

DOCUMENTO DE TRABAJO #67

"EL PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL Y LA PARTICIPACION DE LAS ONGs"

Por

Flora Blandón de Grajeda
José Rafael Núñez
Javier Martínez
Diego Rosales
Oscar Dada

Preparado para la Fundación 16 de Enero

San Salvador
marzo 1995

INDICE

INTRODUCCION	1
I. EL MARCO GENERAL DEL PRN	2
1. Los Objetivos	1
2. Lo proyectado	4
3. Evolución de la Utilización de los Fondos	5
II. ORIGEN Y DESTINO DE LOS FONDOS	8
1. Instituciones Democráticas	10
2. Programa de Reinserción	10
3. Fondo de Lisiados	11
4. Rehabilitación y Reposición de Infraestructura	11
5. Apoyo Social y Productivo	11
III. EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DEL PRN	13
1. Programa de Apoyo Social y Productivo	13
2. La Reconstrucción de Infraestructura	15
2.1 Las Inversiones	15
2.2 La Reconstrucción de las Zonas Exconflictivas	18
2.3 La Asignación de Recursos	19
2.4 Los Mecanismos de Ejecución del Plan	22
2.5 La reconstrucción física	23
2.6 El impacto político local del programa MEA-PRN	27
2.7 Algunas Conclusiones	28
3. La Reinserción	29
3.1 La Reinserción como Pequeño Campesino	32
3.1.1 Financiamiento a la Asignación de Recursos	32
3.1.2 La Ejecución del Programa	37
3.2 La Reinserción como Micro Empresarios	43
3.2.1 Financiamiento y Asignación de Recursos	43
3.2.2 La Ejecución del Programa	44
3.3 La Reinserción de los Oficiales	46
3.4 Los Lisiados	48
3.5 Los Desmovilizados de la FAES	50
3.6 Conclusiones sobre los Programas de Reinserción	52
IV. PARTICIPACION DE LAS ONGs	55
1. Participación de las ONGs en programas y proyectos del Plan de Reconstrucción Nacional	55
2. Respuestas del gobierno	63
3. Posición de algunas ONGs ante el PRN	64
3.1 Debilidades del PRN	64
3.2 Vacíos de implementación	64
3.3 Eficiencia del PRN	64
3.4 Impactos del PRN	64

3.5 Ventajas de la Institución para Garantizar Exito de los Proyectos de Fondos Adicionales	65
4. Propuestas de ONGs para el Cambio del PRN	65
5. ¿Están las ONGs de oposición en condiciones de asumir un mayor compromiso con el PRN?	66
V. CAPACIDADES DISPONIBLES DE LAS ONGs	69
1. Características del Desarrollo Institucional Alcanzado	69
2. Lineamientos para Ejecutor de Programas y Proyectos .	71
3. Diseños Administrativos Vigentes	72
4. Toma de Decisiones	73
5. Capacidad de Manejo de Fondos	73
6. Resultado de Entrevista.	74
6.1 Estructura Administrativa.	75
6.2 Experiencia.	76
6.3 Proyectos.	76
6.4 Cantidad de Personal.	77
6.5 Proyectos PRN Ejecutados por las ONG's.	77
VI. ACCION INSTITUCIONAL DE LAS ONGs	79
1. Cobertura geográfica	79
2. Tipo de proyectos	80
3. Sectores de trabajo	80
4. Beneficiarios	81
5. Algunas recomendaciones	82
VII. CONCLUSIONES	84
VIII. RECOMENDACIONES	86



INTRODUCCION

El análisis del Plan de Reconstrucción Nacional se vuelve un imperativo ineludible, sobre todo en estos momentos en donde después de tres años de ejecución no existe mucha claridad si en realidad las expectativas que generó el PRN, como mecanismo de reconciliación y reconstrucción nacional, fueron cubiertas.

En este documento no se pretende hacer una evaluación de impacto del PRN, no es ese su objetivo; sino más bien a partir de fuentes secundarias y entrevistas, tratar de centrar la atención en cuanto a la dinámica del Plan mismo, sus vacíos, sus contradicciones y los procesos generados a través de su ejecución, esto con el objetivo de elaborar una serie de recomendaciones que tiendan a superar los aspectos negativos y potenciar los positivos que el PRN propició, de manera que se generen dinámicas al interior de la sociedad civil; todo ello en función ya no sólo del PRN, sino también en las posibilidades reales de poder desarrollar mecanismos de participación en el desarrollo socio-económico de los grupos más marginados.

Es necesario mencionar las dificultades encontradas al momento de elaborar este documento: en primer lugar se encuentra el hecho que en los informes oficiales que se conocen existen varias formas de presentar los programas contenidos en el Plan, por lo que se hizo un intento por escoger la mejor forma de presentar la información, teniendo cuidado de tomar criterios que reflejen la esencia de la misma; y en segundo lugar, se hicieron intentos por obtener información de SETEFE, pero fue imposible lograr una respuesta a la solicitud que se presentó, en función de tener acceso a material elaborado por dicha instancia.

Por otro, lado existen varios documentos relacionados con el PRN, tanto los que provienen de fuentes oficiales como aquellos que tratan de analizar el Plan desde una óptica no gubernamental; en este esfuerzo nos hemos auxiliado de ambos, lo que nos ha permitido desarrollar una serie de criterios que presentaremos en el transcurso de este trabajo.

El contenido del trabajo es el siguiente: en primer lugar se hace una ubicación de los elementos principales del PRN; en segundo lugar se presenta cuál ha sido el origen y destino de los fondos, siendo más específico en cuanto a la cooperación internacional; en tercer lugar, se aborda con más detalle lo relacionado con cada uno de los programas del PRN; en cuarto lugar, se analiza la participación de las ONGs en los programas que maneja la SRN; en quinto lugar se presentan las capacidades institucionales de las ONGs; en sexto lugar se plantean las acciones institucionales que realizan las ONGs; en el séptimo apartado se presentan las conclusiones generales del trabajo, y por último se dejan esbozadas algunas recomendaciones básicas de cara al PRN, así como también de cara a la participación de la sociedad civil en el desarrollo económico y social.

I. EL MARCO GENERAL DEL PRN

Este apartado trata de refrescar la memoria alrededor de lo que es y pretende el PRN a través de su ejecución. Consideramos importante dar una vista hacia atrás para tener claridad de la función que el PRN pretende realizar a partir del desarrollo de los diferentes programas.

Aun cuando existen varios documentos que tocan este punto, nuestro intento en retomarlo es debido a que en muchas ocasiones, estos elementos quedan de lado en la visión de los que diseñaron el Plan y de los ejecutores mismos, cuando deberían ser la guía que oriente el trabajo alrededor del PRN.

El Plan de Reconstrucción Nacional fue uno de los temas discutidos y firmados dentro de los Acuerdos de Paz. En dicho momento se planteaba que habiendo sido elaborado por el gobierno, éste tendría que someterlo a discusión con el FMLN, así como con los diferentes sectores de la vida nacional, a fin de retomar recomendaciones y sugerencias.

En la práctica, aun cuando se desarrolló un proceso de discusión y consulta sobre el PRN, lo que prevaleció al final fue la posición gubernamental, lo que no permitió que el planteamiento que el FMLN hizo, de que el PRN fuera considerado como un instrumento que sentara las bases para el desarrollo, fuera tomado en cuenta.

1. Los objetivos

En el marco de los Acuerdos de Paz se planteaba que los objetivos principales del Plan eran: "el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los excombatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada".¹

Estos objetivos fueron "traducidos" por el gobierno, y de acuerdo con lo planteado en el documento de concepción del Plan:

"El objetivo central del PRN es 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

¹ FMLN, "Acuerdos Hacia una Nueva Nación" p. 93.

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

Lo anterior se pretende alcanzar a partir de los siguientes objetivos específicos:

- a. facilitar la reintegración a la vida civil y productiva de los excombatientes y de la población mayormente afectada por el conflicto;
- b. mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas geográficas mayormente afectadas por el conflicto;
- c. reconstruir la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto; y
- d. promover la participación solidaria de todos los sectores de la vida nacional en el esfuerzo de la reconstrucción nacional"³

Aun cuando el gobierno plantea que "el PRN se considera como un instrumento flexible para alcanzar los objetivos señalados. Con este propósito, el PRN ha sido divulgado y discutido con diferentes sectores de la vida nacional, para ir incorporando sugerencias, recomendaciones y proyectos."⁴, la realidad en el desarrollo del PRN indica que ni es tan flexible, ni se ha permitido la incorporación de recomendaciones; mucho menos aun de aquellas instituciones que no pertenecen a la órbita gubernamental, como se podrá comprobar a lo largo de este documento.

De hecho, el gobierno se ha apropiado del Plan, el cual se ha convertido en un instrumento político del gobierno en función de los procesos electorales. "Aunque los acuerdos (de Paz) dicen que el plan de reconstrucción nacional no es responsabilidad exclusiva del gobierno y debe reflejar los deseos colectivos del país, no especifican los mecanismos de consulta ni los de participación",⁵ por lo tanto, el gobierno, a través de distintas instancias, está manejando el PRN de acuerdo a sus propios criterios, los cuales están enmarcados en un contexto más político que técnico.

En este sentido se refleja que, en el discurso están contemplados aquellos elementos tendientes a convertir el PRN en un Plan de consenso, pero como no están claramente definidas las dinámicas de participación, esto provoca que "el gobierno, el FMLN y las organizaciones no gubernamentales interpretan los acuerdos de manera diferente"⁶.

³ *Ibíd.*, p. 13.

⁴ *Ibíd.* p. 13.

⁵ Sollis, Peter "¿La Reconstrucción de El Salvador? Una Crítica a la Reconstrucción Nacional". Artículo aparecido en la Revista *Realidad Económica y Social*, UCA. p. 953.

⁶ *Ibíd.* p. 953.

2. Lo proyectado

Desde sus inicios, el PRN distinguió dos fases para su implementación, donde se definió enfocar la atención a 115 municipios ubicados en las zonas más afectadas por el conflicto. Las fases son las siguientes:

La Fase I o de Contingencia que comprendía: "los programas y acciones considerados como más urgentes, prioritarios y factibles de ejecutar inmediatamente después del cese de fuego"⁷. Estos programas se concretaron en 17 proyectos a ser ejecutados durante 1992, a los cuales se asignó aproximadamente \$55 millones.

La Fase II o de Mediano Plazo, que comprende "programas y proyectos esenciales para proporcionar la atención de las necesidades básicas de los grupos y territorios objetivo en el período de transición hacia el proceso de reintegración económica y social, así como aquellos que fortalezcan la recuperación económica y social"⁸. Esta fase estaba programada para un período de 5 años e implicaba la ejecución de proyectos ubicados en 6 sectores.

CUADRO No. 1
INVERSION ESTIMADA PARA CINCO AÑOS
(Millones de Dólares)

SECTORES	NECESIDADES IDENTIFICADAS	PROGRAMA PRIORITARIO
a. Sector Social y Necesidades de Capital Humano	416.9	324.5
b. Infraestructura	354.9	268.0
c. Sector Productivo	277.6	137.5
d. Medio Ambiente	52.0	15.6
e. Asistencia Técnica*	34.0	- 0 -
f. Fortalecimiento Democrático*	392.8	- 0 -
Total	1,528.2	745.7

*Programas presentados separadamente

FUENTE: Elaborado con base en: MIPLAN "Plan de Reconstrucción Nacional" Volumen I, Marzo de 1992.

⁷ MIPLAN. op. cit. p. 15.

⁸ *Ibíd.* p. 17.

