a ese momento, 6,118.5 has de tierra escriturada y 12,442.4 has de tierra simplemente asignada.²⁴

En lo que respecta al financiamiento al PTT para los desmovilizados de la FAES, la importancia de las fuentes sigue el mismo orden de prioridades. Las contribuciones de la AID han representado una cobertura del 43% de los desmovilizados, un 61% del área otorgada y el 57% del financiamiento de la misma. Por su parte la CEE lo ha hecho en un 15%, 19% y 21% respectivamente.

El GOES, en este programa, se convierte en el segundo aporte de recursos financieros del mismo ya que ha apoyado en un 42% a los beneficiarios, en un 20% del área y en 22% del monto de adquisición del valor de la tierra transferida. (Ver Gráfico No. 4.2)

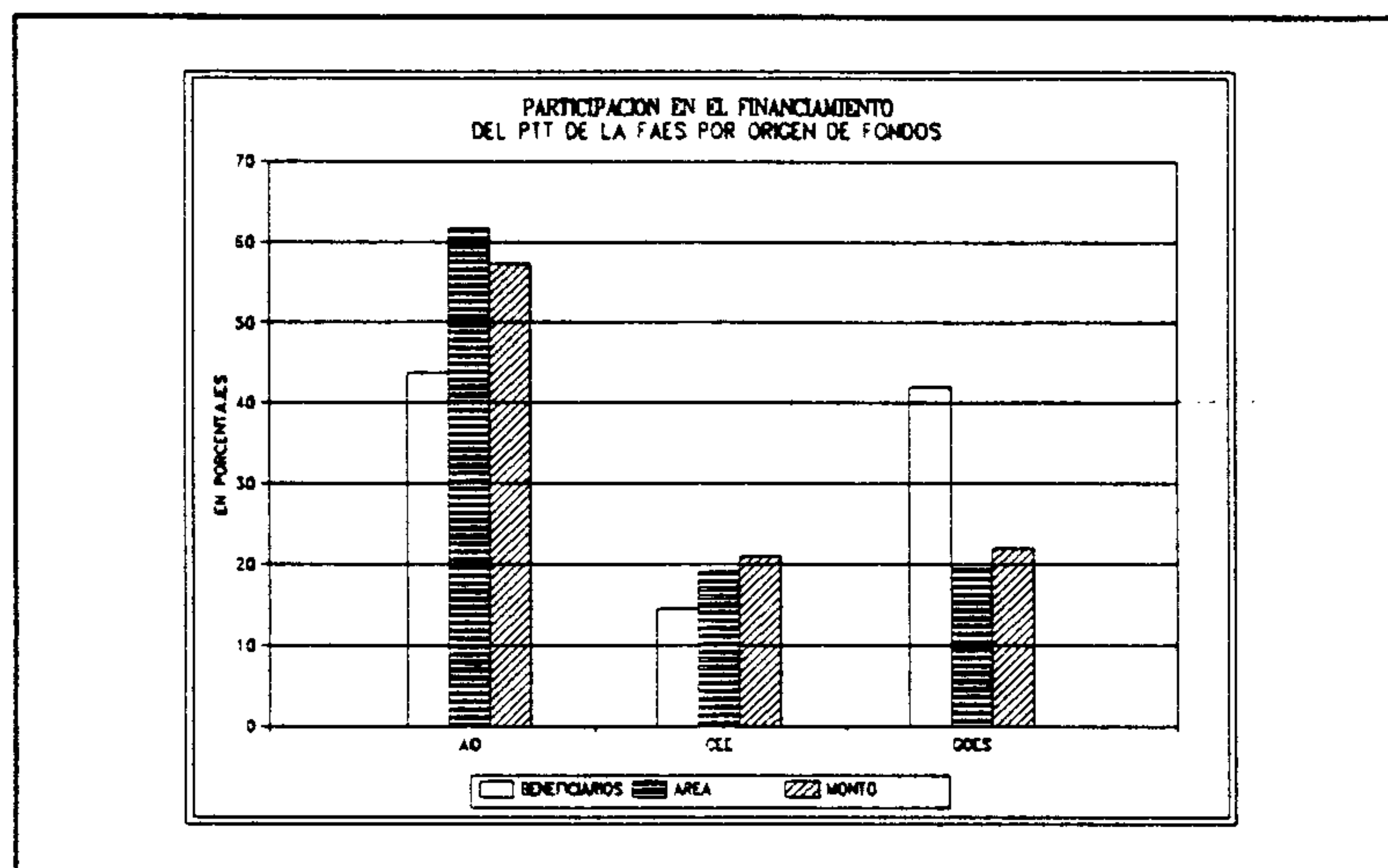
Sin embargo es importante mencionar que la relación de los beneficiarios con respecto al área y al monto es inversa entre estas fuentes. La AID y la CEE presentan un porcentaje de beneficiarios inferior al financiamiento del área y el monto.

Por el contrario el GOES casi duplica a los beneficiarios en relación al área y los montos. Esto puede explicarse por el hecho de que la adquisición de las tierras para el gobierno ha podido representar un valor inferior que el de los otros organismos al ser éste propietario de la tierra asignada a partir de la reforma agraria hecha en la década de los

²⁴ Perfil de Beneficiarios, Cuadro No. 13.

ochenta.

GRAFICO No. 4.2



2. BENEFICIARIOS Y TENEDORES DEL FMLN POR CANTIDAD, AREA, MONTO, MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO

El PTT para excombatientes y tenedores del FMLN se ubica en 11 departamentos del territorio nacional, sin tener referencia de localización en Ahuachapán, Sonsonate y La Paz.

Desde un punto de vista geopolítico como consecuencia del conflicto vivido en la década de los ochenta, respecto a los dos primeros departamentos, es comprensible la ausencia de participación en esa zona dado que las acciones político-militares se desarrollaron en un muy bajo perfil y por tanto, la presencia de tenedores y excombatientes con origen en esas zonas fue menor.

Resalta la importante presencia en nueve municipios. El municipio de Suchitoto, con 2,122 beneficiarios (15% de beneficiarios del programa, 14% del área y 14% del financiamiento), el municipio de Jiquilisco, con 1,826 beneficiarios (12.5% de los beneficiarios, 10% de la superficie y 16.4% del financiamiento)

Los municipios de Nueva Concepción (Chalatenango), Nuevo Edén de San Juan y Sesori (San Miguel), Guazapa (San Salvador), Berlín, Jucuapa y Jucuarán (Usulután)

con el 28% de los beneficiarios, el 23.2% del área y el 23% del monto de financiamiento.

Estos nueve municipios agrupan el 55.5% de los beneficiarios, el 47.2% del área y el 53.4% del monto de financiamiento para excombatientes y tenedores del FMLN. De ahí su posición estratégica dentro del PTT.

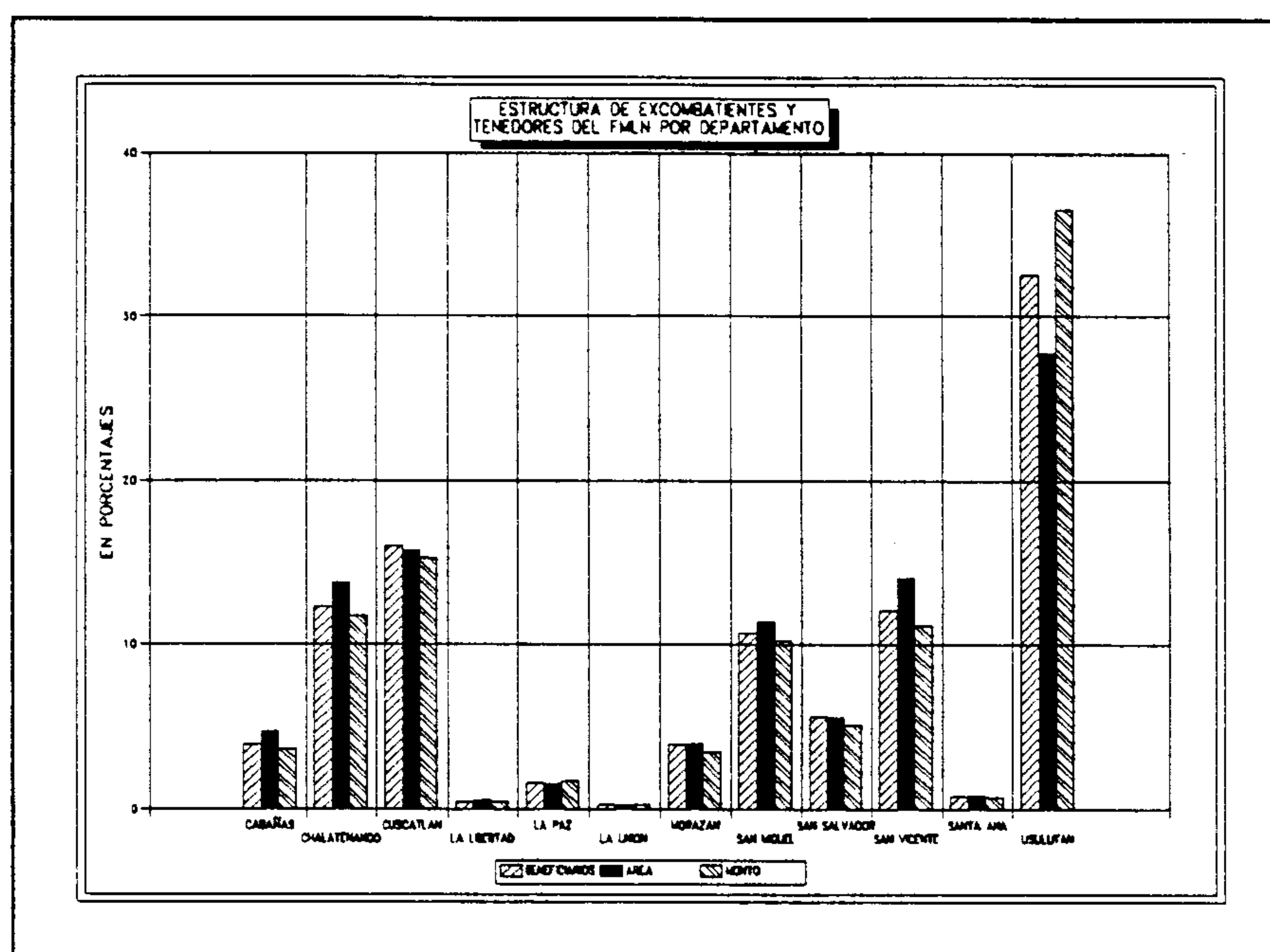
Lo anteriormente descrito refleja la fuerte concentración del PTT en términos geográficos, lo cual se manifestará igualmente a nivel departamental, como se explicará más adelante.

Cualquier política coherente de desarrollo para éste programa debe reflejar, necesariamente, esta situación geográfica. Ello, evidentemente no significa, menospreciar al resto de beneficiarios radicados en otros municipios/departamentos, pero, si se trata de maximizar esfuerzos minimizando costos de desarrollo, la ubicación geográfica debe ser ponderada adecuadamente.

En términos de participación territorial/departamental a un nivel relativo, puede observarse que en 3 de los 14 departamentos se concentra la ubicación de los excombatientes y tenedores del FMLN. En efecto en los departamentos de Usulután, Cuscatlán y San Vicente, se localiza el 61% de los beneficiarios, el 58% del área distribuida y el 74% del valor total de financiamiento del programa. (Ver Gráfico No. 4.3)

Otros departamentos, con importante participación lo representan Chalatenango y San Miguel, los cuales en su conjunto totalizan el 23% de los beneficiarios, el 25% del área y el 23% del financiamiento del programa.

GRAFICO No. 4.3



Lo anterior indica, nuevamente, que si se quieren realizar acciones de política para favorecer las diferentes áreas de atención que se requieran para impulsar adecuadamente el porvenir de estos beneficiarios, cinco departamentos merecerían especial atención para la definición y accionar del marco de políticas a implementar. De hecho engloban al 83% de los beneficiarios, el 83% del área y al 97% del monto asignado en lo que respecta a beneficiarios del FMLN.

Dentro del programa existe un proyecto, impulsado con fondos de la CEE, dirigido a la producción de sal y a la producción de camarón. Su ubicación se establece en los municipios de Tecoluca (San Vicente), Puerto El Triunfo y Jiquilisco (Usulután) y a Mayo 1995, agrupaban a un total de 571 beneficiarios, una superficie de 2403 mz, un área promedio de 4.21 Mz por beneficiario y un financiamiento de 28.3 millones de colones.

