

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.

La información referida a tenedores y excombatientes del FMLN y a desmovilizados de la FAES beneficiarios del PTT por municipio y departamento se presenta en Cuadro Anexo No. 1 y 2.

Esta información está recopilada hasta Mayo de 1995. Hubiera sido pertinente actualizarla. Sin embargo los cuadros que presentan las distintas fuentes del PTT no permiten la relación de variables adecuadamente con posterioridad a esa fecha y los datos utilizados son los que permiten el mayor grado de desagregación.

Esta información indica que el monto promedio por manzana es superior en las adquisiciones realizadas por los desmovilizados de la FAES. Ello podría explicarse, como se destacará más adelante, por la calidad de los suelos y el área de transferencia. De hecho, los excombatientes de la FAES han adquirido tierras en la región occidental en una proporción significativa, a diferencia de los excombatientes del FMLN, que se concentran en otras regiones.

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

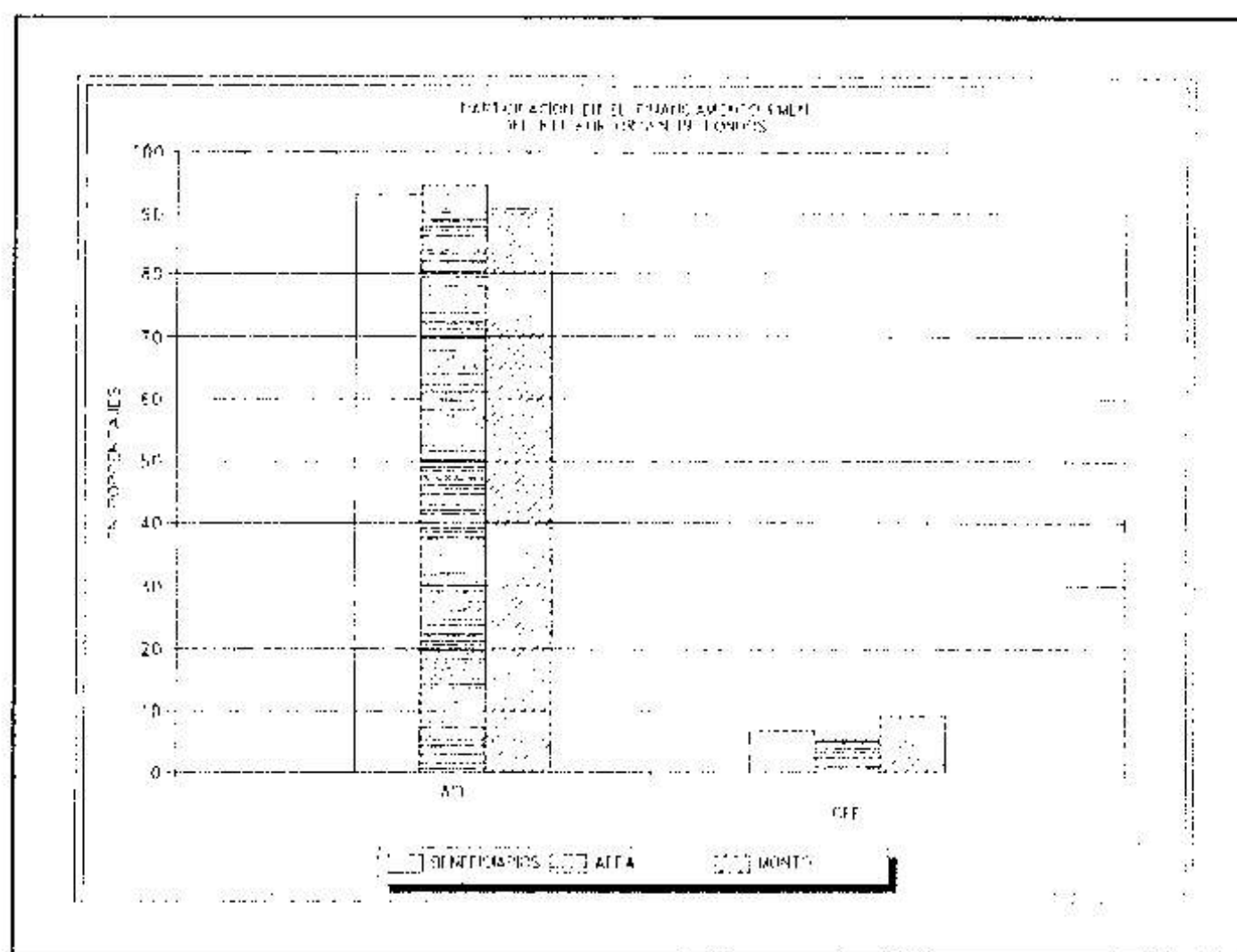
²³ Compárese este total de beneficiarios con la información de los mismos presentada en los primeros capítulos de este documento.

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)

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

²⁴ Perfil de Beneficiarios, Cuadro No. 13.