La información presentada en el cuadro anterior, como programa prioritario, fue lo que el gobierno presentó en la reunión del grupo consultivo de marzo de 1992, donde se discutiría el apoyo de la comunidad internacional al Plan de Reconstrucción Nacional; cabe señalar que como se menciona al pie del cuadro, habían programas que se presentarían separadamente. El resultado de la reunión fue "una lluvia de promesas de ayuda; los 800 millones de dólares prometidos superaron la meta de 745 millones de dólares presentados por el Ministerio de Planificación".⁹

3. Evolución de la Utilización de los Fondos

Resulta difícil tratar de seguir la evolución del PRN, ya que los distintos informes de avance que proporciona la SRN no llevan la misma lógica en su planteamiento, ni aparecen todos los programas y proyectos; en algunos se habla de programas y proyectos y en otros se habla de componentes; por otro lado, tampoco aparecen todos los programas y proyectos dentro del PRN, sino únicamente los que han sido responsabilidad de la SRN; por lo tanto, la evolución de los fondos se hará sobre la base de los programas a cargo de la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

⁹ Murray, Kevin "Rescatando la Reconstrucción. El Debate sobre la Recuperación Económica de la Posguerra en El Salvador" Hemisphere Initiatives, Mayo de 1994. p. 9.

CUADRO No. 2
INVERSION SEGUN PROGRAMA

PROGRAMAS	MONTO (Millones de Colones)		
	1992	1993	1994
1. Infraestructura Básica	107.72	264.20	475.40
2. Desarrollo Social y Productivo	40.49	95.01	207.10
3. Apoyo a la Reinserción de Desmovilizados	66.55	587.40	699.90
4. Programa de Alimentos ¹	6.70	-0-	21.60
5. Administración	8.70	32.06	53.40
Total colones	230.16	978.67	1,457.40
Total dólares	27.08	115.13	171.46

¹ Aparece incluido en el Programa de Apoyo a la Reinserción de Desmovilizados.
FUENTE: Elaborado con base en: SRN "Plan de Reconstrucción Nacional. Informe de Avance. A Diciembre de 1992", "Plan de Reconstrucción Nacional. Informe de Avance: Convenio Paz y Recuperación Nacional 519-0394, a Noviembre de 1993 y "Plan de Reconstrucción Nacional. Principales Logros a Diciembre de 1994".

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre montos asignados y desembolsados, señalando los porcentajes de avance en cada programa.

CUADRO No. 3
COMPARACION ENTRE MONTOS ASIGNADOS Y DESEMBOLSADOS POR LA SRN

PROGRAMAS	1993			1994		
	Mill. de Col		%	Mill. de Col		%
	Apro- bado	Desem bols.		Apro bado	Desem bols.	
1. Infraestructura	264.2	164.9	62.4	475.4	307.6	64.7
2. Desarrollo Soc. y Productivo	95.0	66.7	70.2	207.1	78.4	37.9
3. Apoyo a la Reinserción	587.4	208.4	35.5	699.9	553.1	79.0
4. Programa de Alimentos*	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
5. Administración*	32.1	27.7	86.3	53.4	n.d	n.d
Total	978.7	467.7	47.8	1,457.4	939.1	64.4

*El Programa de Alimentos se encuentra en el Programa de Desarrollo Social y Productivo. En cuanto a la Administración, no se encontró para 1994 cual ha sido en realidad la cantidad desembolsada.

FUENTE: Elaborado con base en Cuadro No. 2 y Anexo No. 1

Como puede observarse, el nivel de desembolso de la SRN, si bien es cierto ha mejorado pasando del 47.8% al 64.4%, todavía no alcanza niveles óptimos, mas aun cuando el que haya habido desembolso no significa que se haya ejecutado en la misma medida. La parte más débil se encuentra en el Programa de Desarrollo Social y Productivo, con un 38% de desembolso. Es de hacer notar que esto no es un problema de fondos, ya que, de acuerdo a la SRN, este proyecto no contempla déficit para su financiamiento. Un señalamiento importante es que este programa es el que durante todo el período de la ejecución ha recibido los menores fondos, representando para 1994 el 14.2% del total que maneja la SRN.

II. ORIGEN Y DESTINO DE LOS FONDOS

Ha sido difícil rastrear el camino de los fondos ofrecidos y entregados por la comunidad internacional; y no es sino hasta la presentación que la SRN ha hecho del documento "Costos de los Programas y Proyectos dentro del Marco de los Acuerdos de Paz, 1992-1995", que es posible intentar documentar cuál ha sido dicho camino.

De la información presentada en el documento mencionado, se ha entresacado la relacionada con el aporte internacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. En el cuadro No. 4 se presenta la información relacionada a los programas dentro del PRN: Instituciones Democráticas, Reinserción, Fondo de Lisiados, Infraestructura y Apoyo Social y Productivo.

No se tomó en cuenta lo relacionado con el saneamiento de FIGAPE Y FEDECREDITO, que contempla aporte del gobierno por 60 millones de colones, con los cuales apoyó a dichas instituciones que no participaron como se esperaba en el PRN; es más, FEDECREDITO no aparece dentro de las instituciones gubernamentales que participan en el Plan; mientras FIGAPE, que entregó 203 créditos a los excombatientes del FMLN, fue sustituido por otra institución para seguir atendiendo los proyectos de microempresa de dichos excombatientes y se ha quedado atendiendo únicamente los créditos para microempresa de los excombatientes de la FAES. Llama la atención entonces, el hecho que se hayan destinado Q60 millones a fortalecer instancias que no han tenido una participación importante en el PRN; esto se puede ver como un intento del gobierno por desarrollar acciones institucionales, que de hecho le corresponden, bajo el marco del PRN.

Tampoco se ha contemplado en la información que se presenta lo que aparece como Otros Proyectos, que está relacionado con el Desminado y la Misión de Onusal, que contempla un préstamo de China/BCIE por Q41.3 millones para el desminado y una donación de Q970.68 millones para ONUSAL.

CUADRO No. 4
APORTE DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL AL PRN. (en colones)

PROGRAMA	FUENTE	PRESTAMOS	DONACIONES	TOTAL
Instituciones Democráticas	AID		212.77	212.77
	USA		139.20	139.20
	España		40.87	40.87
	Suecia		33.41	33.41
	CEE		13.65	13.65
	Noruega		13.48	13.48
	Dinamarca		10.90	10.90
	Alemania	5.00	4.35	9.35
	Austria		8.50	8.50
	PNUD		7.70	7.70
	Canadá		6.93	6.93
	Japón	5.00	1.74	6.74
	Holanda		4.88	4.88
	Francia		1.13	1.13
	G. Bretaña		0.87	0.87
	México		0.43	0.43
	Australia		0.09	0.09
Sub Total	10.00	500.90	510.90	
Programa de Reinserción	AID	138.50	987.63	1126.13
	CEE		399.34	399.34
	Alemania	47.85	172.26	220.11
	BCIE	130.00		130.00
	PNUD		52.68	52.68
	Noruega		22.63	22.63
	Suecia		21.75	21.75
	BM	21.60		21.60
	Canadá		9.04	9.04
	Suiza		8.70	8.70
	Japón		8.70	8.70
	Dinamarca		5.22	5.22
	Holanda		4.35	4.35
	USA		4.35	4.35
	Sub Total	337.95	1696.65	2034.60
Fondo de Lisiados	AID	3.80		3.80
	Francia		2.40	2.40
	Sub Total	3.80	2.40	6.20
Rehabilitación y Reposición de Infraestructura	Japón	1525.11	95.70	1620.81
	BID	1260.63		1260.63
	AID	9.30	450.29	459.59
	BCIE	174.00		174.00
	España		12.44	12.44
	Luxemburgo		8.71	8.71
	Sub Total	2969.04	567.14	3536.18
Apoyo Social y Productivo	CEE		210.54	210.54
	AID		208.72	208.72
	Canadá		174.00	174.00
	FIDA	113.10		113.10
	CEE/FIDA		85.26	85.26
	España		50.46	50.46
	PMA		43.50	43.50
	Alemania		18.27	18.27
	FAO		1.74	1.74
	Francia		0.17	0.17
	Sub Total	113.10	792.66	905.76
TOTAL		3433.89	3559.75	6993.64

FUENTE: Elaborado con base en: SRN "Costos de los Programas y Proyectos dentro del Marco de los Acuerdos de Paz" 1992-1995, Octubre 1994.

En el Cuadro Anexo No. 2 se presenta un consolidado de los aportes de la comunidad internacional al PRN.

A continuación se harán algunas valoraciones generales sobre la participación de la comunidad internacional en el Plan de Reconstrucción Nacional. En el apartado que habla del desarrollo de los programas, se hará un análisis más a fondo de cada uno de ellos, a excepción del programa de Instituciones Democráticas, del cual no ha sido posible recabar información más específica.

1. Instituciones Democráticas

Este es un programa que desde un inicio se definió que iba a ser manejado en forma separada a los otros programas dentro del PRN. Dentro de éste aparecen 17 proyectos relacionados con el apoyo institucional a los Acuerdos de Paz y la modernización de algunas instituciones. Por los informes presentados por la SRN es obvio que este programa quedó fuera de su alcance y lo que se puede suponer es que ha sido manejado directamente por MIPLAN.

Del monto total de la cooperación, sólo ¢10 millones han sido dados en concepto de préstamo, el resto ha sido donación. En este programa los mayores cooperantes han sido la AID y USA, que en conjunto han aportado el 68.9% del total de la cooperación para este programa.

El gobierno plantea un aporte propio de ¢3,004.88 millones, siendo este programa uno de los que no contempla déficit financiero para su ejecución.

2. Programa de Reinserción

Este programa ha sido financiado casi en su totalidad por la cooperación internacional, con un aporte de ¢2,034.6 millones, de los cuales el 83.4% ha sido donación y el 16.6% son préstamos.

Los cooperantes más importantes dentro de este programa son la AID, la CEE, Alemania y el BCIE, quienes en conjunto han aportado el 92.2% del monto total de la cooperación.

El gobierno, por su parte, habla de un aporte para este programa de ¢838.48 millones. De dicho aporte, el 53.7% está orientado a cubrir los fondos necesarios para la desmovilización de la FAES.

En este programa, la SRN reporta haber asignado aproximadamente ¢700 millones a diciembre de 1994, lo que significa aproximadamente el 24.4% del total de los fondos manejados dentro de este programa.

3. Fondo de Lisiados

Este programa está financiado básicamente por la AID y Francia; el aporte mayor es del gobierno por Q35.6 millones. Según informaciones, este programa no se ha iniciado, aun cuando se reporta la existencia de fondos para cubrir una parte del mismo. Es preocupante esta situación, ya que este programa debería haber sido considerado prioritario dentro del Plan, por ser tan vulnerable la población a la que va dirigido.

4. Rehabilitación y Reposición de Infraestructura

Este programa está financiado en su totalidad por la cooperación internacional, dentro de la cual los principales cooperantes son Japón, el BID, y la AID; los cuales, en su conjunto, han aportado el 94.5% de los fondos totales.

De dicho financiamiento, el 84% lo constituyen préstamos y el 16% donaciones; los préstamos han sido dados básicamente por Japón y el BID.

De estos fondos lo que ha sido manejado por la SRN, según lo reportado a diciembre de 1994, son Q475.4 millones, en donde la mayor parte ha sido aporte de la AID. Lo anterior representa el 13.4% de los fondos asignados a este programa.

5. Apoyo Social y Productivo

Los cooperantes principales dentro de este programa lo constituyen la CEE, la AID y Canadá; en conjunto han aportado el 65.5% de los montos totales que da la cooperación.

En este programa, el aporte internacional han sido fundamentalmente las donaciones, las cuales representan el 87.5% del total de los fondos. El gobierno por su parte, aporta Q125 millones, del total asignado a este programa, el cual se encuentra repartido en tres rubros: apoyo al FOGAPE, al FOGARA y a la compensación por reducción de intereses.

