

fundes

Fundación Nacional para el Desarrollo

Col. El Roble ~ Blvd. Universitario #2018 ~ San Salvador ~ Tel/Fax: 226-6887 ~ Viper: 298-1222 unidad 11442

DOCUMENTO DE TRABAJO #73

El Programa de Transferencia de Tierras

Investigadores:

Pedro Juan Hernández Romero

Oscar Dada Hütt

Preparado para la Fundación SHARE

San Salvador

febrero 1996

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.

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, excombatientes 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.

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.

El **programa de crédito agropecuario** se constituiría en el canal por el cual los beneficiarios han 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.

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, tenedores y desmovilizados en el marco de su reinserción, por su naturaleza no se está claro si los créditos invertidos sean capaces de generar utilidades propias, de forma tal que se 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, si a la vez no permiten 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, así 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 uno 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

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.

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. 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

⁶ *Ibíd.* p. 81.

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.

- 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, 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 mas 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. (Ver Cuadro No. 1.2)

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 beneficiaría a 4000 personas (8.4% de los beneficiarios) y tendrían que ser adquiridas 12000 Mz para completar este proceso. La tercera fase, 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 las FAES que cobraron indemnización a los programas de reinscripción, aproximadamente el 60.1%, parece testimoniar tanto un menor nivel de organización propia, como menor interés en su reinscripción 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 reinscripción -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 reinscripción 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, Período 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 13,127.29 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 diseña 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. (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 desmovilización⁹.

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.

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 del 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

⁹ *Ibid.*

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

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.

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 de 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 de las zonas exconflictivas.

Sin embargo, dado que las tierras ofertadas en los departamento 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 propiedades¹² 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 area 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 area 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 area 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)



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

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.

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
Café	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 agrosocioeconómica 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 esta exista.

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

Rubros	Tenedores	Excombatientes	Desmovilizados	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 agrarioeconómica 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: OCIA-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	FMEN		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
CANA	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 pastajizaje.

El Censo reportó que en 204 casos censados y en los que se encontró ganado bovino, solamente en 58 de ellos el hato es explotado en forma colectiva por los propietarios de los inmuebles, todos pertenecientes al FMLN. Este hato 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

I. 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:

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

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 que 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
Producec.	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 de el crédito productivo y la vivienda.

En el quinto año, la amortización corresponde a 8,170.52 colones debido a que se inicia el de pago 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 PRODUCCION 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 por mz.

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 significa 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 en un sentido estricto representa un contrasentido, pero que 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.