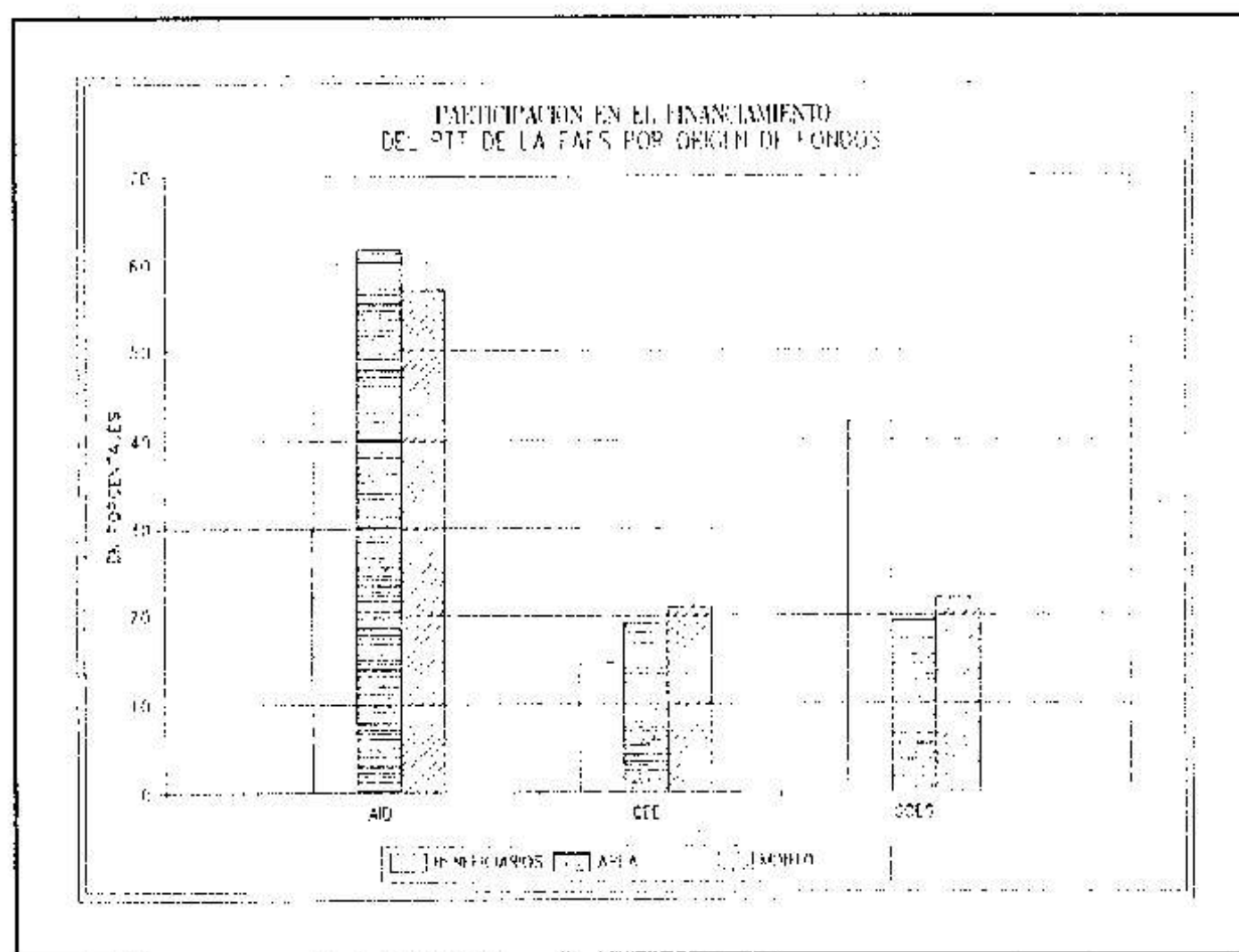
En lo que respecta al financiamiento al PTT para los desmovilizados de la FAES, la importancia de las fuentes sigue el mismo orden de prioridades. Las contribuciones de la AID han representado una cobertura del 43% de los desmovilizados, un 61% del área otorgada y el 57% del financiamiento de la misma. 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 las otros organismos al ser éste propietario de la tierra asignada a partir de la reforma agraria hecha en la década de los 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. (Ver Cuadro Anexo No. 3 y 4)

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.

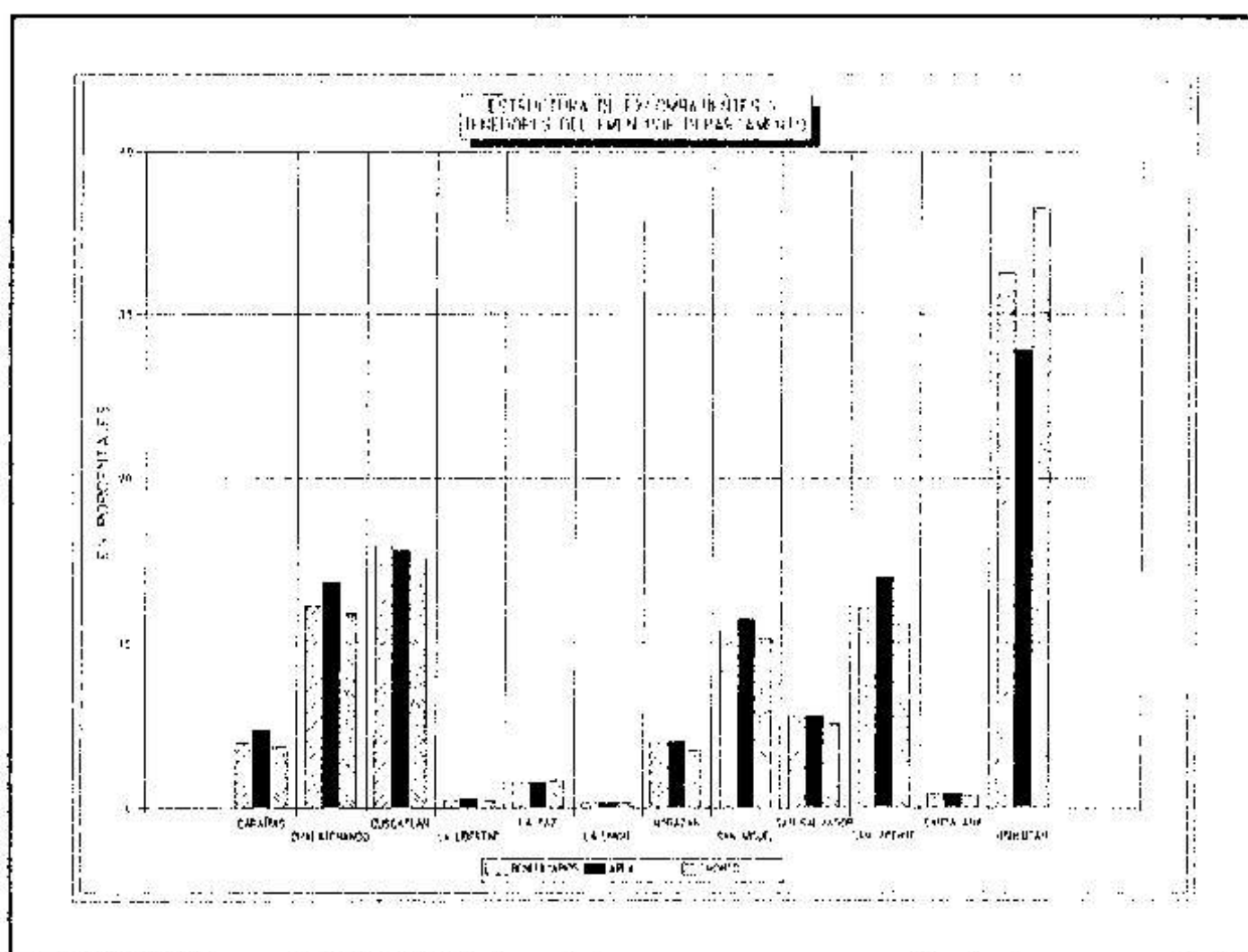
Cualquier política coherente de desarrollo para éste programa debe reflejar, necesariamente, esta situación geográfica. Ello, evidentemente no significa, menospreciar al resto de beneficiarios radicados en otros municipios/departamentos, pero, si se trata de maximizar esfuerzos minimizando costos de 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 m², un

área promedio de 4.21 Mz por beneficiario y un financiamiento de 28.3 millones de colones. (Ver Cuadro Anexo No. 1)

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.