Dentro de este programa, lo que reporta la SRN son Q207.1 millones, el 22.9% del total, sin incluir el aporte del gobierno, y son básicamente los fondos provenientes de la AID. El resto de fondos han quedado fuera del manejo de la SRN y en algunos casos han sido trabajados por las mismas instancias donantes, como los proyectos de la CEE.

Los aspectos tratados anteriormente, nos permiten llegar a las siguientes conclusiones:

- a. Parece ser que el PRN no tiene una coordinación única en cuanto al desarrollo de sus programas; podría entenderse

que es MIPLAN quien coordina, aunque en la presentación del Marco Institucional para la Implementación del PRN se estipula que: "Para coordinar la implementación y el desarrollo del PRN,....se creó...la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN), la cual depende directamente de la Presidencia de la República"¹⁰

En este caso, no se hace distinción en cuanto a qué programas van a depender de la SRN y cuales no, lo que ha representado una dificultad en el seguimiento al PRN, precisamente por la poca transparencia en el manejo de los distintos programas, lo que se refleja en el conjunto de la información pública que se conoce.

- b. La SRN, hasta diciembre de 1994, ha manejado, a través de sus distintos programas, aproximadamente Q1,457.4 millones, los cuales al ser relacionados con los montos totales que representa el PRN, incluido el aporte del gobierno, representan aproximadamente el 19.5% de dicho monto. Lógicamente este porcentaje podría variar, aunque no significativamente, debido a que los montos totales del PRN que se conocen son hasta 1995 y lo que reporta la SRN es hasta 1994. En todo caso, se podría hablar de que la SRN podría estar manejando el 30% de todo el PRN.

Lo anterior nos lleva a que la mayor parte del Plan (70%), está distribuida entre distintas instancias, ya sean internacionales o nacionales, que no han sido tan explícitas como la SRN, aún con los vacíos existentes en cuanto a informes de su gestión. De ahí que todavía queda mucho por explorar y analizar en relación al PRN.

- c. El aporte del gobierno ha estado centrado fundamentalmente en el programa de Instituciones Democráticas y menos en los otros programas, y en éstos su aporte ha sido orientado por un lado al saneamiento y, fortalecimiento de instituciones que incluso en algunos casos han sido descalificadas como ejecutoras del PRN y por otro, aparece que el gobierno apoya la mayor parte del Fondo de Lisiados, cuando en la realidad este es un programa que aún no ha iniciado.

¹⁰ MIPLAN, *op. cit.* p. 14.

III. EL DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS DEL PRN

1. Programa de Apoyo Social y Productivo

Este programa contiene 51 proyectos, 36 que son coordinados por la SRN y 15 que no se reportan en los informes periódicos de la Secretaría. A continuación se presenta un resumen de dicho programa, en donde los programas de la SRN se han agrupado en 12, según su afinidad:

CUADRO No. 5
CUADRO RESUMEN PROGRAMAS DE APOYO SOCIAL Y PRODUCTIVO 1992 -1995
Montos en Millones de Colones

PROGRAMAS PRN	DONANTE	MONTO	GOES	TOTAL
Asistencia Social Comunitaria, Salud, Educación	AID	15.29		
Capacitación Productiva y Vocacional	AID	1.09		
Apoyo al Desarrollo Empresarial	AID	3.97		
Apoyo Habitacional	AID	1.00		
Fortalecimiento de ONGs	AID	15.93		
Asistencia al Sector de Microempresas	AID	10.19		
Medio Ambiente	AID	4.74		
Empleo e Ingreso	AID	4.35		
Produc. y Comercialización de Cultivos no Tradicional	AID	8.49		
Transferencia de Tierras	AID	69.00		
Crédito y Asistencia Técnica	AID	55.27		
Otros	AID	19.40		
Sub Total		208.72		208.72
OTROS PROGRAMAS				
Programa de Higiene Básica y Salud Región Paracentral	CEE	107.88		
Rehabilitación y Desarrollo Chalatenango	CEE/FIDA	85.26		
Higiene Básica y Salud en Región Occidental	CEE	102.66		
Atención Primaria en Salud	Alemania	18.27		
Capacitación y Proyectos Productivos	Canadá	174.00		
Desarrollo Rural Integrado de Coop.San Hilario/Usulután	España	5.22		
Reforestación en las Comunidades de Arcatao/Chalatenango	España	1.74		
Proyectos de Desarrollo Social y Productivo	España	43.50		
Cultivo de Maíz y Otras Plantas Medicinales Usulután	Francia	0.17		
Apoyo al Plan Maestro de Desarrollo Agropecuario	Fao	1.74		
Asentamiento y Reasentamiento de Personas Desplazadas	PMA	43.50		
Fondo de Garantía para Pequeña y Micro Empresa(FOGAPE)			50.00	
Prog.de Garantía para Sect.Afectados por Conflicto (FOGARA)			25.00	
Compensac.Reducc.Intereses del Prog.Afectados por Conflicto			50.00	
Rehabilit.y Desarrollo Poblaciones Afectadas en Chala.	FIDA	113.10*		
Sub Total		697.04	125.00	822.04
Total		905.76	125.00	1030.76

* Dentro de todos los montos, es lo único considerado como préstamo, no como donación.

FUENTE: Secretaría de Reconstrucción Nacional. "Costos de los Programas y Proyectos dentro del Marco de los Acuerdos de Paz. 1992 - 1995" San Salvador, Octubre 1994.

Es necesario mencionar que los datos se refieren a montos asignados que, como se vio anteriormente son mayores que los desembolsados.

Como puede observarse, los proyectos que conciernen a la Secretaría provienen de donaciones de la AID en su totalidad. Llama la atención la ubicación de un proyecto de Transferencia de Tierras en este programa, cuando todo lo relacionado con tierras está ubicado

en el Programa de Reinserción.

La Secretaría plantea en sus informes que este programa se distribuye en 5 grandes áreas: Asistencia Inmediata, Capacitación, Crédito y Asistencia, Educación y Desarrollo Social, Medio Ambiente y Civiles Lisiados. En este trabajo fue difícil intentar agrupar los 36 proyectos en estas áreas, ya que no hay claridad de los criterios que utiliza la SRN para hacer dicha agregación. Para señalar algunos ejemplos: en el área de Educación y Desarrollo Social, aparecen cultivos de productos agrícolas, obras de riego y drenaje, caminos rehabilitados, proyectos de recuperación de créditos y otros que no tienen relación con el área mencionada; por otra parte, en el área de Crédito y Asistencia aparecen proyectos de capacitación y organización de comunidades. Por lo tanto, al momento de establecer la participación de los distintos programas en los montos totales, los resultados varían con respecto a los que presenta la SRN; para el caso, lo asignado a crédito y asistencia por la Secretaría son Q147.5 millones; de acuerdo a nuestros criterios, para ese rubro se han asignado Q78 millones. Lo mismo sucede en el área de capacitación, en donde se reportan Q22.4 millones y de acuerdo a la información, en este rubro se ubican sólo Q1.09 millones.

Ahora bien, lo que aparece como Otros Programas dentro del Plan, representa un monto mayor de lo que maneja la SRN, son aproximadamente Q697 millones, de los cuales Q113.1 millones son un préstamo del FIDA.

Por otra parte, no se conoce mayor información sobre los proyectos que aparecen ahí contemplados, a excepción del proyecto de la CEE en Usulután, del FIDA y del Proyecto de la FAO; que básicamente son proyectos bajo la responsabilidad de cada uno de las instituciones.

El gobierno por su parte, aparece con un aporte mínimo Q125 millones, los cuales están orientados al fortalecimiento institucional del FOGAPE y FOGARA.

La parte del programa que maneja la SRN, ha sido ejecutada por 7 instituciones gubernamentales; 17 ONGs individuales; CRS, una ONG extranjera que aparece como ONG sombrilla que maneja 4 grandes proyectos: Diversificación Agrícola, FRATA I y II y Microempresas; y que lo ejecuta a través de 39 ONGs y PACT/PRODEPAS con el proyecto de Fortalecimiento Institucional de ONGs, que en la Fase I atendió 40 ONGs y en la Fase II bajó la atención a 10 ONGs.

Como conclusiones centrales se pueden extraer las siguientes:

a. La mayor parte de este programa ha sido cubierto por donaciones y no por préstamos; lo que significa que el gobierno no tiene una gran carga financiera adicional por la ejecución de este programa.

b. Se sigue manifestando la inconsistencia de la SRN al momento de presentar la información, lo que repercute en la poca transparencia

que existe en cuanto a conocer más profundamente el desarrollo de los programas.

c. De acuerdo a esta información, la SRN sólo maneja aproximadamente el 20.2% del monto total asignado a este programa. por lo que la mayor parte ha quedado fuera del control de la Secretaría y esta siendo manejado por otras instituciones, de las cuales no se conoce mayor información.

2. La reconstrucción de infraestructura

Uno de los cuatro objetivos principales del Plan de Reconstrucción Nacional fue establecido por el gobierno como "reconstruir la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto"¹¹. Esta reconstrucción infraestructural debería de desarrollarse promoviendo "la participación solidaria de todos los sectores de la vida nacional en el esfuerzo de la reconstrucción nacional"¹². De esta forma, independientemente de que el gobierno no haya asumido el desarrollo de las zonas exconflictivas y del país como un objetivo de este plan, hay dos elementos que necesariamente deben de ser revisados como punto de partida: la reconstrucción infraestructural de las zonas afectadas y la metodología de ejecución.

2.1 Las inversiones

Según el último informe financiero del gobierno de octubre de 1994, los costos de este esfuerzo ascienden a 3,536.23 colones, lo que significa el 26.9% de los costos totales que según éste se desprenden del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. (Ver Cuadro Anexo No.3) De estos costos el 84% fueron adquiridos en forma de préstamos blandos, principalmente del Japón y de la banca internacional, mientras el 16.1% fueron recibidos por el país en forma de donación, principalmente de los EEUU a través de la AID. El GOES por su parte no realiza por el momento desembolsos directos en estos programas aunque asume los compromisos crediticios (Ver cuadro No.6).

¹¹ MIPLAN, "Plan de Reconstrucción Nacional", Volumen I, Marzo de 1992, p. 13.

¹² *Ibíd.* p. 13.

CUADRO No. 6
CONTRIBUYENTES A LA REHABILITACION Y REPOSICION DE
INFRAESTRUCTURA DAÑADA POR EL CONFLICTO

CONTRIBUYENTES	DONACIONES (en %)	PRESTAMOS (en %)
EEUU	79.4	0.3
Japón	16.9	51.4
España	2.2	
Luxemburgo	1.5	
BID-BCIE		48.3

FUENTE: Elaborado en base a "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

Como demuestra el Cuadro No. 7, tres cuartas partes de los montos destinados a la reconstrucción de infraestructura han sido destinados al sistema de energía eléctrica y a la reconstrucción de los dos puentes más grandes del país, quedando sólo una parte menor del 18% para invertir en los 115 municipios del PRN. Al mismo tiempo, se observa que la inversión destinada a la reconstrucción de los puentes Cuscatlán y San Marcos Lempa es considerablemente mayor a la inversión en la reconstrucción de los municipios, lo que significa aproximadamente el 86% de lo que probablemente costará todo el Programa de Transferencia de Tierras.