3. BENEFICIARIOS Y TENEDORES DEL FMLN: DIFERENCIA DE AREA Y DE COSTO POR MANZANA RESPECTO AL PROMEDIO

En la definición de la filosofía del PTT, en lo que se refería al área promedio a otorgar, en función de las distintas clases de suelos, se establecía un marco de referencia preciso para determinar el área promedio mínima y máxima a entregar a cada beneficiario.²⁵

Es de suponer que estas limitaciones de dimensión de tierras, estaban determinados con criterios de concepciones empresariales, en los que, dada una amortización anual obligatoria, de acuerdo a lo definido por el programa, los suelos entregados, responderían a posibilitar a los beneficiarios niveles de producción y de ingresos, de forma tal que, con un margen de error, pudieran responder a los compromisos de pago asumidos.

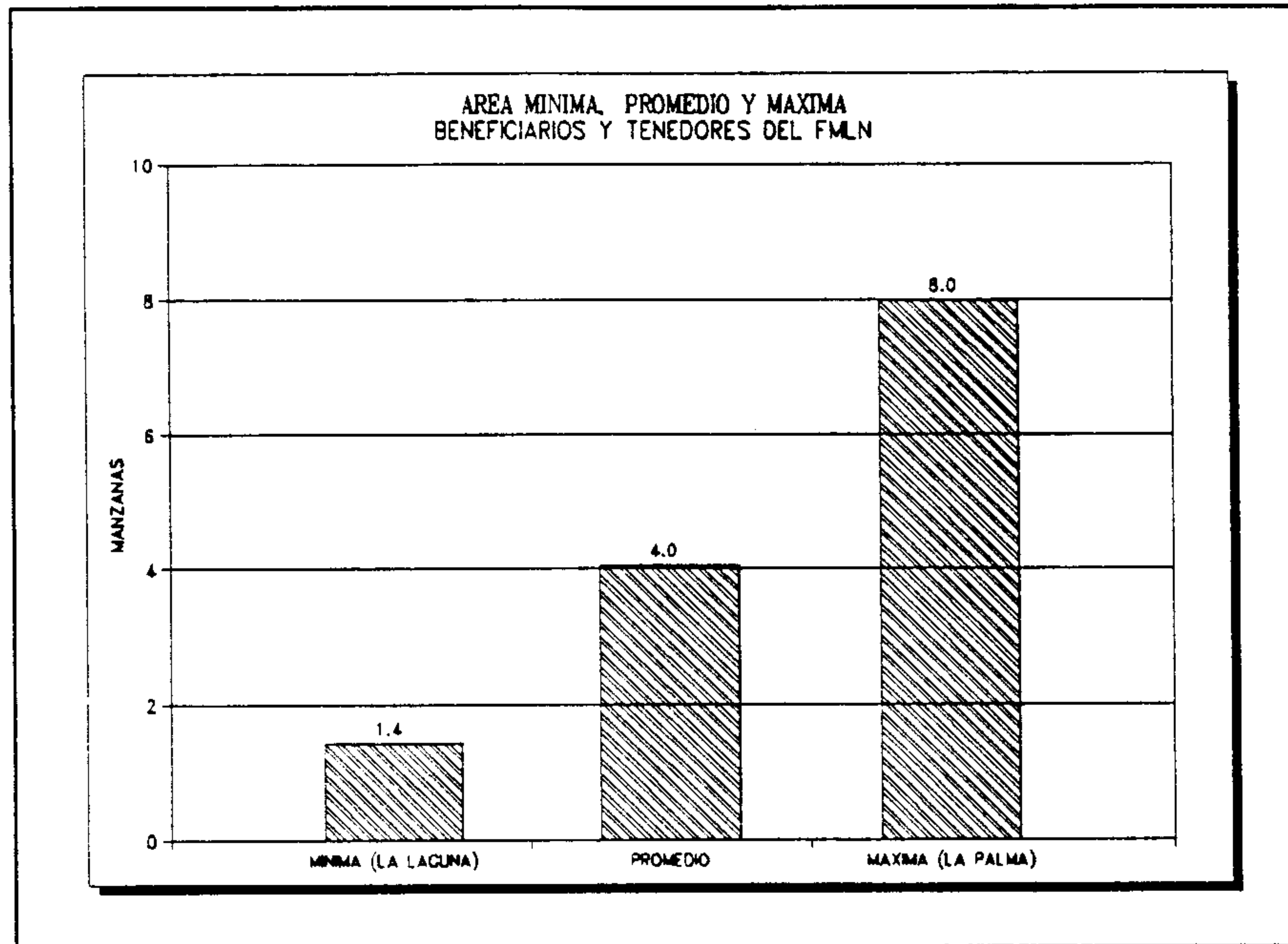
La concepción política del programa, aspecto básico en la época en que se definió, tuvo determinantes fundamentales, pero si a ésta concepción política no se le incorporaron criterios relativos a la proyección económica, la sostenibilidad económica del programa pudiera ser puesta en entredicho.

La implementación del programa así lo sugiere, ya que han sido dejados de lado criterios centrales, uno de ellos lo representaría el respeto a las normas de asignación de tierra por clase de suelos definidas inicialmente. Sin embargo este criterio ha sido trasgredido significativamente en la implementación del programa.

En el Gráfico No. 4.4 pueden observarse las desviaciones arbitrarias de superficie entre el área mínima y máxima por beneficiario. Esta representa 6.6 manzanas de diferencia. El promedio de área para los beneficiarios y tenedores del FMLN es de 4 mz.

²⁵ Referirse a Capítulo 1.

GRAFICO No. 4.4



Podría aludirse que esta diferenciación es debido precisamente a las diferentes clases de suelos integradas al programa, pero resulta que en este caso extremo, se trata de dos municipios con clases de suelos similares, pertenecientes a un sólo departamento, como son La Laguna y La Palma. (suelos VI, VII y VIII)

Tampoco se trata de exponer este ejemplo como una situación aislada del programa. Baste comparar la asignación de tierras en departamentos como Morazán y Chalatenango y relacionarlos con los promedios departamentales y/o municipales de Usulután y San Vicente, para observar que éste aspecto es un comportamiento generalizado en la implementación del PTT.

En el municipio de Corinto, el promedio de área por beneficiario es de 3.78 mz; en el municipio de Guatajiagua el promedio es de 3.33 mz; 2.28 en el municipio de Arambala, todos ellos en Morazán. En el departamento de Chalatenango, el promedio de área por beneficiario en el municipio de Potonico es de 3.31 mz y en el municipio de San Antonio Los Ranchos de 3.72. Todos estos municipios presentan suelos clase VII y VIII.

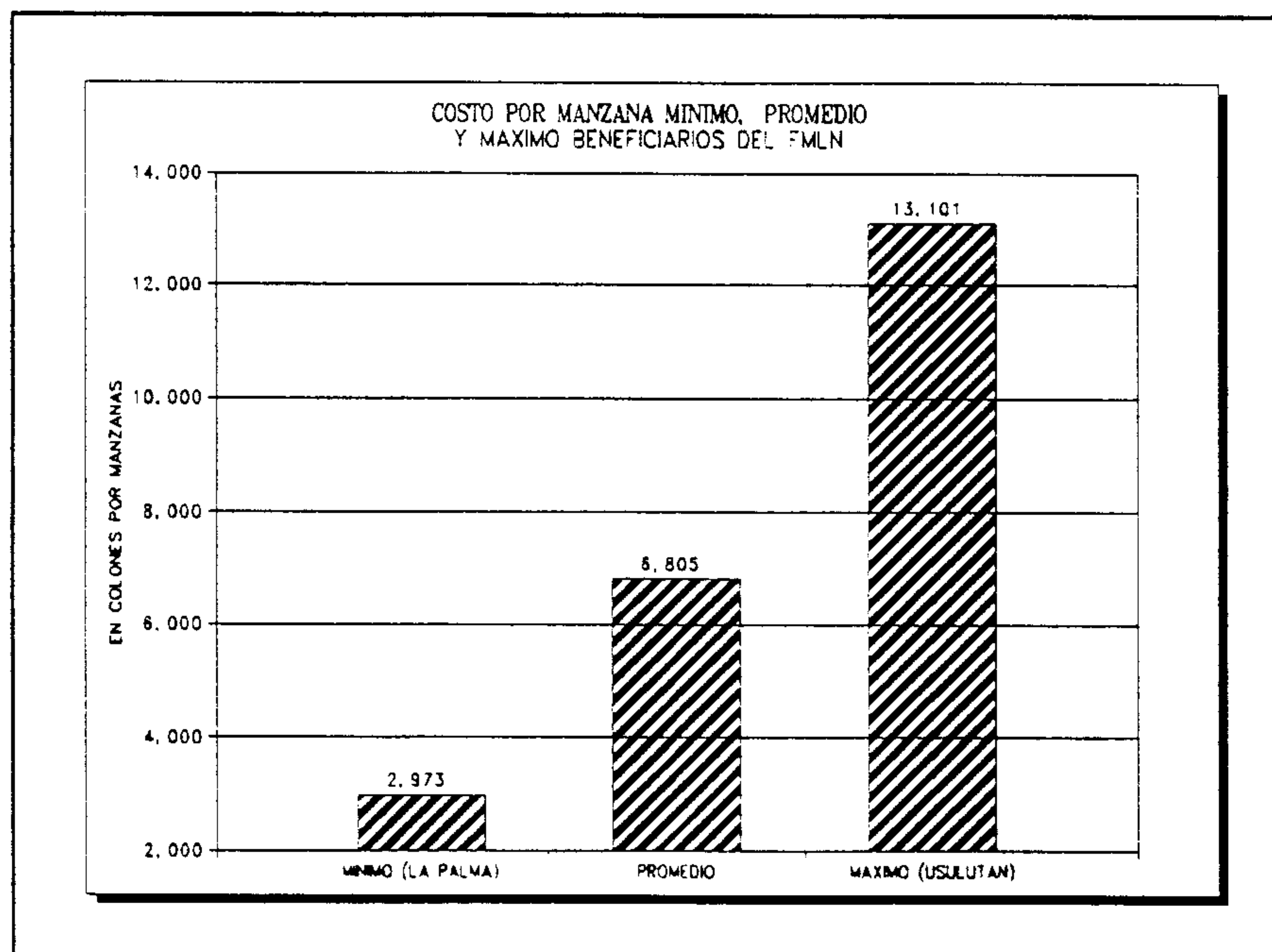
Por el contrario, en el departamento de San Vicente, en municipios como Santa Clara, el promedio de área es de 6.14 mz y de 5.1 mz en el municipio de San Esteban Catarina, cuando estos son municipios con clases de suelos superiores a los existentes

en Morazán y Chalatenango.

A partir de estos datos se configura una situación del PTT que se aparta de los propósitos con que fue inicialmente concebido.

El Perfil de Beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras señala que el 12.2% de los beneficiarios del FMLN se ubica en propiedades menores de 2.1 manzanas, el 50.7% en propiedades entre 2.1 a 3.5 manzanas, el 17.3% en propiedades mayores de 3.5 manzanas y un 19.8% desconoce el promedio de propiedad transferida.²⁶ Estas diferencias también se observan a nivel del costo por manzana y propiedad entregadas a los beneficiarios, ya que el costo por manzana varía desde 2,973 colones (La Palma) hasta 13,101 colones (Usulután), siendo el costo promedio por manzana de 6,805. En este caso las diferencias entre el costo mínimo y máximo podrían ser entendidas debido a las diferencias de calidad de la tierra. Sin embargo las mismas contradicciones indicadas en términos de área se reflejan al analizar el valor de adquisición de las propiedades.

GRAFICO No. 4.5



²⁶ OCTA-MAG. Encuesta agrosocioeconómica a excombatientes y tenedores beneficiarios por el P.T.T 1994

En el departamento de Morazán el costo por manzana, para suelos con características similares, varía significativamente, al observar que en municipios como San Fernando se establecen costos promedio de 4,000 colones por manzana, mientras que en Arambala éste costo se eleva hasta 11,829 colones. En otros departamentos y municipios, con calidad y potencial de los suelos superiores al departamento de Morazán, el costo por manzana resulta inferior a éste, como sería el caso de Santa Ana (4,306 colones), Chirilagua (5,000 colones), San Miguel (6,000 colones). Los ejemplos abundan en esta dirección.

Razones sobre la adquisición de la tierra a precios de mercado pueden ser argumentadas a favor de esta contradicción de precios, u otras explicaciones que, inclusive, podrían tener consideraciones lógicas. Sin embargo, la concepción original con que fue diseñado el PTT se modifica en sus resultados, mostrando un carácter no equitativo en el trato de los beneficiarios y con ello, los problemas que se presentarían para poder amortizar adecuadamente la tierra adquirida. Resulta que con la argumentación de adquisición a precios de mercado y el proceso especulativo sobre la tierra que el PTT generó, y por causas de las cuales los beneficiarios no son los responsables, se obliga a estos a adquirir tierras, si quieren ser partícipes del PTT como beneficiarios, a precios y en condiciones de pago que no son coherentes con la lógica empresarial tradicional.