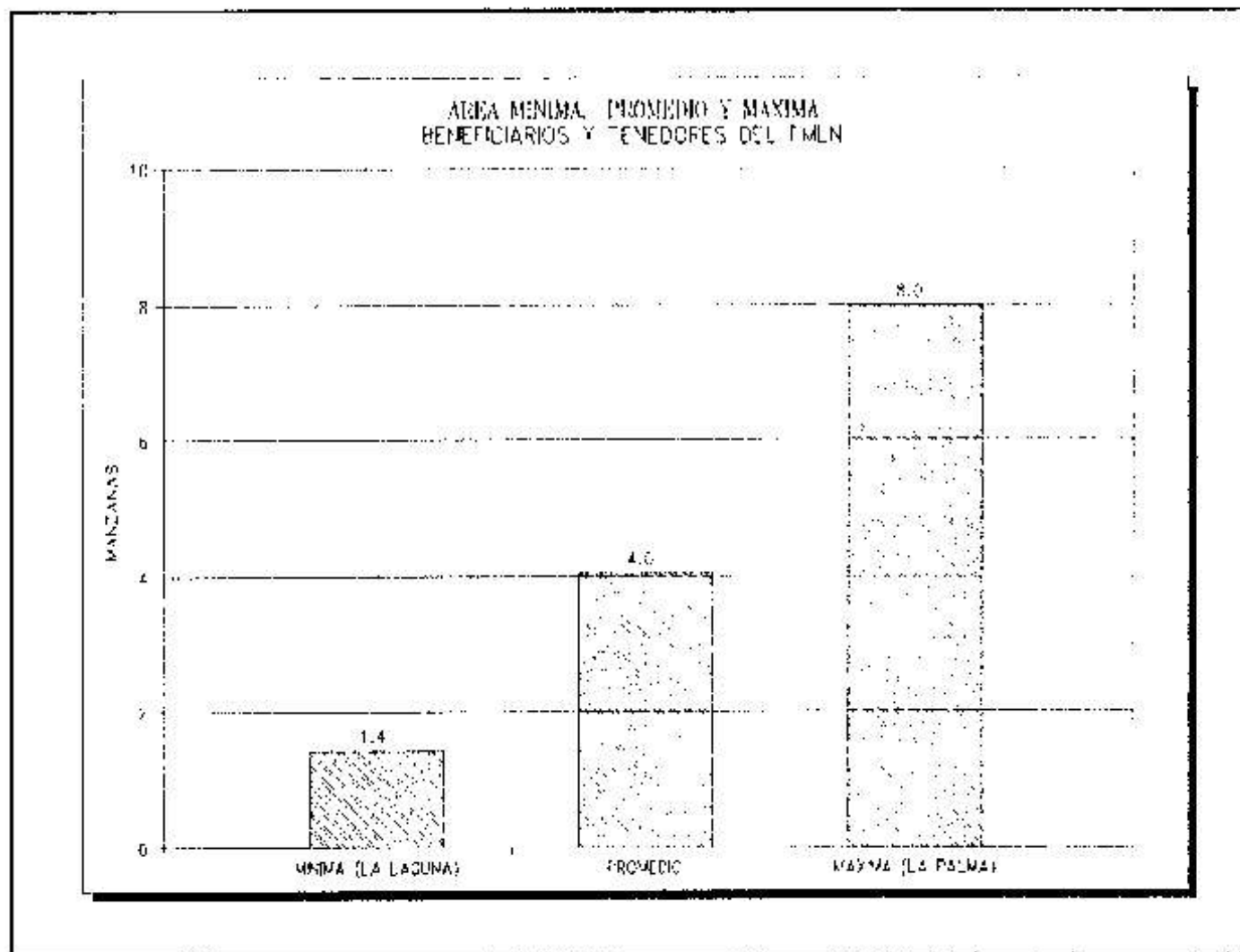
La concepción política del programa, aspecto básico en la época en que se definió, tuvo determinantes fundamentales, pero si a ésta concepción política no se le incorporaron criterios relativos a la proyección económica, la sostenibilidad económica del programa pudiera ser puesta en entredicho.

La implementación del programa así lo sugiere, ya que han sido dejado 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 I.

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 m²; en el municipio de Guatajiagua el promedio es de 3.33 m²; 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 m² 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 m² y de 5.1 m² en el municipio de San Esteban Catarina,

cuando estos son municipios con clases de suelos superiores a los existentes en Morazán y Chalatenango.