CUADRO No. 7
INVERSIONES PARA LA RECONSTRUCCION DECLARADAS POR EL GOES

OBJETIVO DE LA INVERSION	MONTO millones colones	% DEL TOTAL	PRESTAMO O DONACION
Energía Eléctrica: Programa Eléctrico I Turbinas gas en Acajutla Rehabilit.Red y Supervisión	1,708.7 174.0 12.5		
Subtotal:	1,895.2	53.6%	99.3% Préstamo
Reconst.2 puentes: Puentes Cuscatlán y S.Marcos Lempa	827.4 827.4		
Subtotal:	827.4	23.4%	100% Préstamo
Reconstrucción 115 municipios: Plan MEA, Agua y alcantarillados Infraestructura de emergencia Obras del FIS Mej.camino Chalatenango Clínica La Palma- Chalatenango Func.Dirección de Reconst.	630.1 3.0 1.5 4.4 5.9 644.9		
Subtotal:	644.9	18.2%	41% Préstamo 59% Donación
Obras con dudosa relación con la reconstrucción: Proyectos de infra social Mejoramiento serv.públicos Agua y salud El Paraíso- Chal. Estudio intermodal transporte	95.7 47.8 4.4 8.5 12.4 168.8		
Subtotal:	168.8	4.8%	100% Donación
	3,536.3		

FUENTE: Elaborado en base a "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

En el informe de la SRN aparecen además 168 millones de colones, ver parte inferior de Cuadro No. 7, recibidos como donaciones de la

comunidad internacional que, aunque puedan ser considerados como inversiones sociales del gobierno, no está clara su vinculación con el PRN porque no están invertidos en municipios PRN o porque no queda claro si se trata de obras de reconstrucción. Tal es el caso de los ¢ 8.5 millones donados por Luxemburgo, destinados al mejoramiento del sistema de agua y la rehabilitación del establecimiento de salud en el Paraíso, Chalatenango, o de los ¢95.7 millones donados por Japón para proyectos de infraestructura social. Estos proyectos merecerían una investigación más exhaustiva.

2.2 La reconstrucción de las zonas exconflictivas

La reconstrucción infraestructural de las zonas definidas como exconflictivas constituyó una parte sustancial del Plan de Reconstrucción originalmente, a pesar que, en su conjunto, sólo abarca el 18% de los fondos invertidos. De estos fondos no hemos logrado encontrar ninguna justificación o relatoría sobre los casi 250 millones prestados al BCIE y al BID para Rehabilitación de Acueductos y Alcantarillados en áreas PRN, ni constatado su inversión en las zonas que tuvimos la oportunidad de visitar. La relatoría presentada por la SRN se concentra en el Plan MEA-PRN que emplea sólo el 11% de los fondos que se dicen dedicados a la reconstrucción de infraestructura destruida durante el conflicto.

El Plan MEA/PRN "comprende el financiamiento para la ejecución de proyectos de reconstrucción, rehabilitación y construcción de infraestructura básica a nivel de localidad o de municipio... en los 115 municipios del Plan Nacional de Reconstrucción"¹³. Estos municipios fueron seleccionados sobre la base de una propuesta del gobierno, que a su vez fue ampliada con algunas propuestas del FMLN.

Desde el comienzo el Plan MEA-PRN ha sido fuertemente cuestionado por el FMLN y la población de las zonas más exconflictivas, ya que con algunas variantes representaba la continuidad del principal plan civil contrainsurgente que el gobierno desarrollara durante la guerra con el objetivo de respaldar los poderes gubernamentales locales que durante ese período habían sido seriamente debilitados por la guerrilla. De hecho la SRN sólo es una ampliación y cambio de nombre del CONARA (Comisión Nacional de Reconstrucción de Areas) que durante la guerra dirigiera este esfuerzo contrainsurgente. Su personal de dirección y de campo, sus oficinas, etc, son los mismos. Es habitual que el personal de la SRN que trabaja en el Plan MEA utilice indistintamente el nombre de CONARA o el de la SRN para referirse a ellos mismos.

Por considerar a la SRN demasiado politizada y comprometida con el

¹³ SRN. Plan de Reconstrucción Nacional, Evaluación e informe de avance, agosto de 1994. Cap.III. p. 10.

pasado, los donantes europeos no comprometidos con el gobierno durante la guerra han preferido evitar la SRN como ejecutora de los fondos por ellos donados. La AID, aunque ha tratado de modificar sus políticas, continúa respaldando a sus anteriores socios y constituye el casi exclusivo donante de los fondos manejados por la SRN, al punto de tener prácticamente en sus manos la supervivencia financiera de esta institución.

Para el gobierno, su incondicional respaldo a la SRN respondió posiblemente a la voluntad de limitar la influencia de los nuevos agentes aparecidos después de los Acuerdos de Paz en las zonas exconflictivas sobre los fondos y políticas a ejecutar. Esto era especialmente importante si se toma en cuenta que el período principal de toma de decisiones en el plan estaba situado entre los Acuerdos de Paz y las elecciones de 1994.

2.3 La asignación de recursos

Desde principios de 1992 a agosto de 1994, el Plan MEA había asignado y estaba en vías de ejecución de 2,247 proyectos por un valor de 341 millones de colones¹⁴ en los 115 municipios del PRN¹⁵. La asignación de recursos por municipio fue establecida por la SRN de acuerdo a variables como el tamaño del municipio, la cantidad de población y el nivel de conflictividad. El monto promedio nacional asignado por municipio es de 2,966,327 colones.

Para analizar mejor la asignación de fondos por municipio de acuerdo al explícito objetivo del Plan de "reconstruir la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto"¹⁶, estudiamos una muestra de 61 municipios del PRN ubicados en los departamentos de Santa Ana, Chalatenango, Usulután y Morazán. Esta muestra abarca el 53% de los 115 municipios exconflictivos y, el 49.2% de todos los fondos asignados. Aunque no estaría de mas realizar un estudio sobre la base de todos los municipios del Plan MEA-PRN, creemos que los resultados porcentuales no diferirán mayormente de los aquí presentados.

Para ver mejor el movimiento de la variable destrucción-reconstrucción, como no todos los municipios fueron afectados con la misma intensidad por el conflicto, incluso, al interior de algunos municipios existen diferencias considerables, hicimos una primera clasificación de los municipios en tres niveles: municipios

¹⁴ *Ibíd.* p. 10.

¹⁵ En un informe posterior, Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz, octubre 1994, la SRN declara un costo de 375.8 millones de colones, o sea 34.7 millones más.

¹⁶ MIPLAN, "Plan de Reconstrucción Nacional", Volumen I, Marzo de 1992, p. 13.

muy afectados por el conflicto (nivel 1), municipios parcialmente afectados (nivel 2) y municipios menos afectados por el conflicto (nivel 3).

En el nivel 1 incluimos los municipios que fueron totalmente abandonados y su infraestructura destruida, y aunque durante los últimos años del conflicto fueron repoblados, en ellos cesaron totalmente todos los servicios del Estado hasta los Acuerdos de Paz. En estos municipios está ubicada la mayor parte de la transferencia de tierras (PTT) de estos departamentos, lo que demuestra que durante el conflicto cesó totalmente la propiedad individual de la tierra y se dieron grandes movimientos poblacionales.

En el nivel 2 están comprendidos los municipios cuya infraestructura fue parcialmente destruida y abandonadas algunas poblaciones, particularmente rurales. En estos municipios sólo permanecieron algunos servicios del Estado.

En el nivel 3 clasificamos municipios que, aunque fueron conflictivos y hubo destrucción de algunos edificios en la cabecera municipal, no fueron abandonados por la población y mantuvieron una buena parte de los servicios del Estado.

En el cuadro Anexo No. 3 presentamos los 61 municipios de la muestra, agrupados según el nivel de destrucción con los montos asignados por el Plan MEA-PRN, la diferencia porcentual de estos montos con respecto a la cantidad promedio nacional por municipio, y el nivel de ejecución que los proyectos habían alcanzado a octubre de 1994.

En el Cuadro No. 8 presentamos un consolidado de las cifras expuestas en el Anexo recién mencionado y encontramos que los 13 municipios más destruidos recibieron un promedio de 24.5% menos de recursos que el promedio nacional, mientras los 25 municipios menos destruidos recibieron un promedio de 13.7% más de recursos que el promedio nacional. En cifras absolutas, los municipios menos destruidos recibieron un 59% más de recursos que los más destruidos.

CUADRO No. 8
CLASIFICACION DE 61 MUNICIPIOS SEGUN GRADO DE DESTRUCCION
Y ASIGNACION DE RECURSOS (en colones)

GRADO DE DESTRUCCION	CANTIDAD DE MUNICIPIOS	MONTO PROMEDIO ASIGNADO	% DE ASIGNACION RESPECTO PROMEDIO NACIONAL	% DE EJECUCION
1. Casi totalmente destruidos :	13	2,082,900	-24.5	68
2. Parcialmente destruidos :	23	2,729,250	- 1.0	83
3. Algo destruidos :	25	3,308.389	13.7	86

La cifra promedio asignada por municipio de la muestra es de 2,9 6,327 col. La asignación total a los 61 municipios fue de 167,800,000 colones.

Fuente : Cuadro elaborado en base a la información aparecida en "Plan de Reconstrucción Nacional", "Evaluación e informe de avance". SRN. Agosto de 1994.

Esta distribución de los recursos responde en primera instancia a la diferencia entre los parámetros tamaño y población con el parámetro destrucción de los municipios. En el cuadro Anexo No. 4, se observa que, efectivamente, como es lógico después de una guerra, los municipios más destruidos durante el conflicto tienen una densidad poblacional (56 pers.por Km²) mucho menor que los municipios menos destruidos (161.9 Pers.por Km²).

En relación a la densidad poblacional por Km², las zonas destruidas supusieron una inversión de algo más del doble por persona (64,513 col) que las otras dos zonas (33,809 col.y 28,994 col). Sin embargo, si el Plan perseguía reconstruir para nivelar los municipios destruidos con el resto del país, lo que a la vez incentivaría a la repoblación de estos municipios y el descongestionamiento de los lugares donde se concentró la población durante la guerra, por falta de un diagnóstico, el parámetro destrucción fue subestimado.

2.4 Los mecanismos de ejecución del plan

La modalidad ejecutiva del Plan consiste básicamente en promover iniciativas de la población local, que a través de "Cabildos Abiertos" o de asambleas municipales dirigidas por el alcalde presenta sus necesidades. Posteriormente, el alcalde establece prioridades y presenta una lista de proyectos a la SRN para su

aprobación. La viabilidad de los proyectos está en buena medida determinada por un manual de operaciones "desarrollado por la AID",¹⁷ que establece un techo para el costo de cada proyecto y siete áreas prioritarias. Los proyectos aprobados son ejecutados por la alcaldía, con recursos humanos locales y el asesoramiento técnico de personal especializado de la SRN.

En circunstancias normales, los mecanismos operativos del Plan son uno de sus aspectos más positivos, pues, significan un esfuerzo por acercar las iniciativas del Estado a la realidad local, en contraste con los grandes planes centralizados no siempre eficaces. Desde la realidad local es posible abaratar costos, generar trabajo y fortalecer el sentido de responsabilidad de los ciudadanos. Además, como afirma AID, un mecanismo de este tipo puede servir de base para impulsar el proceso de descentralización del Estado, dando mayor poder de decisión y ejecución a las municipalidades.

Sin embargo, las circunstancias en que fue ejecutado el Plan en su parte sustancial no fueron normales, sino que respondían a un momento de posguerra y duro enfrentamiento político pre-electoral. Tanto la SRN como los alcaldes que convocaban los cabildos abiertos y seleccionaban en última instancia los proyectos que serían ejecutados, habían sido una parte en el conflicto y no existía ningún mecanismo que garantizara ecuanimidad y concertación en su ejecución.

A causa de las críticas surgidas contra el Plan MEA-PRN, la SRN introdujo dos modificaciones: ampliar el listado de los participantes en el cabildo abierto, tomando en cuenta a instituciones no gubernamentales interesadas en el desarrollo del municipio y la conformación de Comités de Reconstrucción Municipal, que elegidos por el cabildo apoyarían y controlarían el desarrollo de los proyectos.