Este proceso, dominado por consideraciones de índole política, tratando de resolver, con buena voluntad, la inserción de los excombatientes del FMLN y de los desmovilizados de la FAES a la vida nacional, estos últimos con características similares a las señaladas, como se tendrá oportunidad de demostrar, al carecer de criterios técnicos en su implementación, podría generar problemáticas económica y sociales, que pondrían en entredicho su sostenibilidad. Las diferencias en la amortización de las propiedades, además de no regirse por criterios equitativos, y al no considerar las posibilidades de cumplimiento de las misma en base al potencial productivo de las tierras asignadas, es un ejemplo de los problemas futuros que podría presentar el PTT.

4. AMORTIZACION ANUAL POR MANZANA Y PROMEDIO DE PROPIEDAD PARA BENEFICIARIOS Y TENEDORES DEL FMLN

La filosofía y los compromisos asumidos por el Programa en términos de amortización estipulaba que "las tierras serán vendidas a precios de mercado y para ello se dará créditos para que puedan ser pagados durante el período estipulado (30 años como mínimo) y bajos intereses (máximo 6%), para evitar que por mora las tierras vuelvan a sus antiguos propietarios".²⁷

Sin embargo, por razones apuntadas anteriormente las diferencias de amortización por manzana y propiedad deben reflejar las contradicciones señaladas, siendo éste uno de los problemas principales a resolver por los responsables de la implementación del PTT.

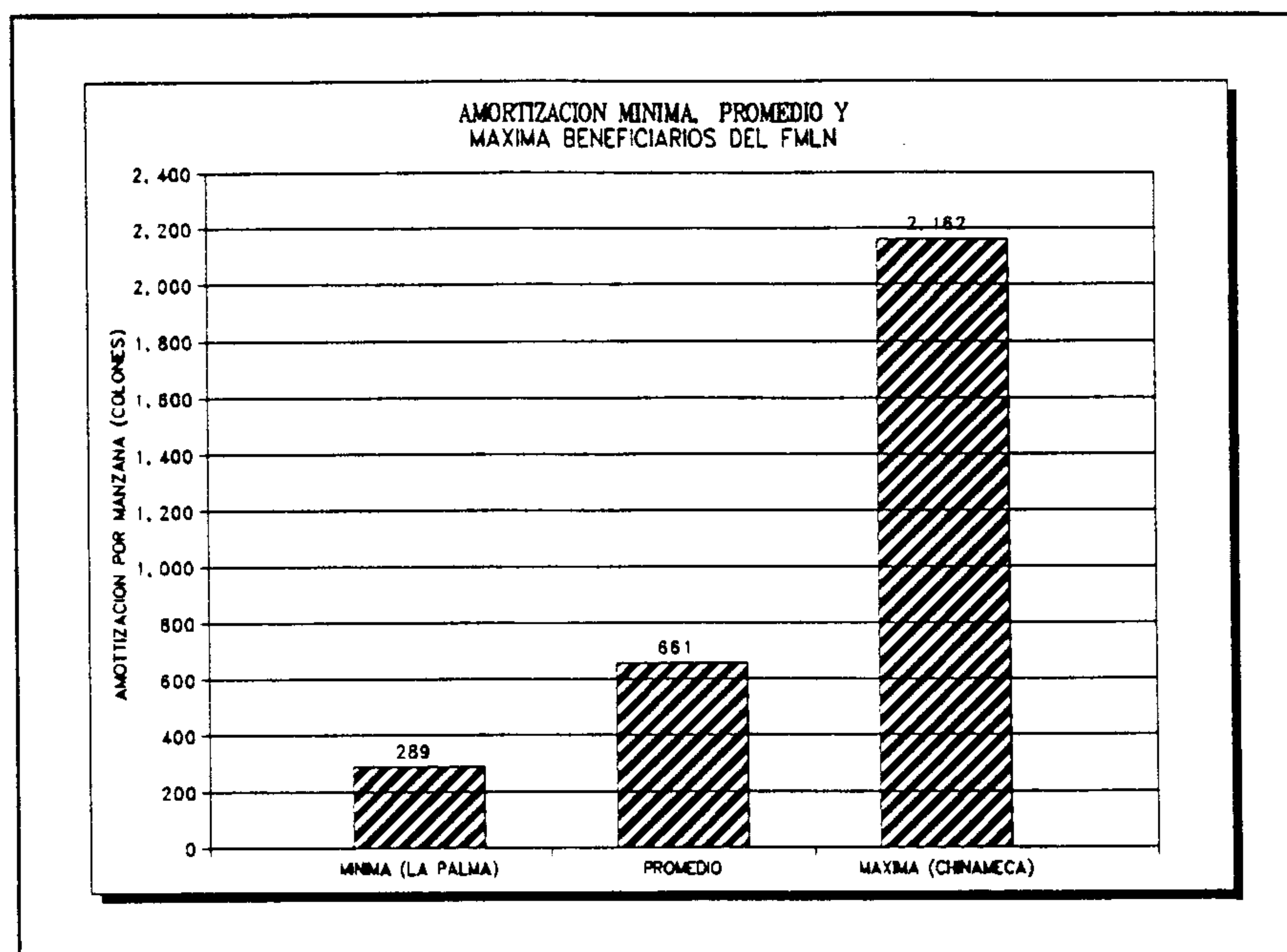
Se realizaron los cálculos de amortización, por municipio y departamento, asumiendo los criterios señalados en los Acuerdos de Paz. La amortización mínima por manzana corresponde al municipio de La Palma, con un costo anual de 289 colones, y la máxima al municipio de Chinameca, con un valor de 2,162 colones. El promedio de amortización por manzana corresponde a 661 colones anuales. (Gráfico No. 4.6)

Las desviaciones de amortización por manzana reflejan la misma explicación hecha en relación al área y costo por manzana.

Lo importante de señalar es que estas diferencias no se corresponden a la disparidad de las clases de suelos, sino a las pautas especulativas sobre el precio de la tierra en que el proceso de transferencia a estado inmerso. De ahí que en muchos casos, los beneficiarios ubicados en suelos clase VI y VII tengan que amortizar una cantidad similar por año, sino mayor, que otros radicados en terrenos muy superiores en calidad y potencialidad productiva.

²⁷ Acuerdos de Chapultepec, capítulo V, numeral 1-5, Pág. 84.

GRAFICO No. 4.6



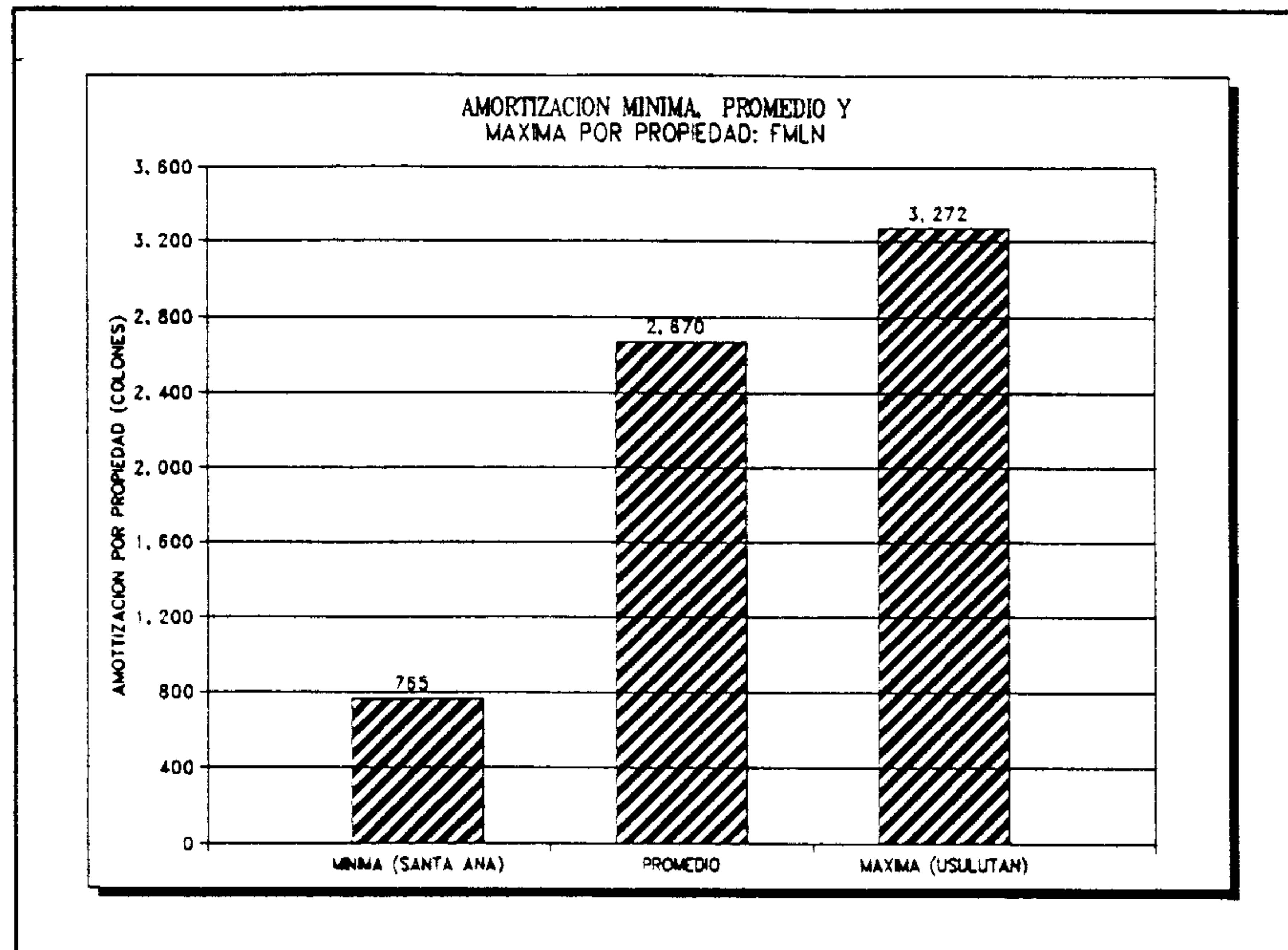
Lo anterior se refleja con mayor claridad al analizar la amortización anual por propiedad. En este caso, las diferencias anuales de los compromisos financieros son mínimas.

Si bien la amortización mínima por propiedad es de 765 colones, curiosamente en el municipio de Santa Ana y la máxima es de 3,272, en el municipio de Usulután (Gráfico No. 4.7), por lo general la amortización es similar entre todos los municipios de la República.

En un municipio como Nejapa, con condiciones muy favorables en relación a los municipios de Chalatenango y Morazán, la amortización anual es prácticamente similar. Lo mismo sucede a nivel generalizado en todos los departamentos en los cuales se desarrolla el programa.

Se observa entonces, que los compromisos asumidos por los beneficiarios no se corresponden con las posibilidades productivas de los mismos, siendo la concepción del programa concebida inadecuadamente o desnaturalizada por las desviaciones que el mercado ha originado.

GRAFICO No. 4.7



Pareciera que el mercado determinó la orientación de la concepción original del programa y como se señaló, lo desnaturalizó a éste. O en su caso y se debe puntualizar, dado que los responsables inmediatos de esta situación son los firmantes de los Acuerdos de Paz, han sido los políticos involucrados en las decisiones y en la implementación del programa los que han permitido que esta situación se configurara, mientras que a los beneficiarios únicamente se les ha permitido asumir la obligatoriedad de la deuda de largo plazo y los compromisos anuales de pago.

Evidentemente ello exige la modificación de las pautas dañinas o políticas inadecuadas que han desnaturalizado los objetivos iniciales del programa, una revisión exhaustiva del mismo y la definición de programas y políticas que lo encaminen a su sendero original. De no realizarse este proceso, el PTT, en el mediano plazo, observará serias dificultades en cuanto a su sostenibilidad.

Las conclusiones referentes a área, monto por propiedad, amortización anual por manzana y propiedad señaladas para los excombatientes y tenedores del FMLN, se corresponden inequívocamente a los desmovilizados de la FAES.

De ahí que se considere importante destacar esta característica, sobretudo porque demuestra que no ha habido mala voluntad o diferencias de decisión política a la hora

de implementar las distintas etapas del programa, sino que, sus debilidades corresponden fundamentalmente a la ausencia de decisiones específicas y a los vacíos que en materia de política ha observado el programa.