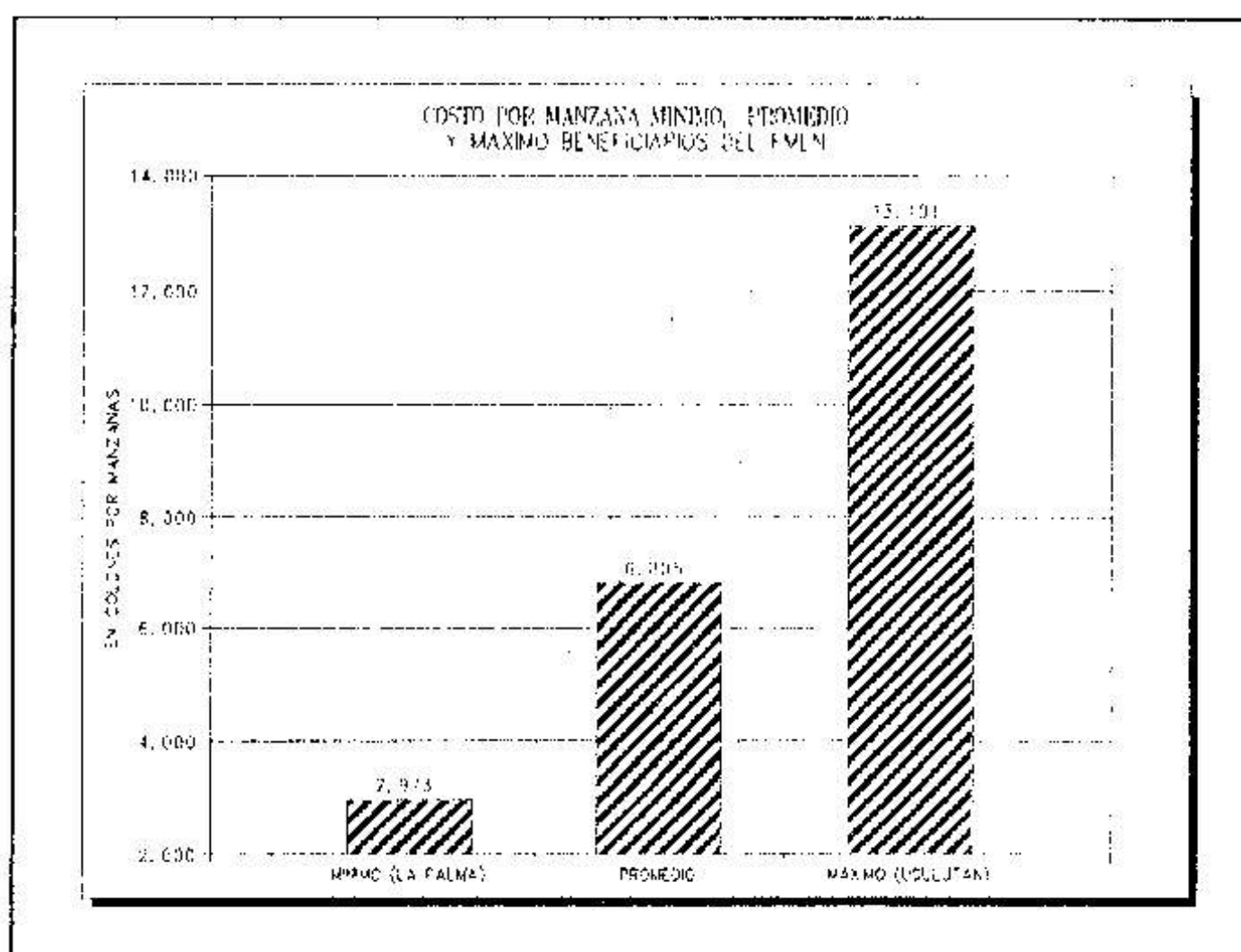
A partir de estos datos se configura una situación del PTT que se aparta de los propósitos con que fue inicialmente concebido. Las diferencias de estas asignaciones pueden observarse en Cuadros Anexos No. 3 y 4)

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.

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

GRAFICO No. 4.5



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)

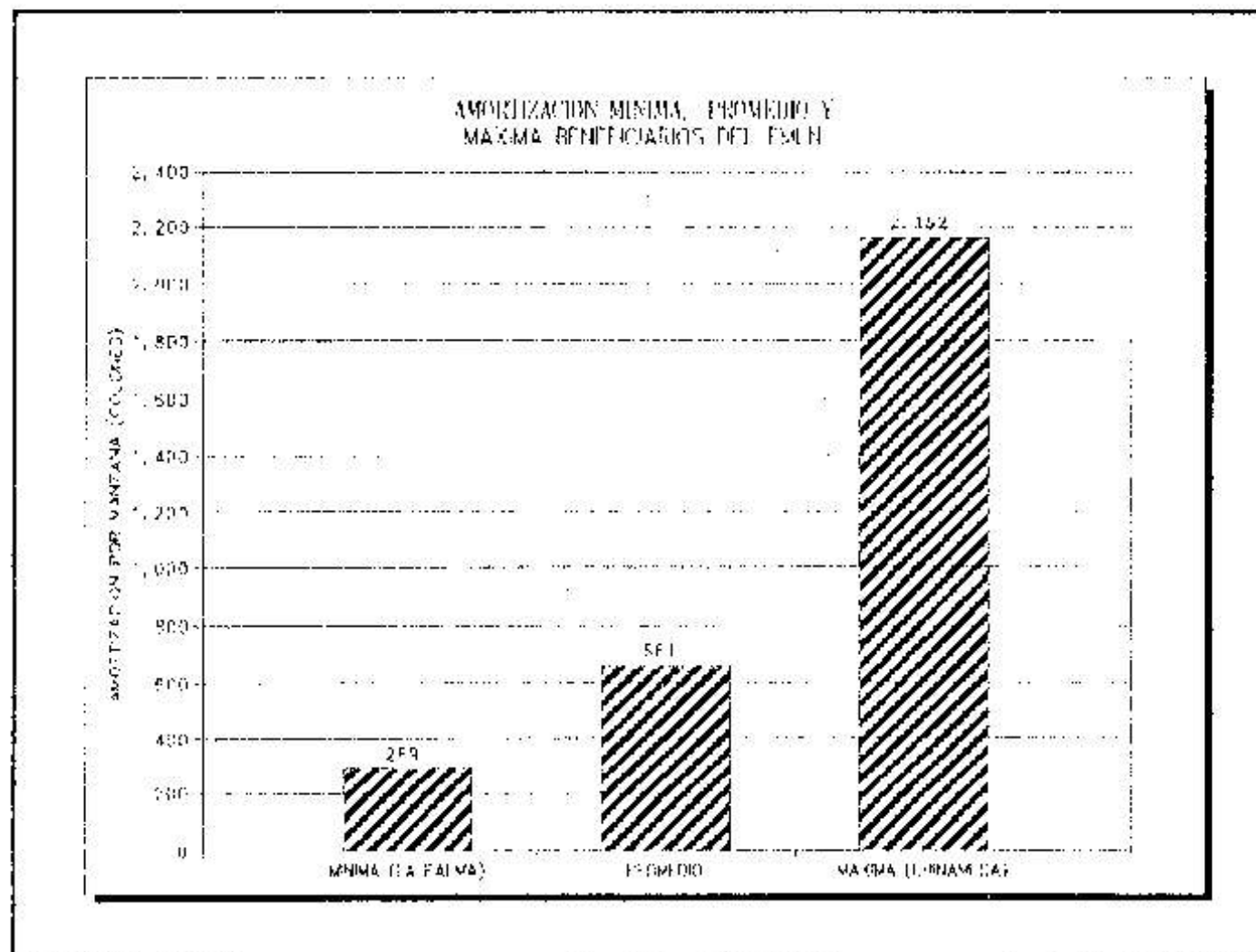
Las desviaciones de amortización por manzana reflejan la misma explicación hecha en relación al área y costo por manzana. (Ver Cuadro Anexo No. 6)

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

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

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.