Leyendo el informe presentado por la SRN en defensa del Plan,¹⁸ llama la atención que no dedica ni una línea a exponer el funcionamiento de los Comités de Reconstrucción ni se denota la participación de alguna ONG en proyecto alguno. Tampoco aparecen representados en la ejecución del Plan las organizaciones comunitarias que en una encuesta realizada por encargo de la SRN por la firma Checchi and Company Consulting Inc, aparece con un grado de popularidad de 61% contra un 48% del gobierno municipal.

De las entrevistas realizadas con directores de algunas ONGs y con dirigentes de organizaciones comunales, da la impresión que los mecanismos concertadores y de contraloría incorporados a los

¹⁷ Peter Sollis. La reconstrucción de El Salvador? Una crítica a la reconstrucción nacional. Resumen. Revista ECA. p. 963.

¹⁸ Plan de Reconstrucción Nacional, Evolución e informe de avance, Agosto de 1994, Cap III.

mecanismos del plan no habían funcionado antes de las elecciones de marzo del 94, sin embargo, por la importancia de estos mecanismos para la democratización municipal y los cambios ocurridos en los gobiernos municipales después de mayo del 94, valdría la pena realizar en el futuro un estudio más minucioso.

2.5 La reconstrucción física

Según la SRN, hasta agosto de 1994, el programa MEA-PRN había desarrollado 2,247 proyectos en los 115 municipios. Los proyectos sobre los que se informa, se han desarrollado en un período de aproximadamente 3 años, que va desde el comienzo del cese de fuego hasta agosto de 1994. El informe de la SRN contempla tanto los proyectos propios del PRN como los proyectos del programa MEA-Regional. Casi la mitad de los proyectos según el Cuadro No. 9, surgidos de la muestra están referidos a vías de acceso, concentrándose la mayoría de los recursos, en asfaltado de calles urbanas y en reapertura de calles rurales. Luego, por orden de importancia, están los proyectos de reparación y construcción de escuelas, los proyectos de energía eléctrica, las reparaciones de alcaldías, los proyectos de agua y los de salud.

Como aspectos positivos del Plan se pueden señalar: su vinculación a instancias locales de ejecución, como son las alcaldías, la creación de fuentes de trabajo en los municipios sujetos de las obras realizadas y el ahorro de recursos económicos que la SRN cuantifica en un promedio del "44.8 por ciento %, en comparación a los costos de estas obras a través de ministerios, sin contar los ahorros de tiempo (transporte) propiciados por la utilización de mano de obra local."¹⁹ De hecho, aparte de la inversión centralizada que realiza la CEL para reinstalar los tendidos eléctricos que fueron destruidos durante la guerra y la inversiones realizadas por el FIS, que valdría la pena estudiar en forma comparativa, el programa MEA-PRN es la única inversión considerable para la reconstrucción infraestructural de las zonas exconflictivas.

Como restricciones generales de la reconstrucción municipal hay que señalar en primera instancia la escasez de recursos. El promedio de inversión por municipio algo menor de 3 millones de colones a nivel nacional y en especial el promedio de 1.5 millones de colones para los municipios más destruidos, es claramente insuficiente.

Alcanza una rápida visita a las zonas que fueron más destruidas durante la guerra para percibir que la reconstrucción de obras físicas está aún muy lejos de nivelar a los municipios golpeados por la guerra con el resto del país. Las vías de acceso reconstruidas se encuentran seriamente deterioradas a sólo dos años

¹⁹ SRN. Plan de Reconstrucción Nacional. Evaluación e Informe de Avance, agosto de 1994, p. 11.

de haberse realizado. Las únicas obras de calle que han logrado sobrevivir con algo de calidad son los asfaltados de calle que se realizaron en las cabeceras municipales, pero esto no resuelve el aislamiento de las zonas rurales ni de las cabeceras municipales más destruidas durante el conflicto.

Otra restricción del programa ha sido sus retrasos. El gerente regional de la SRN en Chalatenango, reconoce que la ejecución de los proyectos ha sido desigual, debido a las diferentes capacidades de los alcaldes, y que las más retrasadas son las alcaldías donde los alcaldes estuvieron en el exilio. El alcalde actual de Las Vueltas, en el mismo departamento, afirma que el alcalde anterior no dejó terminado ningún proyecto y que en sus siete meses de gestión tuvo que trabajar a marcha forzada para empujar los proyectos retrasados.

CUADRO No. 9
PROGRAMA DE MUNICIPALIDADES EN ACCION (MEA)
EN LOS 115 MUNICIPIOS DEL PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL
SEGUN DEPARTAMENTO, TIPO DE PROYECTO Y MONTO TOTAL EJECUTADO

Departamento	Vías	Esc.	Salud	Agua	Edif. Mpals.	Elect	Casas Com.	Otros (FFI)	Total Proy.	Total* Mill.¢
Santa Ana	39	9	1	3	6	25			83	15.60
Chalatenango	240	76	6	28	40	21	5	3	419	58.10
La Libertad	28	14	1	2	1	8	4	1	59	8.20
San Salvador	84	15	5	10	9	15	4	8	150	21.40
Cuscatlán	43	16	3	5	6	12	2		87	16.80
La Paz	97	15	9	6	12	12	6	3	160	19.10
San Vicente	99	85	15	4	17	25	2		247	35.10
Cabañas	98	44	11	4	12	18	5	3	195	26.90
Usulután	166	62	12	7	25	49	5	4	330	50.50
San Miguel	85	58	2	17	17	13	6	3	201	33.10
Morazán	112	50	6	12	32	19	14	3	248	43.60
La Unión	30	18	1		9	9	1		68	12.70
Total	1121	462	72	98	186	226	54	28	*2247	*341.1

FUENTE: SRN/Informática.

* Incluye ₡71.9 millones de 883 proyectos ejecutados bajo la modalidad del programa MEA-Regular en Municipios PRN.
* El monto no incluye el diseño y elaboración de carpetas técnicas.

Esta situación se ve confirmada a nivel nacional en el Cuadro No. 8, donde las municipalidades de las zonas más destruidas durante el conflicto aparecen en el mes de octubre del 94, con un nivel de ejecución del 70% en dos años, frente a un 86% de ejecución de las municipalidades con menores niveles de destrucción. Si sólo tomamos en cuenta las cifras ejecutadas, como se observa en el Cuadro No. 10, encontramos que en los 13 municipios más destruidos sólo se ha ejecutado el 13% de los fondos totales ejecutados por la SRN contra el 50% en los 25 municipios menos afectados. En cada uno de los primeros municipios se ha invertido el 52% de los recursos invertidos en los segundos.

CUADRO No. 10
LOS NIVELES DE EJECUCION DEL PROGRAMA MEA-PRN

GRADO DE DESTRUCCION	CANTIDAD DE MUNICIP.	MONTO EJEC. MUNICIP.	MONTO EJEC. TODOS
1. Totalmente destruidos :	13	1,457,365	18,945,747
2. Parcialmente destruidos:	23	2,317,730	53,307,778
3. Algo destruidos :	25	2,845,336	71,130,889

Fuente : Cuadro elaborado en base a la información aparecida en "Plan de Reconstrucción Nacional. Evaluación e informe de avance". SRN. Agosto de 1994.

Estos retrasos afectan directamente la calidad de las obras. En la actualidad se están desarrollando proyectos que fueron presupuestados en el año 1992. Desde entonces los costos de la construcción han aumentado casi un 40%. Esto conlleva a que las obras se terminen con menor calidad que la requerida o que se registren como terminadas cuando en realidad no lo están. La alcaldía de Las Vueltas, por ejemplo, funciona aún provisoriamente en una casa prestada por un ciudadano, pues el local que aparece como "terminado" en los informes de la SRN ha quedado a la mitad por falta de fondos.

A primera vista, da la impresión que tanto los esfuerzos asignados por el Estado, como el impacto de las obras realizadas y su incidencia en la democratización municipal, han sido sobreestimados por la SRN y que estos están muy lejos de constituir una rampla de lanzamiento para el desarrollo de las zonas afectadas. Sin embargo, para poder evaluar con más justeza el impacto local del programa

MEA-PRN y de los otros esfuerzos destinados a la reconstrucción física de los 115 municipios ex-conflictivos (FIS, CEL y Servicios de Agua y Alcantarillado) es necesario desarrollar un estudio específico en el terreno, lo que escapa a los objetivos y las posibilidades de este trabajo.

2.6 El impacto político local del programa MEA-PRN

Una de las impresiones que fue surgiendo a lo largo de esta investigación preliminar es que los mecanismos de asignación de recursos y de ejecución del programa discriminaron a las zonas más destruidas durante la guerra y beneficiaron la acumulación política del partido de gobierno de cara a las elecciones de marzo de 1994. Para confirmar esta impresión realizamos un estudio pormenorizado de los resultados electorales de las elecciones para alcalde de marzo del 94.

CUADRO No. 11
RESULTADOS ELECTORALES EN LAS ELECCIONES PARA ALCALDE DE 1994
CLASIFICADOS SEGUN EL NIVEL DE DESTRUCCION DE LOS MUNICIPIOS

GRADO DE DESTRUCCION	CANTIDAD MUNICIPAL.	% VOTOS ARENA	% VOTOS PCN	% VOTOS PDC	% VOTOS FMLN
1.Totalmente destruidos :	13	26.2	10.1	12.6	49.1
2.Parcialmente destruidos :	23	44.2	8.3	23.4	16.3
3.Poco destruidos:	25	46.2	11.3	22.4	13.7

FUENTE: Consejo Supremo Electoral, sept. 1994

Los resultados electorales expuestos en el cuadro Anexo No. 5 y su consolidado, Cuadro No. 11, confirman que el comportamiento del electorado acompañó la misma lógica que la asignación de recursos y los niveles de ejecución del Plan. En los municipios más destruidos durante el conflicto los resultados favorecieron al FMLN, que ganó 9 de las 13 alcaldías de la muestra y acumuló un 49% de los votos. En el otro extremo, en los municipios menos destruidos y donde se concentró la mayor parte de los recursos del programa MEA-PRN, los resultados favorecieron claramente al partido de gobierno que ganó 23 de las 25 alcaldías de la muestra y acumuló el 46% de los votos.

2.7 Algunas Conclusiones

- a. Sólo el 18% de los recursos justificados por el GOES como invertidos en la reconstrucción de infraestructura a nivel nacional se han invertido a favor de los 115 municipios del PRN. Estos municipios y en especial los más destruidos durante la guerra están aún lejos del nivel nacional en lo que se refiere al estado de su infraestructura y de poder plantearse una proyección de desarrollo, sin un considerable refuerzo de las inversiones en este aspecto.
- b. En los informes de la SRN sólo aparecen justificados el empleo de 386 millones de colones, el 11% del total declarado, y se incorporan al PRN inversiones de dudosa correspondencia con este esfuerzo, lo que sugiere que con la justificación de la reconstrucción se han gestionado fondos que tienen otro destino.
- c. El mayor y casi exclusivo donante para el esfuerzo destinado a la reconstrucción municipal son los EEUU, a través de la AID.
- d. Como aspectos positivos del Plan se puede señalar su vinculación a las alcaldías como instancias locales, la creación de fuentes de trabajo temporales en los municipios sujetos de las obras realizadas y el ahorro de recursos económicos.
- e. La elección de la SRN, con el apoyo de la AID, como instrumento nacional, y de la modalidad MEA para la reconstrucción municipal, no propició la concertación nacional en este esfuerzo, debido a su evidente ligazón como parte activa en el conflicto recién concluido y a la falta de mecanismos que garantizaran el funcionamiento de los Comités de Reconstrucción Municipal.
- f. Aunque en términos de inversión per cápita se favoreció a los municipios mas destruidos durante el conflicto, en términos de cantidades absolutas fueron favorecidos los municipios y localidades menos destruidas. Mientras en los municipios mas afectados no se alcanzó a restablecer el funcionamiento de los servicios dañados a causa del conflicto, en los menos destruidos la mayor parte de las inversiones se destinaron a obras como asfaltados de calles que aunque necesarias no están relacionadas con el objetivo explícito del plan: "reconstruir la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto". Esto se debió a la falta de un diagnóstico previo, a la subestimación del parámetro destrucción y a los mecanismos de ejecución que concentraba en los alcaldes elegidos, durante el período de la guerra y en muchos casos en el exilio, la decisión sobre dónde se realizarían y cuáles serían las inversiones a realizar.