5. DESMOVILIZADOS DE LA FAES POR CANTIDAD, AREA, MONTO, MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO

El PTT para los desmovilizados de la FAES se localiza en los 14 departamentos del país, lo que representa un total de 3,601 excombatientes, 13, 185 manzanas y un monto de financiamiento por adquisición de propiedades de 106 millones de colones. Sin embargo destacan por el número de beneficiarios, los departamentos de Ahuachapán, San Vicente y Usulután, al presentar estos un total de 2,035 beneficiarios, es decir el 56% de los beneficiarios totales a Mayo de 1995, el 40% del área cubierta por el programa y el 60% del monto asignado para tal fin.

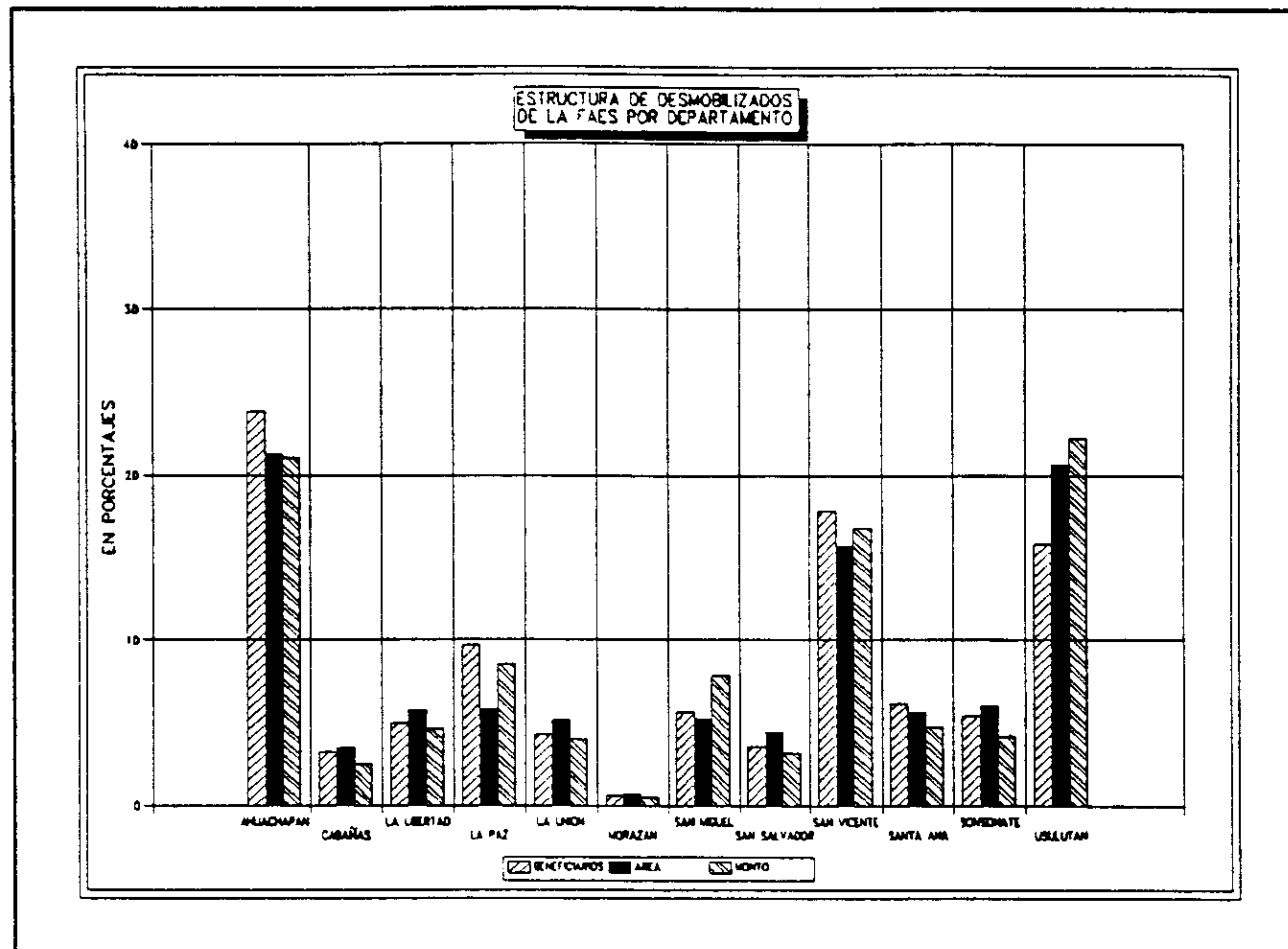
Al igual que se refirió a los beneficiarios del FMLN, en lo que respecta a los excombatientes de la FAES, la concentración geográfica es importante de destacar, ya que si a los tres departamentos anteriores se le agregan La Paz y San Miguel, la estructura de participación se elevaría al 70.5% de los beneficiarios, al 50.5% del área y al 75.5% de los montos del programa. (Gráfico No. 4.8)

Es importante mencionar que en los departamentos de Usulután, San Vicente y San Miguel se presentan esta característica de concentración tanto para beneficiarios del FMLN como de la FAES, por lo que, en términos del PTT, esta condición debe de ser considerada al definir las políticas correspondientes al programa.

Respecto a la participación municipal, en 4 municipios se concentra el 41.8% de los beneficiarios, el 43.3% del área y el 52% de los montos, siendo estos Ahuachapán, Tecoluca, Zacatecoluca y Jiquilisco.

Existen además 2 municipios (Jiquilisco y Jucuarán) vinculados a proyectos salineros y camaroneros, financiados por la CEE, los cuales cuentan con un número de 340 beneficiarios, un área de 1,700 mz y un monto de 15.5 millones.

GRAFICO No. 4.8



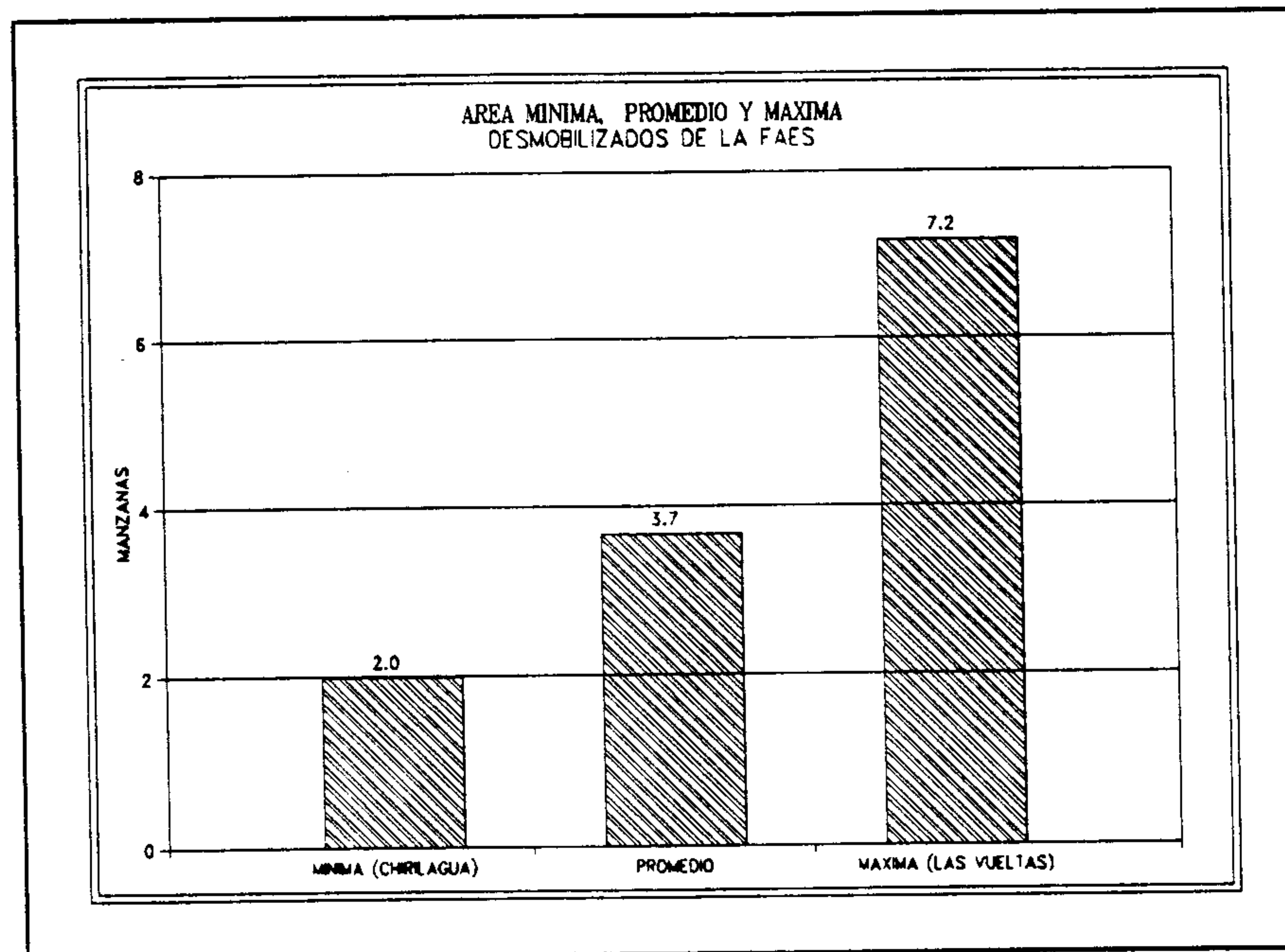
6. DESMOBILIZADOS DE LA FAES: DIFERENCIA DE AREA Y DE COSTO POR MANZANA RESPECTO AL PROMEDIO

La argumentación referida a los beneficiarios del FMLN se corresponde con la realidad experimentada en las asignaciones de tierra para los excombatientes de la FAES. No se pretende presentar la misma discusión, sino demostrar las inconsistencias del programa en general.

De hecho, las diferencias de manzanas por beneficiario son similares, aún cuando menos drásticas que las referidas al FMLN, ello posiblemente debido a la poca participación de departamentos como Chalatenango, Morazán y La Unión, en los cuales los suelos del país son marcadamente inferiores a otros departamentos. Al área mínima corresponden 2 manzanas y al área máxima 7.2 manzanas, siendo el promedio nacional de 3.7 manzanas. (Gráfico No. 9)

Los beneficiarios en el municipio de Jutiapa (Cabañas) presentan un promedio de propiedad de 4.01 mz, municipio con suelos VII y VIII, mientras que en los municipios de Berlín, Jujutla, El Tránsito, los promedios de área por beneficiario son superiores, aún cuando los suelos de estos presentan condiciones de producción más favorables.

GRAFICO No. 4.9



De acuerdo al Perfil de OCTA-MAG, el 24.3% de los beneficiarios de la FAES presentan un estrato de parcela inferior a 2.1 manzanas, el 59.6% un tamaño entre 2.1 y 3.5 manzanas, el 6.4% parcelas mayores de 3.5% manzanas y un 9.6% de beneficiarios que desconoce el tamaño de propiedad trasferida.²⁸