GRAFICO No. 4.6



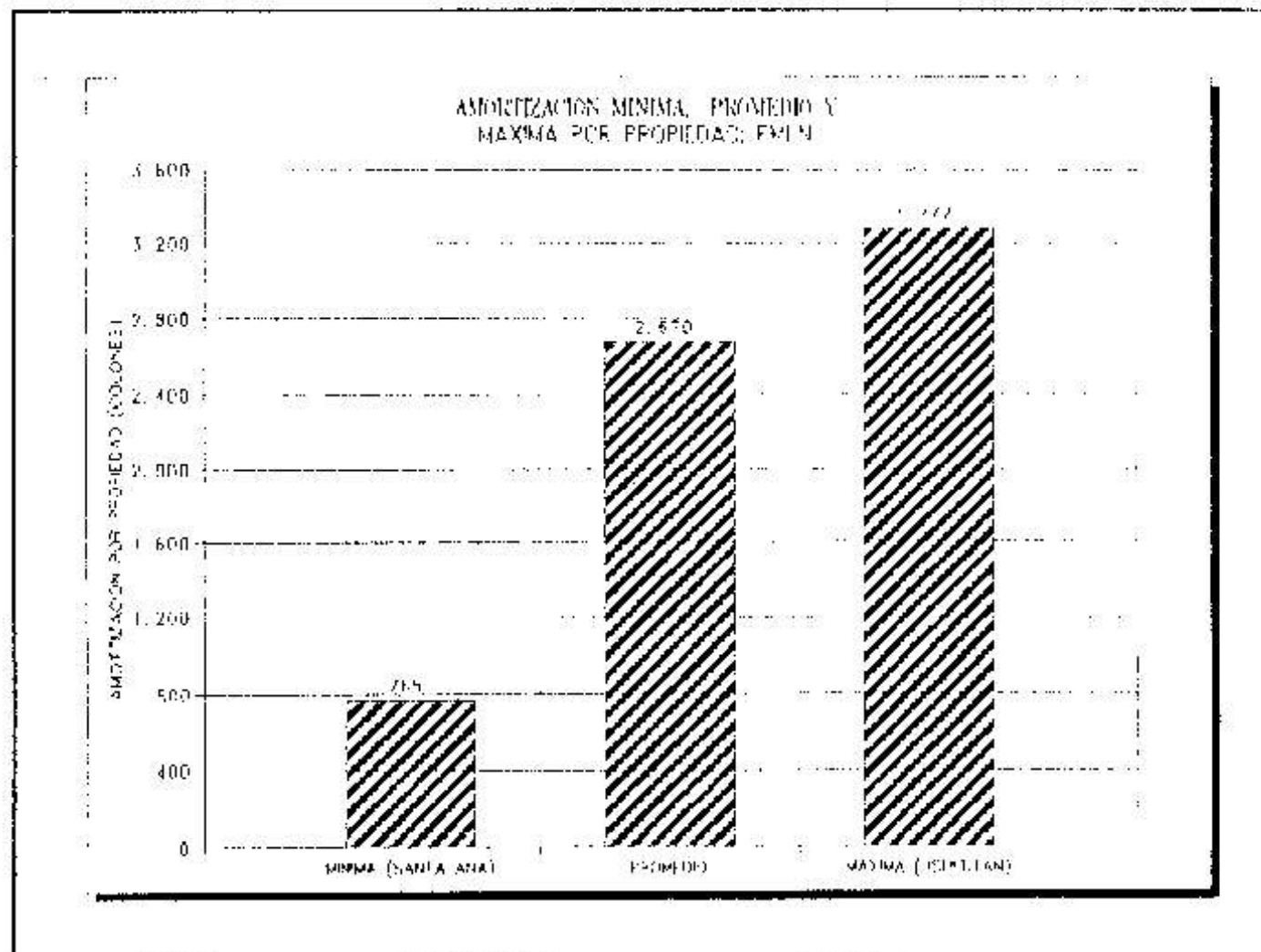
Lo anterior se refleja con mayor claridad al analizar la amortización anual por propiedad. En este caso, las diferencias anuales de los compromisos financieros son mínimas.

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, sobretodo 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. (Ver Cuadro Anexo No. 6)