- g. La presunción de la oposición política en el país de que el Plan MEA-PRN favoreció políticamente al partido de gobierno durante los dos años previos a las elecciones de marzo, se ve fundamentada en la coincidencia existente entre la asignación de recursos, los niveles de ejecución y los resultados electorales de la elecciones de marzo del 94.
- h. El retraso en la ejecución de proyectos en los municipios más destruidos, debido a las contradicciones entre la población y los alcaldes en el exilio, demuestra que los mecanismos institucionales del Plan MEA no favorecieron la operatividad ni la concertación del Plan donde más se lo necesitaba.
- i. Hay indicios que arrojan dudas sobre la eficacia y eficiencia de los proyectos desarrollados en el terreno, aunque esto no se puede afirmar con total seguridad sin un estudio de impacto de los proyectos a nivel local.
- j. Los mecanismos del Plan MEA-PRN que tienen que ver con el espacio municipal, tales como los Cabildos Abiertos, los Comités de Reconstrucción Municipal y el protagonismo de la población local, señalan una tendencia positiva, aunque aún muy concentrada en el papel del alcalde, en desmedro de otros protagonistas, como los Comités de Reconstrucción Municipal y las organizaciones comunales.

3. La reinserción

Los programas de reinserción de los ex-combatientes en El Salvador constituyen uno de los componentes más sensibles de la reconstrucción nacional. Para el FMLN, la reinserción constituía una excelente oportunidad para promover a los sectores involucrados en estos programas como nuevos agentes productivos que aportaran al desarrollo nacional. Sin embargo, luego de unos pocos meses de debate, primó la posición del gobierno, cuyo objetivo consistía básicamente en "facilitar la reintegración a la vida civil y productiva de los ex-combatientes y de la población mayormente afectada por el conflicto"²⁰.

Según los datos de la SRN, los fondos disponibles destinados a la reinserción representan 2,291.4 millones de colones, que constituyen el 24% de la inversión total en los Acuerdos de Paz, si no se toman en cuenta los fondos que aún se gestionan a través del Secretario General de la ONU y 3,747 millones de colones que representan el 28%, esto si se toman los fondos disponibles y los que aún se gestionan. En el primer caso, el 71% de los fondos tiene su origen en la cooperación internacional y el 29% en el gobierno, mientras en el segundo caso, el 77% de los fondos provendrían de la cooperación internacional y sólo el 23% del gobierno. De los fondos

²⁰ MIPLAN, *op. cit.* p. 13.

obtenidos hasta ahora de la cooperación, como demuestra el Cuadro No. 12, los mayores contribuyentes han sido los gobiernos de EEUU, la Unión Europea (UE) y Alemania.

**CUADRO No. 12
COOPERANTES INTERNACIONALES DEL PLAN DE REINSERCIÓN**

PAIS COOPERANTE	%	PAIS COOPERANTE	%
EEUU	55.3	Suecia	1.1
UE	19.6	BM	1.1
Alemania	10.8	Canadá	0.5
BCIE	6.4	Suiza	0.5
PNUD	2.6	Japón	0.5
Noruega	1.1	Dinamarca	0.3
		Holanda	0.2

FUENTE: Elaborado en base a al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

El manejo casi exclusivo de los fondos del gobierno y de los donados por la AID, al igual que los otros componentes de los Acuerdos de Paz, estuvo en manos gubernamentales a través de la SRN. Los donantes europeos, en general, evadieron el canal de la SRN y montaron modalidades propias de ejecución; creando así sus propias estructuras como el proyecto ALA 92/18 de la UE en Usulután, o a través de ejecutoras nacionales, como el proyecto de vivienda financiado con fondos alemanes.

También tienen una importante participación como contraparte y sin ningún tipo de apoyo institucional: la F-16, la Comisión de Tierras del FMLN, ASALDIG (Asociación Salvadoreña de Discapacitados de Guerra), ALFAES (Asociación de Lisiados de la Fuerza Armada de El Salvador), y ADEFAES (Asociación de Ex-combatientes de la Fuerza Armada de El Salvador), mientras por parte de las FAES existe una institución llamada DADELIFA (División de Atención a Desmovilizados y Lisiados de la Fuerza Armada). También actuaron, como veremos más adelante, como ejecutores, en forma diferente según cada programa, un conjunto importante de instancias de diferente tipo.

El sujeto y destinatario de los programas de reinserción es la población más involucrada en el conflicto armado, los ex-combatientes desmovilizados de ambos bandos, los campesinos tenedores de tierra que habitaban las zonas más conflictivas durante la guerra, los lisiados de guerra y los familiares directos de los combatientes muertos, cuyas cantidades globales muestra el Cuadro No. 13. De estas casi 90,000 personas, aproximadamente la mitad constituían la población a reinsertar en el sentido estricto de la palabra, mientras la otra mitad constituye población civil que por diferentes circunstancias se vio fuertemente afectada por la guerra.

CUADRO No. 13
POBLACION SUJETO DE LOS PROGRAMAS DE REINSENCION

	FAES/PN	FMLN	CIVILES	TOTALES
Ex-combatientes	26,794 [1]	11,196 [2]		37,990
Lisiados	7,000	3,586	1,414	12,000
Tenedores			21,542	21,542
Familiares			18,000 [3]	18,000
Totales	33,794	14,782	41,542	89,542

FUENTE: Elaborado en base a al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

[1] No incluye a personal que prestaba servicio obligatorio ni a los oficiales que accedieron a partidas secretas.

[2] Incluye oficiales, combatientes, menores de edad y políticos que accedieron a becas de estudio.

[3] Muchos de estos beneficiarios son tenedores de tierras.

La estructura general del componente reinserción para los ex-combatientes consistió en tres fases de ejecución, la emergencia, la contingencia y los programas de mediano plazo.

La emergencia estuvo más orientada a garantizar la desmovilización y se desarrollo a partir de la desmovilización de los efectivos militares. En los programas de mediano plazo se abren diferentes vías de reinserción: como pequeños campesinos, como microempresarios, el programa especial para oficiales del FMLN como microempresarios, los programas para lisiados y la posibilidad de incorporarse a la Policía Nacional Civil. Aparte de esas vías para los ex-combatientes; están los programas de tierras y créditos para los campesinos ocupantes de tierras y las prestaciones para los lisiados y familiares de combatientes muertos, destinados a población civil, que aunque no son estrictamente de reinserción pues no corresponden a ex-combatientes, fueron clasificados de esta forma por las diferentes partes en la negociación. Existió también fuera del PRN una vía secreta de reinserción no documentada que abarca la oficialidad de la FAES.

Para facilitar el análisis de acuerdo a sus objetivos, no abordaremos en este documento el análisis de las diferentes fases sino que clasificaremos los programas ejecutados de acuerdo a su objetivos final : reinserción como pequeños campesinos, reinserción como microempresarios, reinserción de oficiales del FMLN como microempresarios, reinserción como estudiantes y reinserción como lisiados, dejando la reinserción como miembros de la PNC para otros estudios por la falta de documentación de uso público.

3.1 La reinserción como pequeño campesino

3.1.1 Financiamiento a la asignación de recursos

Este es el programa más grande y abarca teóricamente la mitad de los beneficiarios de la reinserción.

Para los ex-combatientes de ambos bandos el programa consistió en la entrega de aperos cuando se desmovilizaron, capacitación agropecuaria, entrega de un promedio de 5 mzs. de tierra, crédito productivo y asistencia técnica.

Para una parte menor de ex-combatientes incluye también vivienda permanente o progresiva. Para los ex-combatientes del FMLN existió también un programa de apoyo para su documentación legal y la entrega de enseres básicos, mientras para los ex-combatientes de las FAES existió una indemnización que no tiene carácter simétrico, pero creemos necesario incluirla como uno de los componentes. Para los tenedores, el programa contempla entrega de tierras y un crédito productivo menor.

Como demuestra el Cuadro No. 14, de los 2,486 millones de colones contabilizados como inversión en este esfuerzo, el 72% están destinados a tierras y créditos productivos y el 14.5% a diferentes tipos de vivienda. En cuanto a la inversión por grupo de beneficiarios, el 37% está destinado a los ex-combatientes de las FAES, sin tomar en cuenta sus oficiales, el 22% a los ex-combatientes del FMLN y el 41% a población civil, que no es población propiamente reinsertada.

CUADRO No. 14¹
COMPONENTES Y BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS PARA
LA REINSENCION PEQUEÑO CAMPESINO (en colones)

Programa	Beneficiarios			Montos ¹			% de inv. total
	FAES	FMLN	Ten.	FAES	FMLN	Ten.	
Apoyo documentación		2,702			0.7		
Utiles personales	7,201	10,428		15.1	32.4		1.9
Capacitación	4,532	6,032		18.4	34.9		2.1
Tierras ²	12,000	7,500	21,542	361.1	225.7	646.3	49.6
Crédito 1 vez ³	12,000	7,500	21,542	163.6	93.5	172.3	17.3
Crédito 2 vez ³	10,500	6,000		84.0	48.0		5.3
Asistencia técnica	12,000	7,500		3.0	1.9	5.1	0.2
Vivienda emergencia ⁴	ND	2,100		10.2	10.2		0.8
Vivienda progresiva ⁴	ND	ND		4.4	4.3		0.34
Vivienda permanente ⁵	1,833	3,759		68.4	86.3		6.2
Indemnizaciones	12,000			196.5			7.9
Asentamientos rurales ⁶						200.0	8.0
Totales	12.000	7.500	21.542	924.7	537.9	1023.7	100.0%
Costo total: 2.486							

FUENTE: Elaborado en base a al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

¹ Este cuadro incorpora los costos de los recursos disponibles y de los que se están gestionando.

No incorpora los fondos destinados a la etapa de contingencia, ni los fondos de la UE para la habilitación de los asentamientos humanos en Usulután.

² En millones de colones.

³ Parte de estos recursos están siendo gestionados en la actualidad ante la comunidad internacional.

⁴ En los informe de la SRN no hay correspondencia entre los montos y la cantidad de viviendas de emergencia y progresivas asignadas, por lo que nos limitamos a registrar la cifra global y dividirla simétricamente.

⁵ Incluye los proyectos de FUNDASAL, CEE y el proyecto financiado por Alemania para ex-comb. de las FAES. No incluye un reciente proyecto de PNUD de viviendas progresivas.

⁶ Estos recursos están siendo gestionados en la actualidad ante la comunidad internacional.

De los recursos aportados para financiar la reinserción de ex-combatientes como pequeños campesinos, como vemos en el Cuadro No.15, el 70.5% se financian con donaciones de la cooperación internacional y 18.5 % con aportes del gobierno, de los que solo el 12 % significaron desembolsos en efectivo. La tercera parte de los aportes del gobierno están constituidos por tierras pertenecientes al ISTA que en su momento habían sido compradas con bonos de la reforma agraria, financiada en su mayor parte con donaciones de la AID. Las otras dos terceras partes son aportes que realiza el gobierno en efectivo, de los que más de la mitad son destinados al pago de indemnizaciones de ex-combatientes de las FAES.