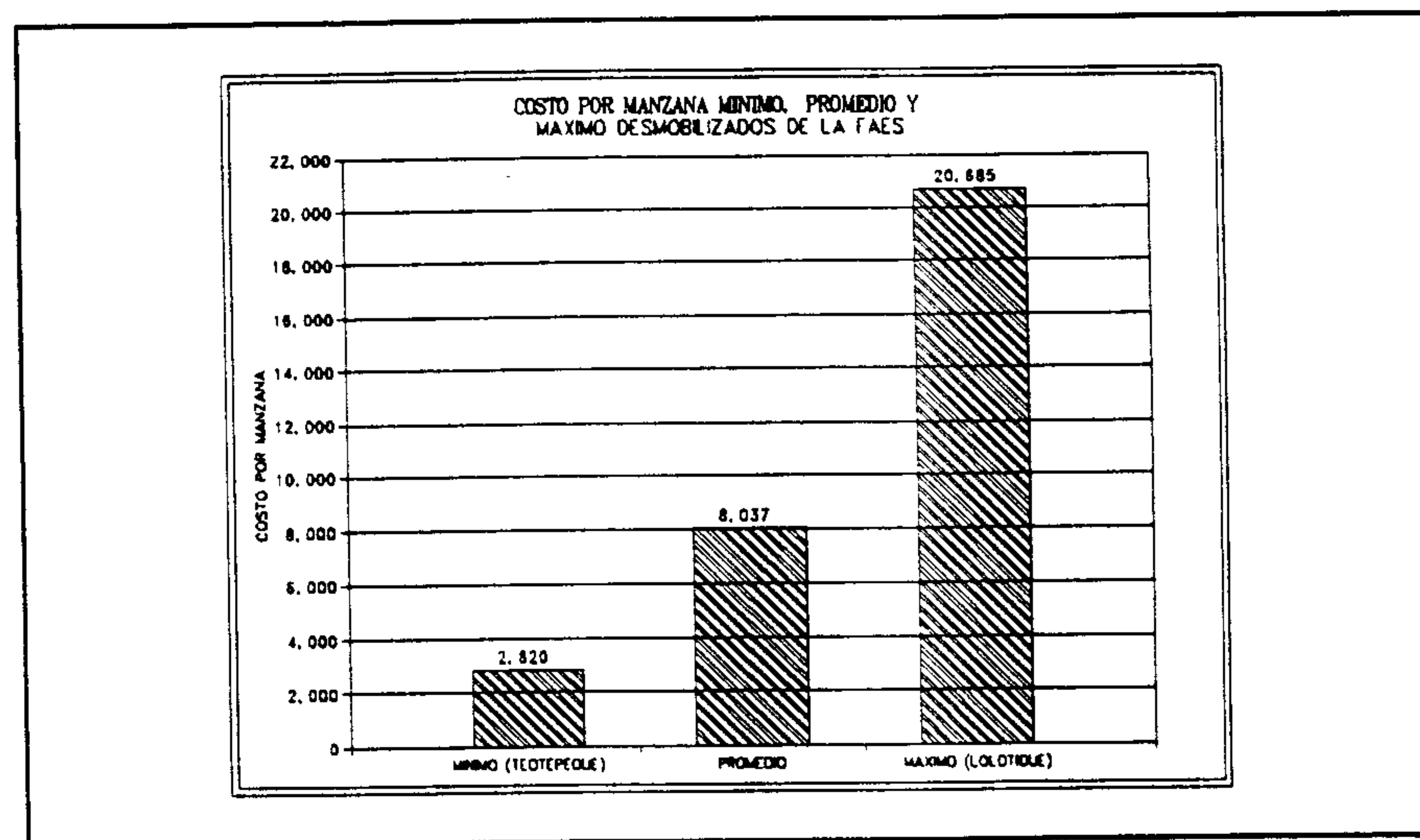
Igual sucede con las diferencias de costo por manzana, en donde éstas varían de un costo mínimo de 2,820 colones por manzana, a un máximo de 20,635 colones, siendo el promedio nacional de 8,037 colones, en donde en los precios de adquisición por manzana no se corresponden con las consideraciones agrológicas de los suelos y por ende con las capacidades productivas de los mismos. (Gráfico No. 10)

²⁸ Perfil de Beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras, OCTA-MAG, pág. 27

Resulta así que los beneficiarios de la FAES presentan las mismas características de amortización de las propiedades que los beneficiarios del FMLN, al configurarse un pago anual que no se corresponde con la calidad de los suelos asignada.

Para el caso el municipio que presenta una amortización anual por año lo representa Lolotique (2,002 colones por manzana), existiendo municipios con mayores posibilidades productivas que éste último, como es el caso de San Francisco Menéndez, Jiquilisco, Usulután y Chalchuapa, para mencionar algunos ejemplos.

GRAFICO No. 4.10

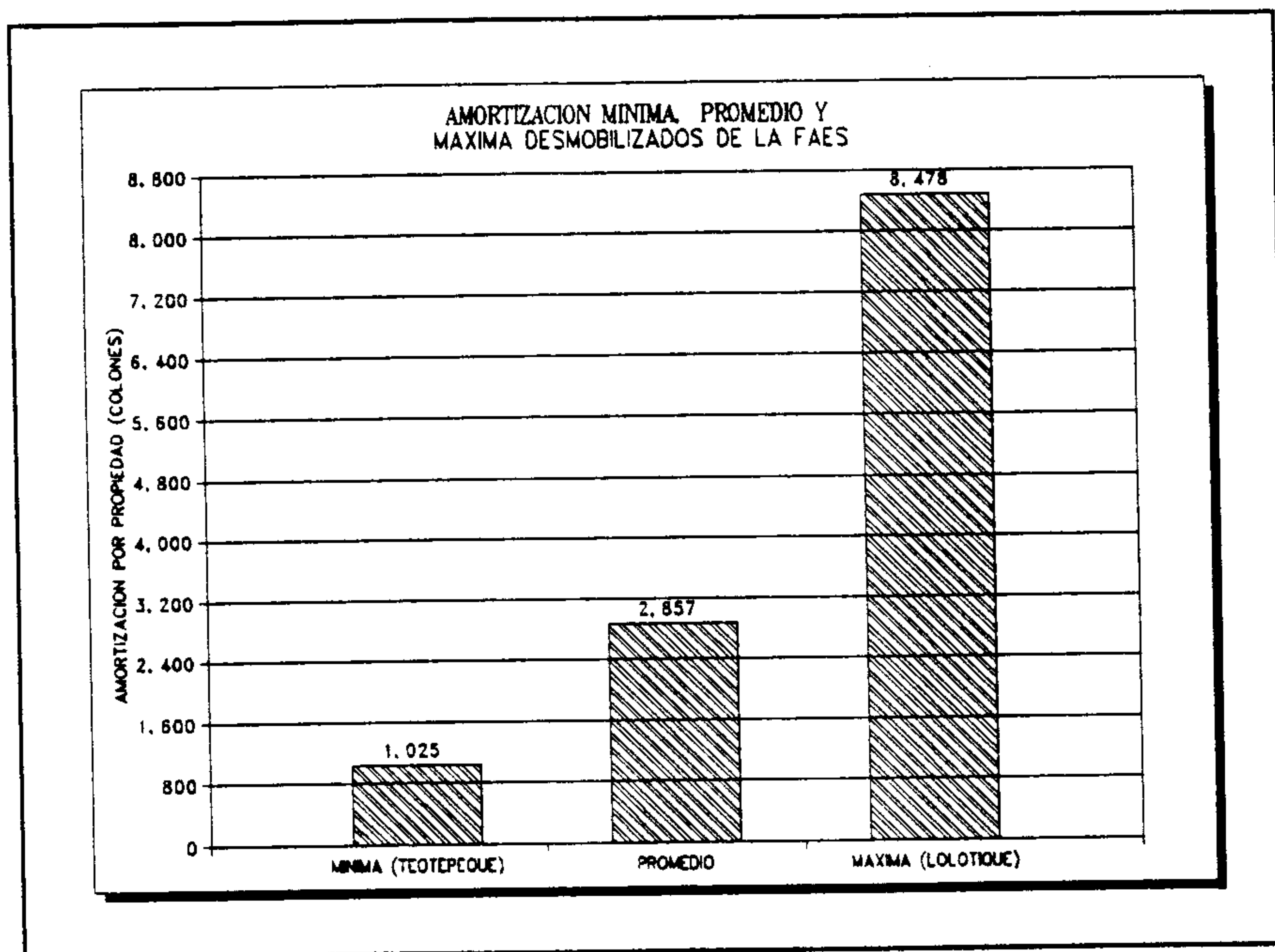


Interesa desatacar la amortización por propiedad, que es en donde se centra el esfuerzo anual de los beneficiarios para responder a sus obligaciones contraídas. De hecho en el municipio de Lolotique es donde se presentan los pagos de amortización más elevados, correspondiéndole una amortización anual de 8,478 colones, en contraposición con el municipio de Teotepeque, al cual le corresponde una amortización de sólo 1,025 colones. (Gráfico No.11)

La situación mostrada por los desmovilizados de la FAES es similar a la considerada para los beneficiarios del FMLN y por lo tanto, las conclusiones referidas se pueden traspolar a éstos. De hecho el Programa de Transferencia de Tierras presenta problemáticas comunes para ambos grupos y sería incorrecto tratar de resolver las consecuencias de esta situación de una forma parcializada. Los resultados y manejos inadecuados en la implementación del PTT deben corregirse en función de una solución global.

Aún con la exposición referida desde una óptica municipal - departamental, y con el propósito de demostrar que en la mayoría de los casos los compromisos de los beneficiarios difícilmente podrían ser cubiertos por estos, a continuación se presenta un análisis de las posibilidades productivas y de amortización, a efecto de clarificar las consecuencias económicas que se derivan, de continuar el PTT en la misma dirección ya descrita.

GRAFICO No. 4.11



Debe tomarse en consideración que este análisis se realiza tomando únicamente como parámetro la amortización de la propiedad, sin incluir los compromisos sobre la vivienda, que como ya se explicó en otras partes del documento, representan una fuerte carga de amortización y un porcentaje significativo de los beneficiarios que integran el programa.

7. ANALISIS DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS DE LOS BENEFICIARIOS DEL PTT

Para determinar las posibilidades de amortización de los beneficiarios del PTT se ha considerado conveniente realizar una primera aproximación a los resultantes económicos de las actividades productivas que estos realizan.

Se ha recurrido a utilizar la información disponible; no todas las veces la más adecuada, pero intentando aproximarse a la realidad que esta población observa.

En ese sentido se ha tenido a disposición el "Primer Perfil de Beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras", elaborado por la Oficina Coordinadora del Tema Agrario (OCTA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería y diferente información referente al sector agrícola que el Equipo de Investigación sobre el sector agrario de la Fundación Nacional de Desarrollo ha estado elaborando en los últimos años.

Dado que el PTT requiere de una revisión exhaustiva para garantizar el desarrollo y la sostenibilidad del programa, éste análisis representa una aproximación económica y agrológica de los primeros resultados observados en el programa.

7.1 CLASE DE SUELOS Y ESPECIALIZACION PRODUCTIVA DEL PTT

La información disponible sobre la clase de suelos en que los beneficiarios están ubicados es inexistente. De hecho para proyectar las potencialidades productivas del programa es requerida la disponibilidad cualitativa de los suelos en que el programa se ejecuta.

Se ha utilizado el estudio de Regionalización del sector agropecuario realizado por la FUNDE,²⁹ a efecto de observar la localización municipal de los beneficiarios, indicando que ésta información toma en consideración el municipio en general, sin que ello indique la ubicación de las comunidades o unidades productivas por clase de suelos, es decir, si en un municipio se identifican suelos III-VIII, por ejemplo, no se establece en que suelos están ubicados los beneficiarios.

Tomando en consideración la disponibilidad municipal de suelos, la situación del PTT observa que la mayoría de las tierras asignadas se encuentran en municipios con

²⁹ Documento inédito, próximo a publicarse.

posibilidades productivas muy significativas, dado que la mayoría de estos se encuentran localizados en municipios con presencia de suelos I, II y III.

Como ya se explicó, ello no indica que estos beneficiarios dispongan de esos suelos, ya que en esos municipios también se encuentran suelos VI, VII y VIII, los cuales no son adecuados para cultivos anuales, entendido esto desde una escala productiva empresarial. (Cuadro No. 4.1 9)

Se destaca en primer lugar que los beneficiarios ubicados en suelos no aptos para actividades productivas anuales representan 1,710 beneficiarios del FMLN y 421 beneficiarios de la FAES, es decir que un 12.0% de los beneficiarios no están en capacidad de producir eficientemente los cultivos tradicionales del país.

CUADRO No. 4.1
LOCALIZACION DE LOS BENEFICIARIOS DEL FMLN Y DE LA FAES
TOMANDO EN CONSIDERACION LA CLASE DE SUELOS A NIVEL
MUNICIPAL

Clase de Suelos	FMLN		FAES		TOTAL	
	Población	Area	Población	Area	Población	Area
Suelos VII-VIII	732	2316			732	2316
Suelos VI-VIII	740	2414	101	357	841	2771
Suelos V-VIII	238	892	23	64	261	956
Suelos IV-VIII	3065	9193	484	1625	3549	10818
Suelos III-VIII	1355	3767	817	1935	2172	5702
Suelos II-VIII	5004	14562	789	2135	5793	16697
Suelos I-VIII	3302	7873	1387	3141	4689	11014
TOTAL	14436	41017	3601	9257	18037	50274

FUENTE: Elaborado en base al estudio de Regionalización de la FUNDE.

En segundo lugar, de acuerdo al Primer Perfil de OCTA, se refiere que "aún cuando para el cálculo del área sembrada se ha considerado el doble uso del suelo-cultivos en asocio y/o relevo- la superficie utilizada por los beneficiarios para realizar sus actividades productivas es significativamente reducida, al representar el 26.8% del área total que se les ha transferido. (...) Lo anterior se ve demostrado si se tiene presente que los

desmovilizados y excombatientes representan entre ambos el 50.5% del total de beneficiarios del PTT; sin embargo, éstos mismos sólo lograron cultivar el 38.6% de toda el área sembrada.³⁰ Es de suponer que estas tierras utilizadas por los beneficiarios corresponderían a las tierras más aptas o menos desfavorables a las actividades agrícolas, es decir, éstos evitarían utilizar los suelos VI, VII y VIII para iniciar sus cultivos en las tierras distribuidas.