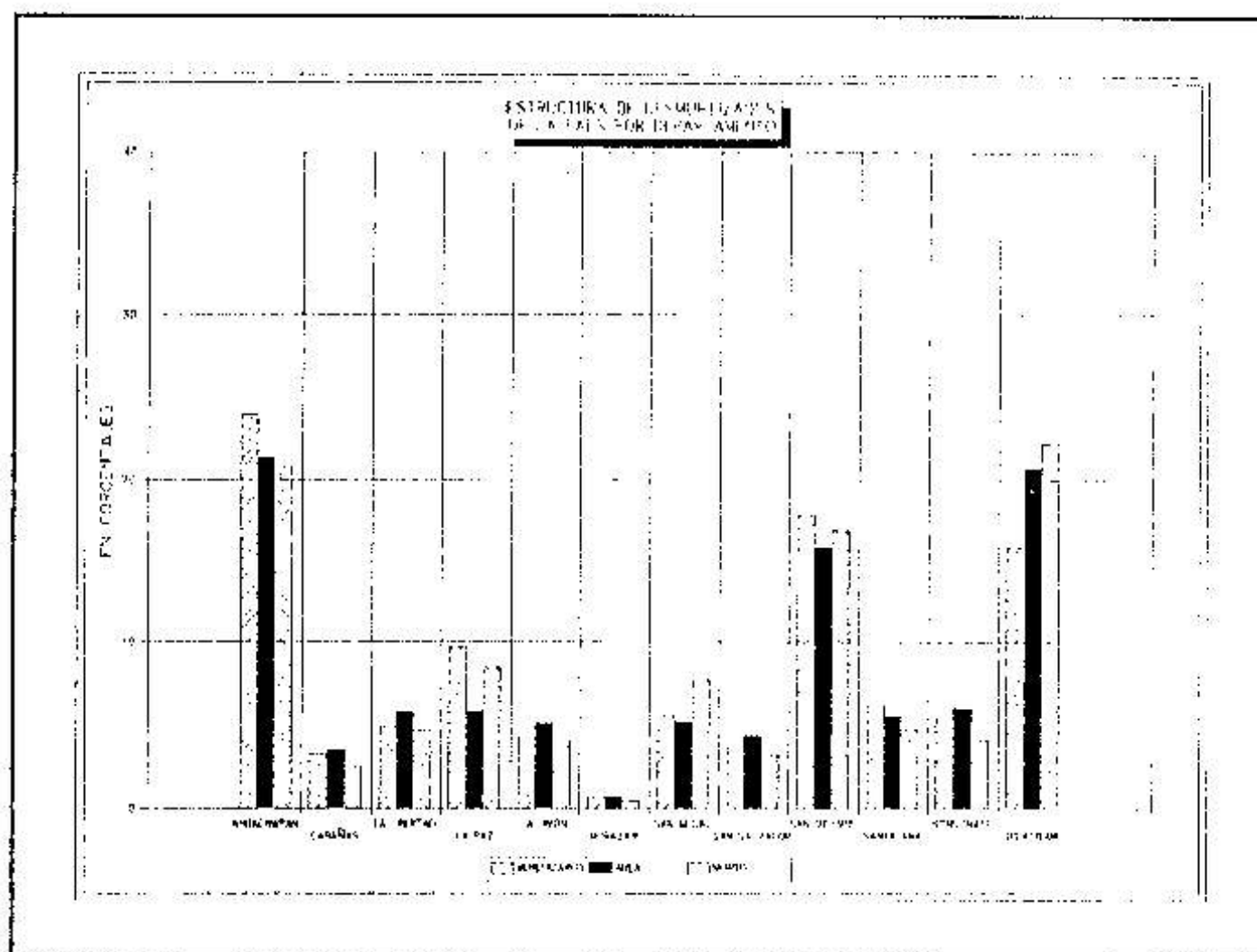
Al igual que se refirió a los beneficiarios del FMLN, en lo que respecta a los excombatientes de la FAES, la concentración geográfica es importante de destacar, ya que si a los tres departamentos anteriores se le agregan La Paz y San Miguel, la estructura de participación se elevaría al 70.5% de los 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. (ver Cuadro Anexo. No. 7)

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



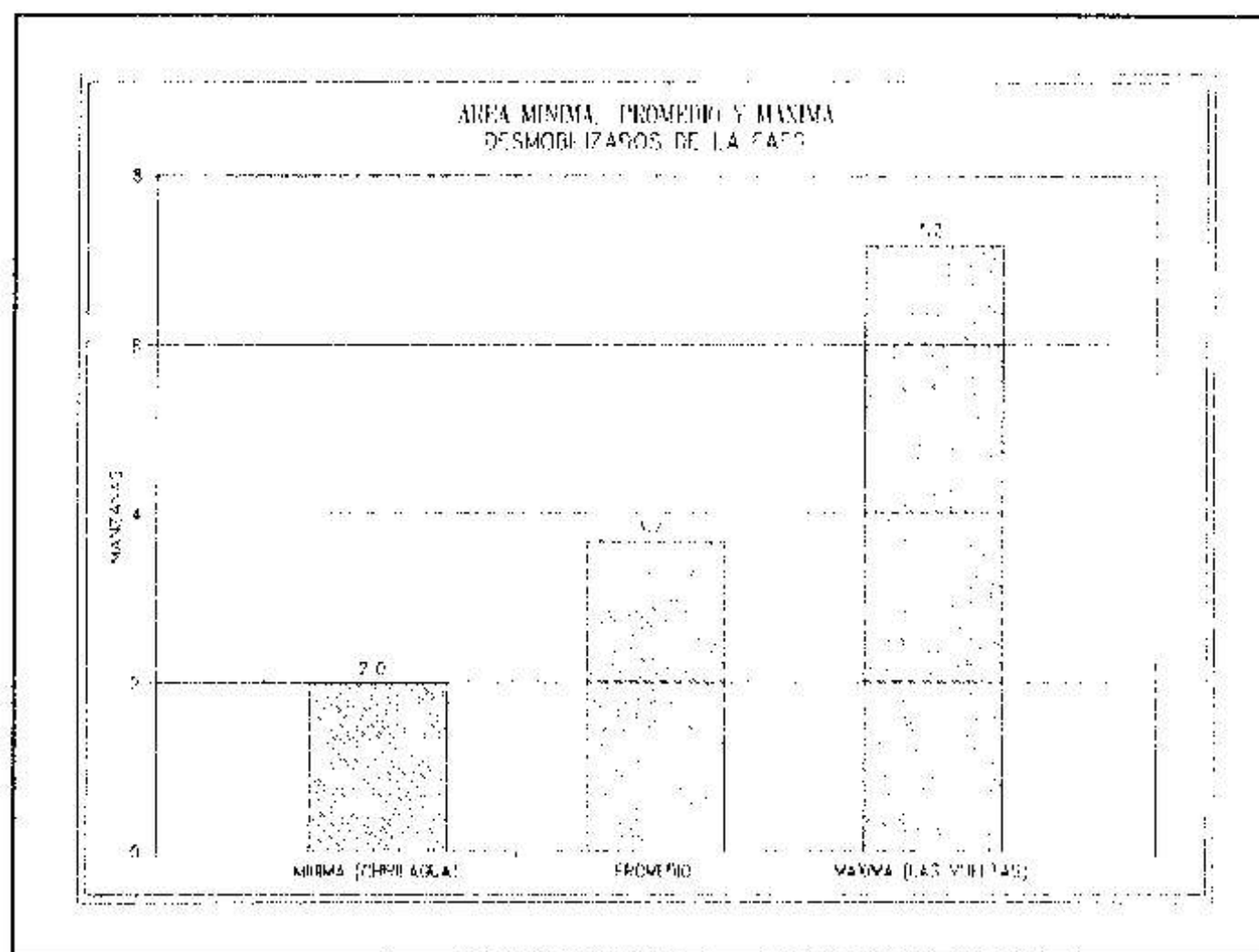
6. DESMOVILIZADOS DE LA FAES: DIFERENCIA DE AREA Y DE COSTO POR MANZANA RESPECTO AL PROMEDIO