Los compromisos crediticios que adquiere el gobierno para financiar la reinserción de los ex-combatientes como pequeños campesinos constituyen el 10.5% del costo total de este esfuerzo y se trata de 130 millones de colones prestados al BCIE para financiar la compra

de tierras para ex-combatientes de las FAES²¹. Se puede concluir que prácticamente la totalidad de la reinserción como pequeños campesinos de los combatientes del FMLN y buena parte de la reinserción de los ex-combatientes de las FAES es financiada exclusivamente con recursos económicos de la cooperación internacional.

CUADRO No. 15
ORIGEN Y DESTINO PORCENTUAL DE LOS RECURSOS DESTINADOS
AL ESFUERZO DE REINSENCION COMO PEQUEÑO CAMPESINO

PROGRAMA	RECURSOS APORTADOS POR LA COOPERACION AL PROGRAMA COMO:		RECURSOS APORTADOS POR EL GOES AL PROGRAMA COMO:		RECURSOS RECIBIDOS POR BENEFICIARIOS COMO:	
	DONACION	PRESTAMO	EFFECTIVO	ESPECIES	DONACION	PRESTAMO
Útiles pers.	1.4 %	0.5 %			1.8 %	
Capacitación	2.2 %				2.2 %	
Tierras	32.0 %	10.5 %	1.0 %	6.5 %		50.0 %
Viv. emerg.	0.3 %				0.3 %	0.3 %
Crédito	18.3 %		4.5 %			22.9 %
Asist. Téc.	0.4 %				0.4 %	
Viv. perma.	6.3 %				1.9 %	4.4 %
Indemnizaciones	1.5 %		6.5 %		8.0 %	
Asent. rurales	8.1 %				8.1 %	
TOTALES:	70.5 %	11.0 %	12.0 %	6.5 %	22.7 %	77.3 %
	81.5 %		+	18.5 %		= 100 %

FUENTE: Elaborado en base a al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

Para los beneficiarios, la relación entre préstamos y donaciones es inversamente proporcional a los aportes que recibe este esfuerzo, pues recibirán en forma de donaciones como promedio sólo el 22.7% de los recursos y el 77.3% en forma de préstamos. El Cuadro No. 16, muestra esta situación, vista desde el ángulo de los beneficiarios en particular.

²¹ *Ibíd.*

CUADRO No. 16
CANTIDADES Y PORCENTAJES RECIBIDAS COMO DONACION Y PRESTAMO
POR REINSERTADOS COMO PEQUEÑOS CAMPESINOS
(en colones)

GRUPO DE BENEFICIARIO	DONACION	%	PRESTAMO	%
Ex-combatiente FAES	21,446	27.1	57,700	72.9
Ex-combatiente FMLN	13,216	18.8	57.000	81.2
Tenedores de Tierra	456	1.2	38.000	98.8

FUENTE: Elaborado en base al documento "Costos de los programas y proyectos dentro del marco de los Acuerdos de Paz", SRN, octubre 1994.

Esto significa que los beneficiarios del programa agrario deberán pagar de 38,000 a 57,700 colones de deuda, que se amortizarían con la productividad de 5 mzs de tierra en promedio, so pena de quedar excluidos por mora del sistema financiero nacional.

Tras la entrega de la tierra y los créditos productivos como prestamos a los reinsertados se encuentra la aspiración de los cooperantes de que estos recursos sean apreciados facilitando el forjamiento de una mentalidad adecuada a la economía de mercado. En la negociación de los programas entre los representantes del gobierno y las instancias del FMLN (Fundación F-16, Comisión de Tierras y Comisión de Reconstrucción) los primeros sostuvieron según la lógica mencionada que los prestamos deberían de ser cancelados con las tasas de interés de mercado. Finalmente las tasas de interés fueron flexibilizadas un poco debido a la negativa de los beneficiarios a aceptarlas y a la lógica defendida por sus representantes en las negociaciones de que los componentes de los mismos y los compromisos de pago había que verlos prioritariamente de forma que garantizaran el éxito de los mismos.

Un estudio de caso, sobre la carga crediticia de un ex-combatiente del FMLN reinsertado como pequeño campesino que recibió crédito productivo y una vivienda por medio de FUNDASAL se resume en el Cuadro No 17.

El Cuadro No. 18, fue elaborado en base a estudios de rentabilidad factible de una parcela de 5 mzs de un ex-combatiente con tierra de productividad regular y muestra los ingresos netos posibles de esta familia que invirtió el crédito productivo de 15,580 colones en insumos para la siembra, 2 vacas y algunos animales menores para engordar. Esta familia ocupa una manzana de tierra para la siembra de maíz, otra para la siembra de frijol y el resto para mantener dos cabezas de ganado. El cuadro No. 19 muestra la secuencia de pagos a lo largo de los 30 años plazo que estipulan las diferentes deudas y el saldo que obtendría el productor si obtuviese los ingresos previstos en el cuadro No. 18.

CUADRO No. 17
DEUDA PROMEDIO DE EX-COMBATIENTES EN LA REINSERCIÓN
(Datos Aproximados en colones)

	Monto Recibido	Años Plazo	Años Gracia	i (%)	Cuota Mes	Cuota Año	Pago Total
Tierras (Promedio)	26,610	30	4	6	218.33	2,620.7	68,138
Producción Vivienda (FUNDASAL)	15,580	5	1	14	429.69	5,156.7	22,808
	12,130	15	0	8	50.00	600.0	26,910
					150.00	1,800.0	
					248.50	2,982.0	
TOTAL	54,320						117,856

FUENTE: Comisión de Tierras FMLN. 1993.

CUADRO No. 18
CÁLCULO DE INGRESOS MÁXIMOS ANUALES DE UN EX-COMBATIENTE
CON 5 MZS DE TIERRA
(en colones)

PRODUCTO	CANTIDAD	COSTO Col	INGRESO Col	GANANCIA Col
Maíz (mz) :	30 QQ[4]	2,809	3,325	41
Frijol (mz) :	14 QQ[5]	1,468	5,120	3,012
Animales menores [1] :				600
Ganado [2] :				3,000
Trabajo asalariado[3] :				1,560
INGRESO NETO:				8,213

- [1] Se calcula sobre la venta de tres cerdos.
 [2] Se calcula sobre la venta de dos terneros
 [3] Se calcula sobre 3 meses de trabajo asalariado a 25 col. diarios.
 [4] La productividad nacional promedio según el MAG es de 25 QQ por mz.
 [5] La productividad promedio según el MAG es de 13.2 QQ por mz.

CUADRO No. 19
COMPROMISOS PROMEDIO DE EX-COMBATIENTE, POR MES Y AÑO
POR PAGO DE DEUDAS
(en colones)

Años	1-5	5-10	10-15	16-26
Pago por mes	698.0	368.7	466.8	218.3
Pago por año	8,376.0	4,424.3	5,602.0	2,619.6
Ingreso óptimo anual	8,213.0	8,213.0	8,213.0	8,213.0
SALDO NETO ANUAL	- 163	3,789	2,610.2	5,593.4

Fuente : Elaboración propia sobre la base de los Cuadros Nos. 17 y 18.

Esta situación es particularmente preocupante por la repercusión que tendrá para la sostenibilidad económica de estos productores y en consecuencia para la sostenibilidad ecológica de las zonas donde se desarrolla el PTT y del país.

Un alto porcentaje de las tierras del PTT tienen serias restricciones para su uso agrícola, constituyendo Chalatenango y Morazán los casos extremos donde la casi totalidad de las tierras transferidas o en vías de transferencia están clasificadas como tierras VII y VIII por su aptitud productiva. Esto significa que estas tierras cuentan con fuertes restricciones para su cultivo y pronunciada propensión a la erosión. En estas condiciones es muy difícil pensar en un proceso de reconversión productiva que las convierta en tierras de uso intensivo y en consecuencia de mayor rentabilidad.

En este caso, la racionalidad económica de corto plazo de estos productores, los conduciría a una sobre-explotación de la tierra para pagar sus deudas, lo que se contradice con la racionalidad económica de mediano y largo plazo de ellos mismos y con la racionalidad económica y ecológica del país, en el entendido que una buena proporción de las tierras incluidas en el PTT forman parte de la vital cuenca del Río Lempa.

3.1.2 La ejecución del programa

Las tierras

El corazón de este programa es lógicamente la transferencia de tierras, cuyas características fueron acordadas en los Acuerdos de Paz y en sucesivos acuerdos entre las partes. La responsabilidad central de la ejecución recae básicamente en el Banco de Tierras, que es la institución que ha recibido la mayor parte de los recursos para la ejecución.

La característica principal del Plan ha sido su retraso, lo que ha provocado sucesivas manifestaciones de descontento mediante declaraciones, manifestaciones y hasta ocupaciones de tierras por parte de los beneficiarios. De los 41,042²² beneficiarios potenciales del programa, a casi tres años de firmados los Acuerdos de Paz se han escriturado solamente las propiedades del 39% de ellos. El Cuadro No. 20 muestra el avance de las escrituraciones por grupo de beneficiarios a octubre de 1994.

CUADRO No. 20
BENEFICIARIOS DEL PTT CON PROPIEDADES ESCRITURADAS A OCTUBRE 1994

TIPO DE BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS POTENCIALES	BENEFICIARIOS CON ESCRITURAS	PORCENTAJE
Excombatientes de las FAES:	12,000	2,914	24.3 %
Ex-combatientes del FMLN:	7,500	3,975	53.0 %
Tenedores:	21,542	9,196	42.7 %
TOTALES:	41,042	16,095	39.2 %

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

La Comisión de Tierras del FMLN y los beneficiarios consideran que la responsabilidad principal de retraso es del gobierno, por ser quien maneja los recursos y determina los mecanismos de ejecución. El Gobierno, por su parte, considera que los retrasos se deben principalmente a los cambios permanentes de las listas de beneficiarios presentada por el FMLN.

Sin pretender ahondar en los tropiezos técnicos del PTT, es a nuestro entender bastante claro que el sistema jurídico, institucional e ideológico del estado salvadoreño no es el más adecuado para impulsar un proceso de reforma agraria que más responde a la dinámica política interna del proceso salvadoreño que a una tendencia mundial. A este respecto, la ONUSAL expresó en octubre de 1994 que "el marco general de la transferencia de tierras se maneja sobre una base jurídica no apta para enfrentar

²² El número de beneficiarios del PTT, que el 13 de octubre de 1993 presentó la ONU a solicitud de las partes estableció un universo total de beneficiarios de 47,500 personas. Sin embargo, con posterioridad esta cifra se ha ido modificando, constituyendo la cifra de 41,042 la cantidad presentada por las partes como universo probable de beneficiarios en diciembre de 1994.

casos especiales y basados en preceptos jurídicos de antigua data (Ley de registros, trámites de las transferencias, elaboración de los protocolos) situación que ha generado escollos y atrasos en el proceso de transferencias de tierras"²³.

Todo indica que es el gobierno quien tiene los recursos materiales y la responsabilidad de ejecutar los acuerdos. Dos pruebas tangibles de esta situación es que la CEE ha logrado concretar casi el 80% de la transferencia de tierras a sus beneficiarios de ambos bandos en Usulután y que de los beneficiarios a nivel nacional, el grupo con mayores retrasos en escrituraciones es precisamente el de ex-combatientes de las FAES, cuyos datos y listas deberían estar a entera disposición del gobierno.