En tercer lugar ya se refirió en capítulos anteriores que únicamente el 49.2% del área entregada es aquella que tiene vocación eminentemente agrícola, lo que indica que una parte importante de las propiedades localizadas en municipios con suelos aptos para actividades de labranza se han entregado a partir de los suelos menos productivos de esos municipios.

En cuarto lugar y dado el proceso de asignaciones en que el PTT ha estado inmerso, se observa que en los inicios del programa los suelos entregados eran de mayor calidad productiva y en la medida que este proceso avanzaba, la calidad de las propiedades entregadas era cada vez menor, debiéndose recurrir, especialmente desde inicios de 1995, -para cumplir con los compromisos políticos del programa- a la entrega de tierras, las cuales en su mayoría no son favorables para la producción de cultivos anuales.

Y sin embargo, la especialización productiva de los beneficiarios señala que estos se dedican casi exclusivamente a la producción de granos básicos.

En el referido perfil de OCTA se indica que "... los granos básicos son los cultivos a los que más se dedicaron los beneficiarios, al representar el 92.0% de toda la superficie cultivada; le siguen en orden de importancia los rubros no tradicionales con el 7.8% y finalmente los tradicionales de exportación (café y caña de azúcar) que apenas alcanzaron el 0.2%".³¹

Para destacar la especialización productiva de los beneficiarios se refiere que el 62.1% de la superficie cultivada se hizo con maíz; el 10.3% con frijol; el 16.9% con maicillo; el 2.6% con arroz; el 5.3% con ajonjolí; el 1.5% con hortalizas y el resto, 1.3% con café, caña de azúcar y otros cultivos.³²

Las consideraciones sobre la especialización productiva del PTT son importantes, dado

³⁰ Primer Perfil de Beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras, Oficina Coordinadora del Tema Agrario, Ministerio de Agricultura y Ganadería, San Salvador, Julio 1995, pág. 33.

³¹ *Ibid.*, pág. 33.

³² *Ibid.*, en base a Cuadro No. 18.

que es a través de éstas que se puede garantizar el pago de la amortización de los beneficiarios. Sin embargo es precisamente esta especialización la que pone en entredicho la capacidad de los beneficiarios para que asuman el pago anual a partir de las actividades agrícolas.

Debe recordarse que esta especialización se establece a partir de los beneficiarios que efectivamente trabajaron la tierra. De hecho el 28.9% de los tenedores, el 36.2% de los excombatientes del FMLN y el 55.5% de los desmovilizados de la FAES no trabajaron las nuevas propiedades,³³ por lo que estos no podrían amortizar la tierra con actividades productivas realizadas en sus parcelas, sino con ingresos complementarios ajenos al uso productivo de su propiedad. Las posibilidades de pago de estos últimos no son parte del análisis, aún cuando los mismos requieren de la definición de una política que incluya las capacidades de la amortización para el pago de las propiedades en el mediano plazo.

7.2 ANALISIS DE INGRESO DE LOS BENEFICIARIOS DEL PTT

En lo que respecta a los beneficiarios que trabajan la tierra, se han elaborado algunos cálculos para determinar las posibilidades reales del pago de la amortización, asumiendo los criterios que arroja la encuesta de OCTA-MAG, ya referida.

Para obtener los ingresos de los beneficiarios del PTT se realizó un cruce de la información de variables manejada por la encuesta. El valor bruto de la producción se dividió en base al destino de la producción, venta y autoconsumo, procediendo a determinar éste por hectárea y manzanas, dando los siguientes resultados:

³³ *Ibid*, pág. 25.

CUADRO No. 4.2
VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION, POR CULTIVO Y DESTINO
(En colones)

CULTIVOS	Valor de la producción por Ha.			Valor de la producción por Mz.		
	Total	Venta	Auto-consumo	Total	Venta	Auto-consumo
Maíz	3114.9	1803.1	1311.8	2187.0	1266.0	921.0
Frijol	4141.2	2068.1	2073.1	2907.5	1452.0	1455.5
Maicillo	1291.4	897.3	394.1	906.7	623.0	283.7
Arroz	5666.7	5228.8	437.9	3978.6	3671.1	307.5
Ajonjolí	2354.6	2337.8	16.8	1653.2	1641.4	11.8
Hortalizas	5739.9	5730.9	9.0	4023.0	4022.7	0.3
Café	1069.2	1069.2	0.0	750.7	750.2	0.0
Caña	12966.7	12966.7	0.0	9103.9	9103.9	0.0

FUENTE: Elaborado en base a Cuadros No. 18, 23 y 28 de la Encuesta Agrosocio-económica a excombatientes y desmovilizados Beneficiarios por el PTT, 1994, OCTA-MAG.

Dado que el valor de la producción destinada al autoconsumo no puede ser considerado como ingreso disponible, dado que se utiliza para satisfacer las necesidades alimenticias de la población, éste no se ha utilizado para determinar los ingresos posibles de los productores para cumplir con los compromisos de amortización anual.

Como puede observarse, el valor resultante de la venta para la mayoría de los cultivos es muy reducido, con la excepción del arroz, la producción de hortalizas y la caña de azúcar.

De hecho, ya se refirió que el cultivo de la caña representa solamente el 0.1% de la superficie utilizada por los beneficiarios, la producción de arroz el 2.6% y la de hortalizas el 1.5%. Es decir, que los cultivos que podrían favorecer la amortización de la propiedad representan únicamente el 4.2% de la superficie cultivada por los beneficiarios.

Con esta información se podría argumentar que con una expansión de estos cultivos la amortización podría ser garantizada. Sin embargo, esta posibilidad es inexistente para la mayoría de beneficiarios del PTT por la clase de suelos que ha sido adquirida, que como se refirió es fundamentalmente clase VI, VII y VIII. En estos suelos no puede sembrarse eficientemente la caña de azúcar, el arroz y las hortalizas y de hacerlo, los

rendimientos serían muy inferiores al promedio nacional, dando por resultado un valor de la producción muy inferior al referido e inclusive una pérdida económica.

Por otra parte, a los ingresos provenientes de la venta de la producción habría que descontarle los costos de producción incurridos por los beneficiarios, dado que ésta es una necesidad para mantener, al menos, los niveles de producción en el ciclo subsiguiente. El resultado de ingresos netos se presenta en Cuadro No. 4.3.

Puede observarse que en la producción de maíz, maicillo y ajonjolí los costos no son recuperables y se incurre en pérdida, siendo necesario recordar que la producción de maíz y maicillo, en su conjunto, representan el 79.0% de la superficie utilizada por los beneficiarios. Ello indicaría que de no producirse una diversificación de la producción del PTT no sería posible pagar la deuda contraída.

CUADRO No. 4.3
INGRESOS NETOS DE LOS PRODUCTORES BENEFICIARIOS DEL PTT

	Ingreso Bruto por Venta	Costos de Producción	Ingresos Netos
Maíz	1266.0	1814.2 (1)	-584.2
Frijol	1452.0	1277.6 (2)	174.4
Maicillo	623.0	1025.0 (3)	-402.0
Arroz	3671.1	3660.8 (4)	10.3
Ajonjolí	1641.4	2231.0 (5)	-589.6
Maíz-Frijol	2718.0	2243.0 (6)	475.0
Maíz-Maicillo	1889.0	2884.2 (7)	995.2
Ajonjolí-Maíz	2907.4	1661.7 (8)	1245.7

NOTA: los costos para los cultivos en mención están referidos para cultivos tradicionales, con excepción del arroz, cuyos costos son para el cultivo semitecnificado.

FUENTE: Dirección de Economía Agropecuaria, MAG, Ciclo Agrícola 1992/1993.

En el caso del frijol y el arroz, el ingreso neto es sumamente reducido, por lo que el costo promedio de amortización por manzana, 660.7 colones para los excombatientes y tenedores del FMLN y de 780.3 colones para los desmovilizados de la FAES, no podría cubrirse. Únicamente la asociación ajonjolí-maíz y maíz-maicillo permite sufragar el valor promedio de estos pagos anuales por manzana.

A lo anterior habría que agregar que solamente se está considerando el pago de la propiedad. Si se le agrega la amortización de la vivienda, a todas luces, el ingreso neto sería insuficiente para cumplir ese compromiso.

Pareciera que son las actividades pecuarias las que permitirían realizar, al menos parcialmente, el pago de la amortización. De hecho, "los resultados mostrados (...) permiten establecer que en cada hogar beneficiado con el Programa, se cuenta aproximadamente con 13 aves, 3 bovinos y un cerdo. Complementariamente y también con aproximación se puede afirmar que por cada tres hogares existe un equino, por cada diecisiete hogares se encontró una caja con enjambre para la producción de miel de abeja y por último, se encontró la existencia de un caprino por cada dieciocho hogares beneficiados (...)"³⁴ En efecto, de acuerdo al perfil señalado, el 69.1% de los hogares beneficiarios del PTT realizaba alguna actividad pecuaria.³⁵

El ingreso promedio por la actividad pecuaria realizada arroja un valor de 2,582.8 colones al año, lo que habría que sumarlo a los ingresos netos obtenidos en la actividad agrícola. Ello podría mejorar las posibilidades de amortización de la deuda.

Sin embargo, habría que incorporar otra serie de considerandos que tienen que ver con el contenido social de desarrollo que se adopte. El PTT debería tener una concepción de desarrollo de los beneficiarios de forma tal que garantice la mejoría de las condiciones de vida de estos. No entenderlo de esa manera implicaría que este programa, aparte de ser un instrumento más de distribución de la tierra, ineficiente como se ha demostrado en otras partes del documento, por razones de falta de equidad en el trato de área y costo promedio por manzana adquirida por cada beneficiario, estaría basado exclusivamente en relaciones mercantiles de distribución, una simple compra-venta de la tierra, tal como es realizada cualquier transacción mercantil y por tanto, con la obligatoriedad de la exigencia de la anualidad del pago de la tierra. De no cumplirse esta obligación, esa propiedad sería devuelta a su antiguo propietario o manejada por el estado.

Se ha realizado un cálculo de los ingresos totales por manzana (diferencia de ingresos brutos menos costos, valor monetario del autoconsumo, ingreso pecuario sin descontarle el costo, por lo cual éste debería ser inferior) y a este ingreso total se le ha restado el valor de la canasta básica de alimentos para el sector rural, en la cual se mantiene un requerimiento mínimo de 2,160 calorías por persona y 46 gramos de proteína para una

³⁴ *Ibid.*, pág. 38.

³⁵ *Ibid.*, pág. 28.

familia promedio de 5.6 miembros.³⁶

De acuerdo al Ministerio de Trabajo, para Febrero de 1993, no se incluye la inflación habida en ese período, el valor de esa dieta representaba 17.14 colones diarios por familia, haciendo un valor anual de 6,170 colones.

La comparación de los ingresos menos este valor de la canasta alimenticia refleja los siguientes resultados:

CUADRO No. 4.4
DIFERENCIA ENTRE EL VALOR DE LA CANASTA BASICA ALIMENTICIA
DE LA POBLACION RURAL CON RESPECTO A LOS INGRESOS DE LOS
BENEFICIARIOS DEL PTT

	Ingresos Netos	Auto-consumo	Ingresos Pecuarios	Total	Canasta Alim.	Diferenc.
Maíz	-584.2	921.0	2582.5	2919.3	6170	-3250.7
Frijol	174.4	1455.5	2582.5	4212.4	6170	-1957.6
Maicillo	-402.0	283.7	2582.5	2464.2	6170	-3705.8
Arroz	10.3	307.7	2582.5	2900.5	6170	-3269.5
Ajonjolí	-589.6	11.8	2582.5	2004.7	6170	-4165.3
Maíz-Frijol	475.0	2376.5	2582.5	5434.0	6170	-736.0
Maíz-Maicillo	995.2	1204.7	2582.5	4782.4	6170	-1387.6
Ajonjolí-Maíz	1245.7	932.8	2582.5	4761.0	6170	-1409.0

Como puede observarse, en todos los casos esta diferencia es negativa, lo que indica que las familias de los beneficiarios del PTT no están generando ingresos suficientes para cubrir sus gastos alimentarios, siendo la combinación más idónea la asociación de maíz y frijol, complementada con actividades pecuarias.

Ello indica que los beneficiarios del PTT, en las condiciones actuales, tendrían serias dificultades para cubrir las anualidades de amortización de la tierra, o en su caso, lo harían en detrimento de su canasta básica alimenticia.

³⁶ La familia promedio de los beneficiarios del PTT, de acuerdo a OCTA-MAG es de 5,3 personas, por lo que el valor anual utilizado es ligeramente inferior. Sin embargo, considérese que sólo se toma en cuenta el valor alimenticio. El valor total de la canasta para el sector rural es ligeramente superior a los 11,250 colones anuales, es decir casi un 50% mayor al valor considerado.