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 transferida.²⁸

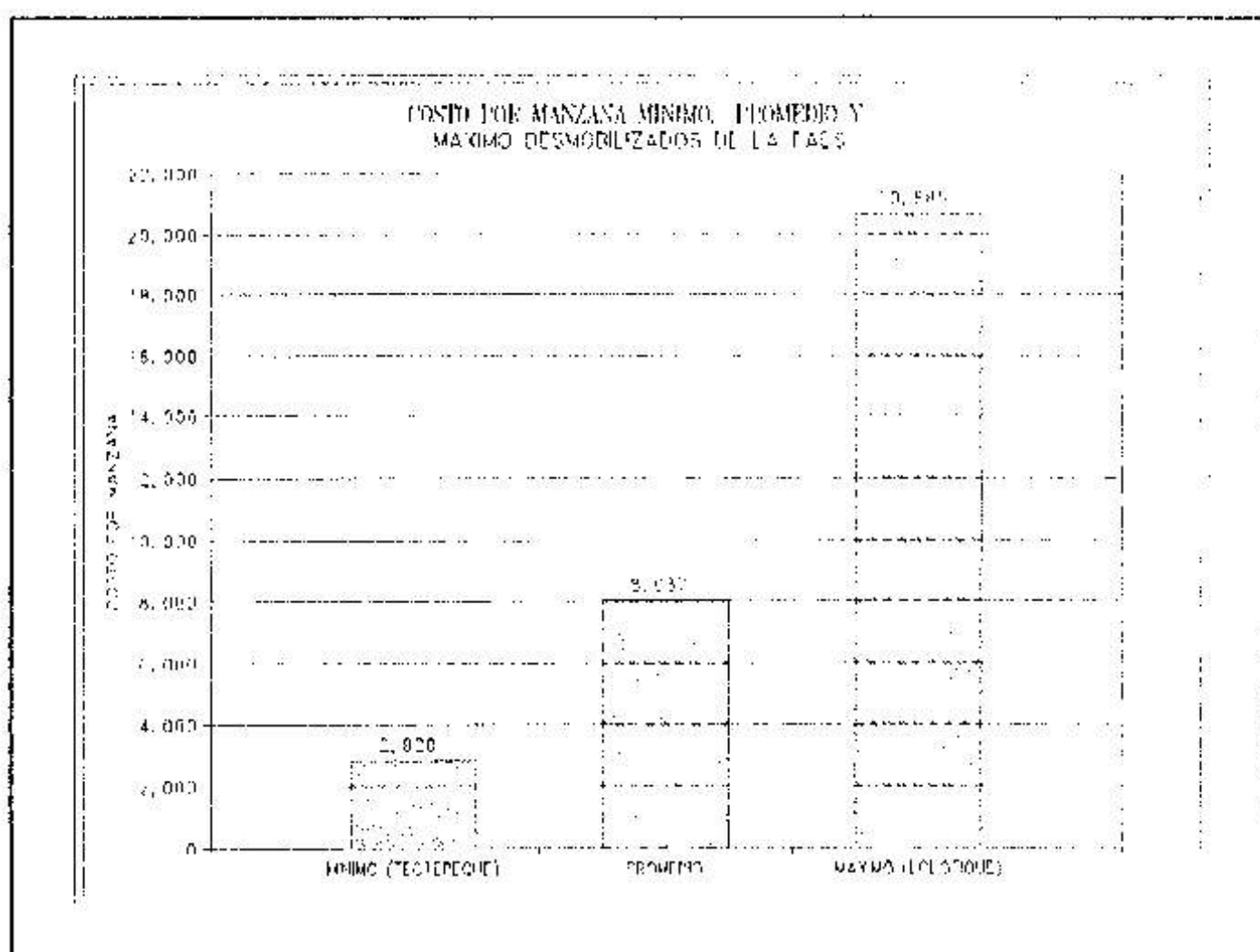
Igual sucede con las diferencias de costo por manzana, en donde estas varían de un costo mínimo de 2,820 colones por manzana, a un máximo de 20,635 colones, siendo el promedio nacional de 8,037 colones, en donde en los precios de adquisición por manzana no se corresponden con las consideraciones agrológicas 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 Mendez, Jiquilisco, Usulután y Chalchuapa, para mencionar algunos ejemplos.

GRAFICO No. 4.10



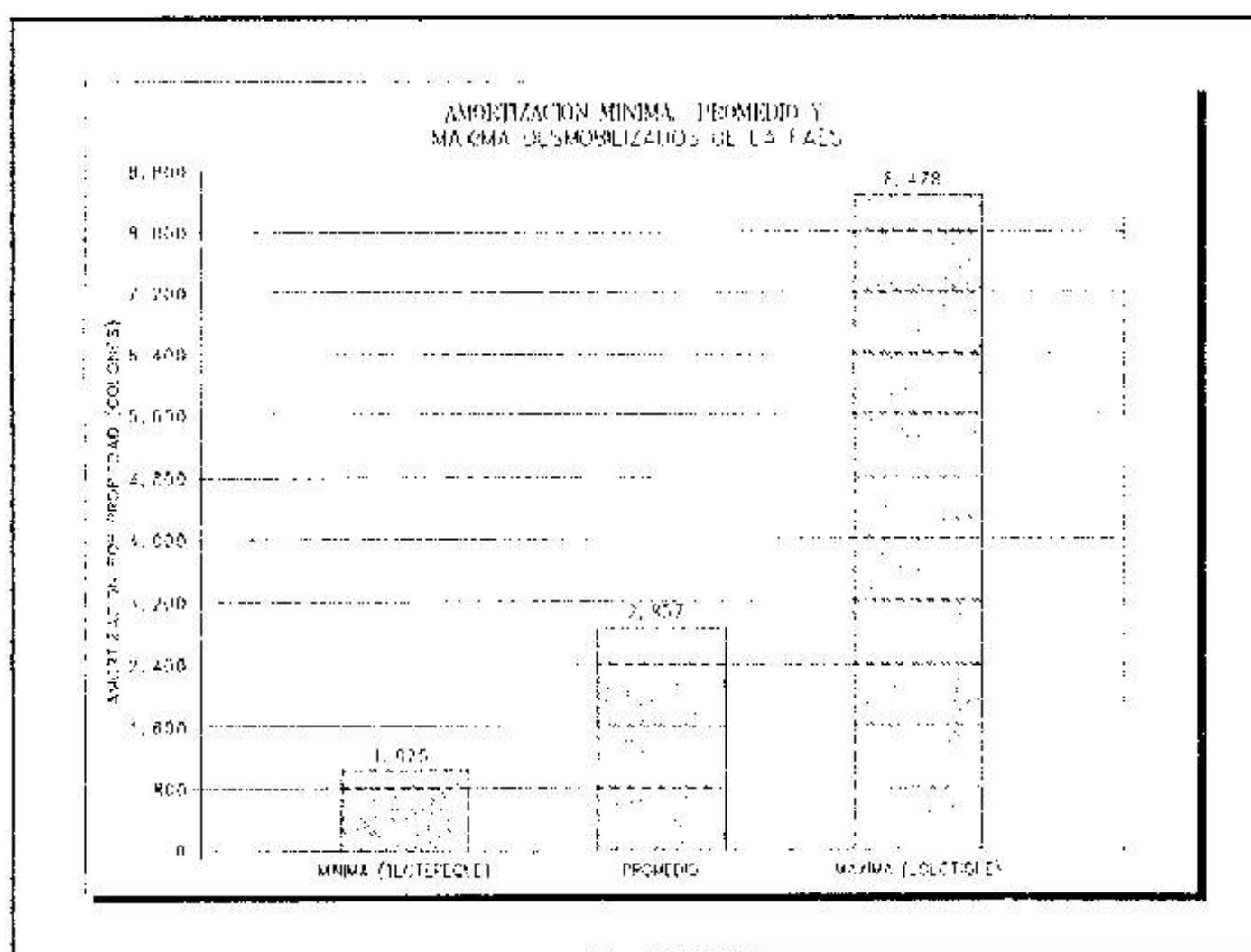
Interesa desatacar la amortización por propiedad, que es en donde se centra el esfuerzo anual de los beneficiarios para responder a sus obligaciones contraídas. De hecho en el municipio de Lolotique es donde se presentan los pagos de amortización más elevados, correspondiéndole una amortización anual 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)