El Perfil de los beneficiarios señala que "el promedio de ingresos mensuales en colones, al considerar todas las fuentes de ingresos registradas, es apenas de 946 colones para ex FAES, 872 para tenedores del FMLN y 968 para excombatientes del FMLN, lo que refleja una fisonomía bastante frágil y caracterizada por ocupaciones poco rentables, inclusive si se considera dicha rentabilidad en estricta función de la sobrevivencia familiar". El ingreso no agropecuario señalado por el perfil es de 18.1% para los tenedores y el 23.8% para los excombatientes del FMLN. Los desmovilizados de la FAES el 38.8% de su ingreso está representado por trabajo no agropecuario.³⁷

Como puede observarse, existe bastante coherencia entre los valores obtenidos con respecto a la situación que expresa OCTA-MAG, por lo que se desprende que los beneficiarios tienen serias dificultades para sufragar sus gastos de sobrevivencia, ya no se diga para amortizar la deuda contraída.

7.3 ANALISIS COMPLEMENTARIO DE INGRESOS/AMORTIZACION PARA BENEFICIARIOS DEL PTT

Como complemento al análisis anterior, se ha preparado un análisis complementario de los ingresos de los beneficiarios para determinar las posibilidades reales de cumplimiento de los compromisos de amortización considerados en el programa, a nivel municipal y departamental, asumiendo cuatro posibilidades: 1) Que las propiedades fueran trabajadas en su totalidad, tanto por excombatientes y tenedores del FMLN, como por desmovilizados de la FAES; 2) Los beneficios resultantes, asumiendo el porcentaje de utilización que presenta el estudio de OCTA-MAG; 3) Descontándole a los ingresos totales la amortización y la canasta básica de alimentos para la población rural y 4) Realizando una comparación entre los ingresos de los beneficiarios con respecto al salario mínimo vigente en el sector rural.

Se han tomado como cultivos de análisis aquellos que son producidos por los beneficiarios, es decir: maíz, frijol, maicillo, arroz y ajonjolí.

Suponiendo una utilización del 100% de la tierra transferida. Evidentemente esta situación no es posible ya que, como se ha expresado, la mayoría de las propiedades adquiridas por los beneficiarios se encuentran ubicadas en suelos no aptos para la agricultura y su producción sería prácticamente imposible, al menos para suelos clase VII y VIII, que como ya se ha referido se encuentran en el programa en un porcentaje importante y en el caso de producirse, práctica muy común en El Salvador, ante la

³⁷ *Ibid.*, pág. 8 y 9.

imposibilidad de realizar una diversificación, los rendimientos serían muy inferiores a los utilizados.

Aún así, las posibilidades de amortización, tomando en consideración los costos de producción, los rendimientos y el beneficio por manzana para los cultivos señalados, establecidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para el ciclo agrícola 1993/1994, no permitirían que ésta se efectuara. Obsérvese que en el promedio departamental, tanto para los tenedores y excombatientes del FMLN, como para los desmovilizados de la FAES, todos los valores resultan negativos, lo que indica que el productor no podría cubrir el pago de la amortización de la propiedad.

Sobre lo anterior es preciso hacer dos señalamientos. En primer lugar debe recordarse que el 72.5% de la superficie sembrada por los beneficiarios corresponde a estos dos cultivos, por lo que ésta situación debe ser entendida con preocupación ante los futuros problemas de pago que presentará los beneficiarios del PTT.

En segundo lugar, los datos de rendimientos manejados por MAG, que son los que han servido para realizar estos cálculos, son superiores a los manejados por el perfil de beneficiarios de OCTA, siendo entonces más desventajosa la realidad de pago para los beneficiarios.

Sin embargo y dado que solamente el 26.8% de la superficie es trabajada, se ha elaborado un cálculo tomando en cuenta esta situación. En este caso puede comprobarse que en la mayoría de municipios y departamentos, el promedio del ingreso neto menos la amortización resulta negativo, ya no solamente para el frijol no tecnificado y el maíz tradicional, sino que habría que agregarle a la lista el frijol semitecnificado, el sorgo semitecnificado, el ajonjolí y la asociación de ajonjolí con maíz. Los tenedores del FMLN presentan una situación menos dramática al tener un porcentaje mayor de utilización de la superficie.

Estos cálculos, si bien son indicativos de la situación del PTT en términos de productividad/ingresos/amortización, no reflejan la realidad de la población involucrada en el programa, puesto que no han sido tomados en cuenta los gastos de consumo de las familias de excombatientes y desmovilizados.

Al incorporar el valor de la canasta básica de alimentos del sector rural como costo a los cálculos anteriores, se refleja la situación real del programa. Puede decirse que no existe un solo cultivo que permita cubrir las necesidades alimenticias anuales y logre hacer el

pago de la amortización. En este caso, inclusive cultivos como el arroz, el frijol y el maíz tecnificado reflejan un saldo negativo.

En el caso de los tenedores del FMLN, con la excepción del arroz tecnificado y de la asociación maíz-frijol semitecnificado, cultivos que presentan condiciones favorables de amortización y cobertura de la canasta alimentaria, los otros cultivos presentan una condición parecida a la de los excombatientes y desmovilizados.

Pareciera entonces que la concepción original del programa choca con la realidad de los beneficiarios y en su forma actual de funcionamiento, los compromisos de amortización no podrían ser cubiertos, a no ser que se incurra en una situación de marginalidad de las familias involucradas, situación que no debería ni puede ser avalada por las partes firmantes de los Acuerdos de Paz.

La filosofía del programa de transferencia de tierras, cargada de interpretaciones políticas en su forma original de conceptualizarlo, careció de una concepción económica y social en la cual estuvieran presentes los criterios de sostenibilidad empresarial y después de varios años de funcionamiento se requiere un estudio que profundice sus resultados, de manera que se determinen las posibilidades reales de sustentabilidad que éste presenta.

De hecho, los ingresos generados por el programa son muy inferiores al salario mínimo prevaleciente en el sector rural, tal como se observa en el Cuadro Anexo No. 13 y de continuar con esta tendencia, es muy probable que se generalice en el mediano plazo el ausentismo en sus beneficiarios actuales.

Lo que el PTT demuestra es que el desarrollo económico y social es mucho más que una simple distribución de tierras y por tanto, es necesario introducirle aquellas políticas que lo hagan factible en el mediano y largo plazo. De no procederse así serán pocos los beneficiarios que lograrán el progreso económico y familiar a partir de los alcances originales del programa.

CONCLUSIONES

1. La propuesta de la ONU correspondiente al alcance del Programa de Transferencia de Tierras debería de beneficiar a 7500 excombatientes del FMLN, 15000 desmovilizados de la FAES y 25000 tenedores, debiendo ser ejecutado en 3 fases.

A pesar de los atrasos existentes, el PTT ha ido cubriendo las fases respectivas, quedando pendiente la entrega de tierras en un porcentaje reducido correspondiente a la última fase del programa.

2. La dificultad de adquisición de tierra por parte de los encargados de la implementación del programa ha impedido la agilidad en el proceso de transferencia, generando atrasos en las fases que le corresponden y estableciendo un marco regulatorio en ventaja para los propietarios originales.

3. El precio de mercado como forma de adquisición del valor de la propiedad ha generado fuertes distorsiones, al observar las diferencias existentes entre el precio de adquisición de las primeras propiedades entregadas con respecto al precio de adquisición de propiedades adquiridas posteriormente.

4. En el desarrollo del programa no ha existido un tratamiento integral del mismo, bajo una concepción de que únicamente con la transferencia de tierras se solucionaría el problema económico-social y agrario de los beneficiarios.

5. La indefinición de la adjudicación individual de las propiedades bajo la figura de pro-indiviso, ha creado un efecto de inseguridad e inestabilidad que no ha ayudado a la utilización más eficiente de la tierra.

6. Para que el proceso de reinserción sea exitoso en el mediano y largo plazo éste debe de adoptar una estrategia que haga suyo el perfil de los beneficiarios del programa, al existir diferencias importantes con respecto a la población rural tradicional.

7. Existe una desarticulación entre la asignación de tierras a los beneficiarios y las posibilidades productivas de éstas, al faltar un programa de créditos, de capacitación y asistencia técnica, de análisis de mercados, que posibilite a los beneficiarios el adecuado uso productivo de la tierra entregada.

8. El área con vocación eminentemente agrícola (superficie cultivada en forma colectiva e individual, más aquella que tiene capacidad de uso pero que no se cultivó) representa únicamente el 49.2% del total de tierra entregada. Sin embargo, es de destacar que los beneficiarios han adquirido la obligación de pago por toda la tierra transferida.

9. Los programas de capacitación y asistencia técnica que se han realizado, presentan una cobertura muy pequeña con respecto a los beneficiarios totales y observan a su vez una total desvinculación en el tiempo con los componentes de transferencia de tierras y crédito productivo, dando además la impresión que dichas actividades se diseñan desde arriba, más con el interés de cumplir compromisos formales que de realmente impactar positivamente en la reinserción.

10. La presencia de los beneficiarios del PTT a nivel municipal/departamental refleja una fuerte concentración en términos geográficos, lo que indica que cualquier política coherente de desarrollo para este programa debe manifestar, en sus políticas, esta concentración geográfica, sin marginar a los beneficiarios radicados en municipios/departamentos con un peso inferior en la estructura.

11. La cantidad de unidades que producen en forma individual es muy superior a las que producen de forma colectiva, a pesar de la figura pro-indiviso que adoptó el programa. Las áreas trabajadas en forma colectiva son reducidas, posiblemente por el corto tiempo de reasentamiento de los beneficiarios en los inmuebles, así como a la falta de personería jurídica que no les permite tener acceso a los recursos financieros necesarios para la producción colectiva.

12. La especialización productiva de los beneficiarios es sumamente tradicional, al estar dedicada la superficie utilizada en un 88.8% a la producción de maíz, frijol y maicillo, siendo estos cultivos de poca rentabilidad y por lo tanto, con pocas posibilidades de amortización de la deuda a partir de los mismos, por lo que de no producirse una diversificación de la producción en el programa no sería posible pagar la deuda contraída por los beneficiarios.

13. El rendimiento de los beneficiarios del PTT es muy inferior al rendimiento promedio nacional, mostrando este hecho la desventaja competitiva que tienen los productores de este programa para posesionarse adecuadamente del mercado y responder a los compromisos de pago de su deuda contraída.

14. Los programas no han sido capaces de generar condiciones favorables para que los beneficiarios puedan cubrir sus compromisos adquiridos. Desde este punto de vista los programas de reinserción rural están inmersos en bases frágiles para la estabilidad y el desarrollo sustentable del país y de no modificar las pautas de comportamiento actual y futuro, peligra que estos generen mayor deforestación, sin que éste sacrificio agrológico permita la sostenibilidad económica de los beneficiarios.

15. Dadas las condiciones de producción imperantes y los compromisos financieros de los beneficiarios para cancelar el valor asignado a cada una de las propiedades, ello podría llevar a una actitud rentista de corto plazo en el programa, lo que se traduciría en la destrucción de las actuales áreas forestales con el objetivo de incorporarlas a la actividad agrícola. En tal sentido, el proceso de transferencia de tierras estaría contribuyendo al profundo deterioro ecológico que ya existe en el país, por lo cual se tiene la urgencia de iniciar esfuerzos sistemáticos para su recuperación, buscando mecanismos para el mantenimiento de las áreas forestales en las tierras transferidas en el marco del PTT.

16. Existen desviaciones arbitrarias en la asignación de superficie promedio entre los beneficiarios y en el valor de adquisición y amortización de la propiedad, lo que ha trasgredido significativamente los criterios acordados para la implementación del programa referentes a promedios de propiedad en función de diferentes clase de suelos, mostrando un carácter no equitativo en el trato de los beneficiarios y con ello, destacando los problemas que se presentarían para poder amortizar adecuadamente la tierra adquirida.

17. La concepción política del programa, aspecto básico en la época en que se definió, tuvo determinantes fundamentales, pero si a esta concepción política no se le incorporaron criterios relativos a la proyección económica y social de los beneficiarios y condiciones de sostenibilidad ecológica de las propiedades, la sostenibilidad del programa es muy remota.

PROPUESTA DE ESTRATEGIA PARA LA REINSERCIÓN EFECTIVA DE LOS DESMOVILIZADOS Y TENEDORES.

Dado que el diseño y ejecución de los programas de reinserción para desmovilizados y tenedores, aún cuando constituyen esfuerzos importantes, contienen serias limitaciones para permitir a los beneficiarios condiciones de vida dignas de todo ser humano y a la vez asegurar la cancelación de los compromisos financieros adquiridos como producto de acceder a dichos programas, debido al diseño y ejecución, situaciones que han estado caracterizadas de politización, desarticulación, falta de integralidad, etc.; se considera necesario, de cara a una reinserción efectiva, la puesta en marcha de una estrategia integral, la cual debe contener tres grandes ejes:

- A. Renegociación de los compromisos financieros.
- B. Necesidad de una estrategia para la consolidación de la reinserción agropecuaria.
- C. Marco macroeconómico adecuado.

Estos tres ejes en forma articulada constituyen el mecanismo básico para el logro de una reinserción efectiva. Ninguno de ellos en forma aislada es capaz de posibilitar una reinserción exitosa de los beneficiarios de los compromisos adquiridos en la firma de los acuerdos de paz en lo que se refiere al sector agrario.

La condonación de los compromisos financieros, por si sola, constituye un sin sentido, en la medida que no se diseñe una estrategia que contenga los aspectos de apoyo básico que permitan la creación de condiciones favorables a los beneficiarios para el desarrollo de sus actividades productivas; y que no se implementen políticas macroeconómicas que proporcionen un espacio favorable para el desarrollo de las actividades agropecuarias en general, que son las que pueden desarrollar los beneficiarios. En tal sentido, la condonación de los compromisos financieros no es una solución.

Una estrategia de desarrollo que contenga los aspectos básicos para el desarrollo, pero que no se acompañe de una reestructuración de los compromisos financieros y de un marco macroeconómico adecuado; difícilmente logra los objetivos para los que fue planteada, aún cuando se encuentre muy bien diseñada.

Finalmente, una política macroeconómica favorable al sector agropecuario es condición

indispensable pero por si sola insuficiente para la solución de los problemas de los beneficiarios de la reinserción, si no es acompañada por una estrategia que cree las condiciones básicas para el desarrollo de las actividades productivas de dichos beneficiarios, así como de una reestructuración de los compromisos financieros de éstos.

Se necesita entonces de la conjugación de estos tres componentes para iniciar un proceso de desarrollo de los beneficiarios de los programas de reinserción.

A. CONDONACIÓN DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS.

1.1 Condonación total de la deuda agraria.

1.1.1 De acuerdo a los términos de la transferencia, los beneficiarios asumen la deuda por el área total de cada una de las propiedades. Sin embargo, la mayoría de las propiedades cuenta con área de bosques, la cual no es utilizable para actividades agropecuarias, y bajo las circunstancias actuales se encuentra imposibilitada para la generación de utilidades que contribuyan al pago de dicha tierra. Además, dado el profundo nivel de deterioro ecológico del país, sería muy inconveniente que con el objetivo de obtener ciertos niveles de rentabilidad para poder pagar estas tierras, los beneficiarios se vieran en la necesidad de recurrir a la eliminación del bosque para poder dedicarla a actividades agropecuarias, situación de hecho inadecuada en tanto se estaría haciendo un uso de la tierra que no coincide con su uso potencial.

1.1.2 De igual forma, al interior de las propiedades se ha establecido un área social, en la cual los beneficiarios han construido sus viviendas, así como también, escuela, clínica, área recreativa, infraestructura, caminos, etc. De hecho, esta área tampoco genera una utilidad que permita el pago de dicha tierra; pero además, las comunidades están asumiendo responsabilidades que le competen al estado.

1.1.3 En relación a lo anterior, se hace necesario resaltar que la tierra de uso agropecuario no es capaz de generar los ingresos suficientes para pagar la totalidad de la tierra. Hacerlo así, sería hacer cargar a los beneficiarios de problemáticas medioambientales y sociales de las cuales no son responsables; y consecuentemente condenarlos a la pobreza y a la imposibilidad de lograr su propio desarrollo.

Por lo tanto, es necesaria la condonación total de la deuda agraria de los beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras.

1.1.4 Para su ejecución, la transferencia de tierras ha implicado el pago a los expropietarios, pero dicho pago se ha realizado con financiamiento internacional en carácter de donación. Por lo tanto, la condonación de la deuda deberá asumirse como una donación de la cooperación internacional no recuperable por el gobierno.

1.1.5 Con la aprobación de los decretos 698 y 699 que contemplaban el descuento del 70% de la deuda a cambio del pronto pago del 30% restante; este porcentaje fué cancelado a través de la transferencia de fondos de la AID hacia el gobierno salvadoreño, por lo cual dicha deuda ha sido totalmente condonada.

1.2 La condonación del crédito productivo, todavía está pendiente de solución, aunque las perspectivas se orientan a un resultado favorable.

B. NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA REINSERCIÓN AGROPECUARIA.

Para que la reinserción de los beneficiarios sea efectiva, es necesario que exista una reorientación de los programas, de manera que se creen las condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades productivas y se faciliten los apoyos necesarios y adecuados para dichas actividades.

1.1 Creación de condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades productivas.

1.1.1 Definición de formas definitivas de tenencia de la tierra. La figura de proindiviso, aunque de hecho permitió la agilización del proceso de transferencia, dada su naturaleza, genera inseguridad a los beneficiarios con respecto a la tierra, influyendo inclusive en el desarrollo de las actividades productivas. En tal sentido, se hace necesario iniciar un proceso de determinación de las formas de tenencia de la tierra, las cuales deberán construirse a partir de la realidad y aspiraciones de los beneficiarios; es decir, tomando en cuenta la vocación de los suelos y la producción adecuada, las actitudes de los beneficiarios, etc.

1.1.2 Establecimiento de formas de organización de la producción que respondan adecuadamente a la realidad de las comunidades. Es necesario diseñar formas de organización de la producción cuya elaboración tenga como punto de partida la realidad de las comunidades, de manera que faciliten la mejor utilización de los recursos y respondan a los intereses y aspiraciones de los beneficiarios.

1.1.3 Fomento del uso adecuado del suelo en función de sus capacidades potenciales y de la rentabilidad de los productos.

1.1.4 Desarrollo de actividades de adecuamiento en función de las necesidades regionales, locales y de cada propiedad (ver punto 4).

1.2 Diseño de una estrategia de crédito que responda a las necesidades financieras de los beneficiarios de la reinserción.

El programa de crédito, debe estar en función de las actividades productivas de los beneficiarios, privilegiando la implementación de sistemas de producción sostenibles.

El programa de crédito deberá establecer líneas específicas para el manejo forestal.

En función de lo anterior deberán establecerse financiamientos de corto, mediano y largo plazo.

Es necesario considerar, que el crédito es un elemento importante, pero no exclusivo de una estrategia de reinserción exitosa de los beneficiarios. En tal sentido, un paquete crediticio que responda a las necesidades financieras de los beneficiarios, pero que no se encuentre acompañado de otros componentes de la estrategia (por ej. infraestructura física adecuada), se encontraría con elevadas probabilidades de fracaso.

1.3 Redefinición de la asistencia técnica:

- En función de potencialidades productivas.
- En función de las expectativas de las comunidades.
- En función de el perfil de la población beneficiaria.

1.4 Establecimiento de condiciones físicas adecuadas en las comunidades.

La mayoría de las tierras entregadas, debido al abandono de que fueron objeto durante el conflicto, se encuentran sin la infraestructura económica básica que permita el desarrollo de las actividades productivas. Se hace necesario entonces, el establecimiento de condiciones físicas adecuadas en las comunidades, lo cual incluye reparación de calles, energía eléctrica, comunicaciones, agua potable, etc.

1.5 Tecnología

Es necesario implementar un programa de transferencia de tecnología apropiada hacia los beneficiarios que permita aumentar los niveles de producción y productividad de las actividades agropecuarias y/o reduzca los costos para el desarrollo de las mismas; que responda a las necesidades locales; que fomente la utilización de recursos locales, que favorezca la sostenibilidad medioambiental; y que no entre en contradicción con las características culturales de los beneficiarios.

1.6 Comercialización

Es necesario fomentar y desarrollar las capacidades de los beneficiarios para el desarrollo de la comercialización de sus productos, evitando de esta forma la fuga de márgenes de ganancia hacia los intermediarios. Este proceso se fundamenta en la organización de los productores para la comercialización, la disponibilidad de la infraestructura básica de almacenamiento, y la capacitación y asistencia técnica necesaria para el manejo de la comercialización y la información de mercados.

1.7 Las Necesidades Sociales

El fortalecimiento de las capacidades de los beneficiarios en función de lograr una reinserción efectiva y asegurar la sostenibilidad de sus actividades productivas, requiere de un mejoramiento de la calidad de la educación, la salud y la vivienda, es decir de las necesidades sociales de los beneficiarios. Dado de que se trata de una población rural que no ha tenido acceso a estos servicios, los esfuerzos que deberá realizar el estado deben ser significativos.

1.8 Medio Ambiente

Es necesario considerar la sostenibilidad de los recursos naturales de las tierras en manos de los beneficiarios. En función de esto, deberá eliminarse de la deuda de la tierra, la correspondiente a las áreas forestales, fomentar el manejo adecuado de las áreas forestales por parte de los beneficiarios como parte de un programa nacional de protección del medio ambiente, impulsar el establecimiento de sistemas de producción sostenibles de acuerdo a las capacidades potenciales de los suelos, fomentar la implementación de prácticas de conservación de suelos, diversificación de cultivos, agroforestería, manejo integrado de plagas, etc., de acuerdo a las realidades de las comunidades.

1.9 El Carácter Regional/Local

El diseño de la estrategia debe sustentarse a partir de considerar las características regionales y locales. Esta situación exige de hecho que la estrategia global de reinserción debe sustentarse a partir de estrategias regionales; y éstas a su vez sustentarse a partir de estrategias locales.

Sólo así se estaría permitiendo un verdadero protagonismo de los beneficiarios en la construcción de las soluciones a sus problemáticas y haciéndolos sujetos de su propio desarrollo. En base a la identificación de dichas problemáticas y de las expectativas de los beneficiarios, se deben definir los programas y proyectos que conformen la estrategia.

Los programas y proyectos económico sociales deberán diseñarse entonces a partir de las realidades locales. Entre algunos de estos proyectos pueden encontrarse:

- Proyectos agroforestales
- Obras de conservación de suelos
- Diversificación agropecuaria
- Rehabilitación de propiedades
- Construcción de bordas y sistemas de drenaje
- Sistemas de riego

C. MARCO MACROECONOMICO ADECUADO

En las circunstancias actuales, la condonación de los compromisos financieros y el diseño de una estrategia para el desarrollo de los beneficiarios de la reinserción rural, se encontrarían con serias dificultades para el logro de sus objetivos, aún cuando se encuentren muy bien diseñadas y respondan a las necesidades y expectativas de los beneficiarios, debido a que existe un contexto macroeconómico que es desfavorable para el desarrollo de las actividades agropecuarias en general, y obviamente para los beneficiarios de la reinserción.

Sin embargo, sí es posible la implementación de políticas macroeconómicas que creen condiciones favorables para el desarrollo de las actividades agropecuarias en general y para los beneficiarios de la reinserción agropecuaria en particular.

Se hace necesario, entonces, una redefinición de la política macroeconómica en función del desarrollo agropecuario, lo cual implica reorientación de las políticas comercial/arancelaria, cambiaria, financiero/crediticia, de precios, etc.

La implementación de una estrategia que contenga los componentes planteados anteriormente, permitirá una verdadera reinserción de la población beneficiaria, el mejoramiento de sus condiciones de vida, y una contribución al desarrollo sostenible del país.

BIBLIOGRAFIA.

GOES -FMLN. Acuerdos de Paz.

MIPLAN, *Plan de Reconstrucción Nacional*, Volumen I, Marzo de 1992.

ONUSAL. *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz.* Departamento de información pública de las naciones unidas. Junio de 1992.

Schmid, Beat; Torres, Maribel y Rodríguez, Marcos. "Viabilidad de Pago de la Deuda contraída por los ex-combatientes del FMLN reinsertados en actividades agropecuarias, Período 1992-1994".

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Evaluación de la situación actual, estrategias y programas alternativos para el desarrollo de las areas del PTT". PNUD. El Salvador, Junio de 1995.

Comisión de Tierras FMLN. *Aspectos centrales de los programas de tierra y reinsertión de corto y mediano plazo.* Diciembre de 1994.

"Las Cifras de la Paz". Gobierno de El Salvador. *La Prensa Gráfica.* El Salvador, 1 de abril de 1995.

Oficina Coordinadora del Tema Agrario. "Primer Censo Agropecuario del Programa de Transferencia de Tierras". San Salvador, Agosto 1994.

OCTA, MAG. "Primer Perfil de Beneficiarios del Programa de Transferencia de Tierras", San Salvador, Julio de 1995.

OCTA-MAG. Encuesta agrosocioeconómica a excombatientes y tenedores beneficiarios por el P.T.T. 1994.