En Cuadro Anexo No. 8 se puede observar que 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 posibilidades productivas muy significativas, dado que la mayoría de estos se encuentran

²⁹ Documento inédito, próximo a publicarse.

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 y Cuadro Anexo No. 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 fue siendo 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,

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.

caña de azúcar y otros cultivos.³²

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

³² *Ibíd*, en base a Cuadro No. 18

³³ *Ibíd*, 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 Agropecuaria económica a excombatientes y desmovilizados Beneficiarios por el PTF, 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 PTF 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 esta 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 PTF no sería posible pagar la deuda contraída.

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

	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 (Ver Cuadros Anexo No. 5 y 8), 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 opte. 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 éste 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.

En Cuadro Anexo No. 10 se presenta la situación planteada, 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

³⁷ *Ibid.*, pág. 8 y 9.

referido se encuentran en el programa en un porcentaje importante y en el caso de producirse, práctica muy común en El Salvador, ante la 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 esta 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, tal como se observa en el Cuadro Anexo No. 11. 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 del 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, tal como se observa en el Cuadro Anexo No. 12.

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 a éste 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 involucrarle aquellas políticas que lo hagan factible en el mediano y largo plazo. De no procederse así serán pocos los beneficiarios que logran 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 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 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 éste 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 forma individual de producir la tierra es muy superior a la 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 constituye en sí mismo un fin 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, y más bien lo que hay que plantearse es una **renegociación de los compromisos financieros**.

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 en si mismo 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. RENEGOCIACIÓN DE LOS COMPROMISOS FINANCIEROS.

- 1.1 Establecimiento de una moratoria en el pago de los compromisos financieros de los beneficiarios de los programas de reinserción, cuyo período dependa de: la renegociación de los compromisos financieros bajo nuevos términos, el establecimiento de condiciones adecuadas para el desarrollo de las actividades productivas y aseguramiento de la sostenibilidad de la producción.

Lo anterior implica iniciar el pago de la deuda cuando la producción sea sostenible, a partir de la creación de condiciones necesarias para tal efecto; a partir de la puesta en practica de la presente estrategia.

- 1.2 Renegociación de la deuda de la tierra.

- 1.2.1 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.

En tal sentido es necesario descontar del valor asignado el correspondiente

a las tierras de uso forestal, incluyendo aquellas que, teniendo dicha vocación en la actualidad, están siendo utilizadas en actividades agropecuarias. Adicionalmente, estas tierras deben de manejarse por las comunidades en el marco de una estrategia medioambiental de carácter nacional.

- 1.2.2 De igual forma, al interior de las propiedades se establecido un área social, en la cual los beneficiarios han construido sus viviendas, así como también, escuela, clínica, area 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.

En tal sentido, es necesario también descontar del valor de la tierra el correspondiente al área de uso social.

- 1.2.3 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, los beneficiarios deben pagar únicamente la tierra de vocación agropecuaria, en el marco de una renegociación de la deuda de la misma.

- 1.2.4 El establecimiento del "criterio de mercado" para establecer el precio de la tierra y la deuda de la misma por parte de los beneficiarios, ha generado distorsiones al interior del programa de transferencias. Así, las tierras del estado que fueron entregadas inicialmente, son tierras de mejor tipo de suelo y fueron adquiridas a un precio mucho mas bajo; mientras que las tierras que fueron adquiridas a propietarios privados, son tierras de menor calidad y han sido asignadas a un precio sumamente elevado.

Para superar lo anterior, posibilitando una relación directa entre calidad de suelos y precio de la tierra de vocación agropecuaria, y por lo tanto igualdad entre los beneficiarios, se hace necesario el establecimiento de un precio base que parta del precio promedio de tierras tipo I, II y III de la propiedades del estado entregadas a los beneficiarios. A partir de dicho

precio deberá establecerse el precio de la tierra para las diferentes propiedades del programa dependiendo de la calidad de suelos de las mismas.

1.2.5 Asumiendo que en su ejecución, la transferencia de tierras ha implicado el pago a los ex-propietarios, y que dicho pago se ha realizado con financiamiento internacional en carácter de donación, la reducción en la deuda deberá asumirse como una donación de la cooperación internacional no recuperable por el gobierno.

1.3 Renegociación del crédito productivo que incluya las siguientes alternativas: Condonación del crédito, renegociación de las condiciones de pago (plazo, tasa de interés y período de gracia).

1.4 Renegociación de la deuda de la vivienda.

B. NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA PARA LA CONSOLIDACION 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 intermediación hacia otros agentes. 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, una renegociación de las condiciones de pago 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, el cumplimiento de los compromisos financieros renegociados y una contribución al desarrollo sostenible del país.