A pesar de que el gobierno y el FMLN acordaron a fines de 1994 concluir el proceso de transferencia de tierras para el 30 de abril de 1995, todo parece indicar que esta meta tampoco será alcanzada, constituyendo los departamentos de Morazán y Chalatenango los departamentos donde los retrasos son mayores. En estos departamentos se agrega al retraso el problema de que la oferta de tierras no corresponde a la demanda, existiendo, por ejemplo, en el oriente de Chalatenango, un déficit de tierra que afecta al 37% de los ex-combatientes y tenedores solicitantes. Ante esta última situación es probable que el gobierno proponga la alternativa de reubicación para los tenedores, mientras estos han resuelto en febrero de 1995 que no abandonarían las tierras que trabajan y solicitan al gobierno medidas legales que presionen a los propietarios de tierras que no quieren vender.

Las consecuencias inmediatas de los retrasos en la transferencia de tierras son la desestabilización familiar de los beneficiarios y la promoción de un tipo economía extractiva de recursos materiales que, junto a la pobreza, abona al deterioro del equilibrio agroecológico de las tierras ocupadas. En el más largo plazo, la no resolución del PTT augura futuras confrontaciones sociales y políticas que seguramente pondrán a prueba los Acuerdos de Paz.

Los créditos agropecuarios

El otorgamiento de créditos agropecuarios aparece abordado repetidas veces en el capítulo V, "Tema Económico Social", de los Acuerdos de Paz. Así mismo, en la propuesta que el 13 de octubre de 1992 presentó el Secretario General de la ONU a las partes, se establece que los beneficiarios de PTT deberán de recibir crédito y asistencia técnica agropecuaria para poder producir en las propiedades transferidas.

Los programas de créditos se iniciaron con uno de contingencia a

²³ ONUSAL. Programa de Transferencia de Tierras y reinserción. Informes analíticos mensuales. Agosto 1994.

1,350 desmovilizados del FMLN, que en 1992 entregó Catholic Relief Services (CRS), por medio de varias ONGs, a razón 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 bando. En los últimos informes de la SRN, este crédito prevé un universo de 7,500 desmovilizados del FMLN y 12,000 de las FAES en el primer año, así como 6,000 de FMLN y 10,500 de las FAES para el segundo año. Las condiciones crediticias serían de 15,580 colones máximo para el primer año y 8,000 colones para el segundo, con una tasa de interés del 14% y 5 años plazo. La entrega del segundo crédito dependería de que los beneficiarios hayan comenzado a cancelar los pagos del primero. Los tenedores, por su parte, recibirían un crédito de hasta 8,000 colones, a un año plazo y con intereses de mercado. Las instituciones canalizadoras de estos créditos serían el BFA para los ex-combatientes y, CARE y FEDECCREDITO para los tenedores.

Según datos de la SRN, a octubre de 1994, como demuestra el Cuadro No. 21, sólo se había entregado el 30.4% como promedio, siendo los ex-combatientes del FMLN quienes han accedido en mayor medida (94.8%), seguido por los ex-combatientes de las FAES (27.9%). Los civiles tenedores de tierra son los que están en peor situación. Esto parece abonar a la idea de que el FMLN, aún sin haber recibido recursos económicos por parte de los financiadores del PTT, (recién ahora está la AID financiando a representantes de ex-combatientes y tenedores para agilizar la transferencia de tierras en Chalatenango y Morazán) ha logrado resolver de mejor forma la participación de los beneficiarios que representa. Nuevamente la excepción sobre eficacia ejecutiva en otorgamiento de créditos la constituye el programa de la CEE, que prácticamente ya ha resuelto los créditos para el 100% de sus beneficiarios que están en el terreno.

CUADRO No. 21
BENEFICIARIOS DEL PTT CON CREDITOS RECIBIDOS A OCTUBRE DE 1994

TIPO DE BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS POTENCIALES	BENEFICIARIOS PRIMER CREDITO	PORCENTAJE
Ex-combatientes de las FAES:	11,176	3,121	27.9 %
Ex-combatientes del FMLN :	7,500	7,108	94.8 %
Tenedores :	21,542	2,000	9.3 %
TOTALES :	40,218	12,229	30.4 %

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

La capacitación y asistencia técnica

La capacitación y la asistencia técnica realizada por el CENTA y por algunas ONGs, a octubre de 1994, se encuentran relacionadas con el proceso de transferencia de tierras y el otorgamiento de créditos productivos. Con el PTT porque el programa actual de Asistencia Técnica Integral sólo se imparte en las propiedades que ya han sido transferidas y con los créditos porque la lógica, que no ha sido consecuentemente seguida, es que la asistencia oriente la mejor inversión de los créditos.

En el programa de capacitación que se desarrolló entre noviembre de 1992 y abril de 1993 participaron 4,128 ex-combatientes de las FAES y 6,032 del FMLN. Para ONUSAL este subprograma "jugó un papel importante en el proceso de desmovilización del FMLN, pues permitió tener ocupados a los recién desmovilizados y se les proporcionó becas que les permitieron el sustento en esos primeros meses de desmovilización"²⁴. Posteriormente, entre junio de 1993 y mayo de 1994, se desarrolló un programa de Asistencia Técnica a cargo del CENTA del que ONUSAL dice en el mismo documento evaluativo "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 los rendimientos de sus cosechas, no 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".

Dado el primer fracaso, a partir de mayo de 1994 a julio de 1995 se desarrolla un subprograma de Asistencia Técnica Integral que ejecuta el CENTA, en lo que se refiere a lo productivo, y la F-16 y ONGs en lo que se refiere a organización, comercialización y crédito. A diciembre de 1994, según datos de la Comisión de Tierras del FMLN, se está atendiendo 115 agrupaciones productivas constituidas por 345 propiedades "faltando atender aún 150 agrupaciones de unidades productivas que no han sido beneficiadas por ningún programa de asistencia técnica, ya que sus propiedades no habían sido negociadas"²⁵. En términos de participantes, en este programa 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.

En los datos que da la SRN sobre los niveles de ejecución de los programas de capacitación y asistencia técnica agropecuaria, (ver Cuadro No. 22) vuelve a llamar la atención la mayor participación porcentual de los ex-combatientes del FMLN en ambas actividades y la reducida participación de los ex-combatientes de las FAES en la

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Comisión de Tierras FMLN. "Aspectos centrales de los programas de tierra y reinserción de corto y mediano plazo". Diciembre de 1994.

asistencia técnica, debido a su escasa participación en la transferencia de tierras.

CUADRO No. 22
PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS EN LOS PROGRAMAS DE
CAPACITACION Y ASISTENCIA TECNICA

TIPO DE BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS POTENCIALES	BENEFICIARIOS CAPACITADOS	PORCENTAJE	BENEFICIARIOS ASISTIDOS	PORCENTAJE
Ex-combatientes de las FAES :	12,000	4,128	34.4 %	1,454	12.1%
Ex-combatientes del FMLN :	7,500	6,032	80.4 %	4,670	62.3%
TOTALES :	19,500	10,163	52.1 %	6,124	31.4%

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.

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.

Viviendas

Los programas de vivienda en el campo han manejado básicamente tres tipos de vivienda: de emergencia, progresivas y permanentes. Todas las viviendas se han construido con esfuerzo de los beneficiarios y asesoría técnica de diferentes instituciones.

Las viviendas de emergencia han consistido en la entrega de unas cuantas láminas, tablas y clavos con los que se construyeron viviendas provisorias y fueron ejecutadas con el objetivo de facilitar la instalación primaria de los combatientes después de su desmovilización y para facilitar su instalación 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.

Las viviendas progresivas consisten 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. Aunque el último de éstos se encuentra 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 ex-combatientes del FMLN, y por HABITAT, para 1,530 ex-combatientes 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 ex-combatientes del FMLN y 657 para ex-combatientes de las FAES. En las viviendas permanentes, una parte del costo tiene carácter de donación y otra, aproximadamente dos terceras partes, de crédito.

Los programas de vivienda son, a todas luces, insuficientes para los 19,500 ex-combatientes beneficiarios del PTT que calcula el gobierno, y dejan por fuera a todos los tenedores, que en la mayoría de los casos habitan en viviendas provisionales precarias. La falta de programas de viviendas adecuados acentúa la reticencia de los ex-combatientes y tenedores a trasladarse de lugar, si donde están actualmente ubicados no hay posibilidades de transferir tierras.

3.2 La reinserción como micro empresarios

3.2.1 Financiamiento y asignación de recursos

El programa de reinserción como microempresarios fue diseñado principalmente para atender a los ex-combatientes urbanos y abarcaría una población beneficiaria de 7,221 personas, 1,597 del FMLN, 3,000 de las FAES y 2,624 ex-policías nacionales. El programa consiste básicamente en "atender a los beneficiarios con capacitación vocacional y administrativa empresarial, así como un crédito de hasta 20,000 colones cada uno, para que instalen una microempresa en el área de su vocación. Así mismo se les brinda asistencia técnica para la elaboración de sus proyectos de inversión; en la instalación de su microempresa y en el desarrollo de la misma, lo cual se hace a través de visitas periódicas a las microempresas establecidas"²⁶.

Como demuestra el Cuadro No. 23, los gastos de estos programas ascienden a 310 millones de colones, de los cuales, sin tomar en cuenta las capacitaciones, el 66% corresponden a la reinserción de los ex-efectivos gubernamentales y el 10.3% corresponden a la reinserción de los ex-guerrilleros. Existe además un 20.5% de los costos del programa que dada la forma global del informe de la SRN, no es posible desagregarlos por sector de beneficiarios.

De los 310 millones que cuesta este esfuerzo, el gobierno ha

²⁶ Documento "Gobierno de El Salvador", "Acuerdos de Paz", diciembre de 1994, preparado por el GOES para la visita a la ONU donde se gestionarían fondos para completar programas de reinserción.

invertido el dinero correspondiente a las indemnizaciones de sus ex-combatientes (¢93.5 mill), siendo el resto de las inversiones (¢216.5 mill) donaciones de la cooperación internacional, principalmente de los Estados Unidos. Hasta el momento, los componentes de capacitación, asistencia técnica y crédito para ex-combatientes de las FAES y ex-PN, cuentan con un déficit estimado en 96.9 millones de colones, que una comisión conjunta del GOES y el FMLN gestionan actualmente a nivel internacional.

Sin tomar en cuenta los gastos administrativos por falta de información más exacta y las indemnizaciones a los ex-combatientes de las FAES por ser asimétrica, este programa realiza una inversión estimada en 36,700 col por beneficiario, de los cuales el 54% constituye el préstamo y el resto es donación en forma de servicios de capacitación y asistencia técnica.

CUADRO No. 23
COMPONENTES, BENEFICIARIOS Y COSTOS DE LOS PROGRAMAS
PARA LA REINSENCION COMO MICROEMPRESARIOS
(en millones de colones)

PROGRAMA	BENEFICIARIOS		MONTOS (colones)		% DE INVER- SION TOTAL	
	FAES/PN	FMLN	FAES/PN	FMLN		
Capacitación y nivelación académica [1]:	9,046	1,657	63.5		20.5 %	
Créditos :	5,624	1,597	89.1	25.5	36.9 %	
As.Tec. :	5,624	1,597	22.3	6.4	9.3 %	
Indemnizaciones FAES/PN :	5,624		93.5		30.2 %	
Costos operativos no adjudicables:			9.7		3.1 %	
TOTALES :	5,624	1,597	73.2 [2]	204.9	31.9	100.0 %
COSTO TOTAL DEL PROGRAMA: 310 MILLONES.						

[1] En los informes del GOES no aparecen desagregadas las inversiones en capacitación y las del Plan de Nivelación Académica. Según ONUSAL los beneficiarios fueron 415.

[2] Suma de los costos de la nivelación académica y de los costos operativos adjudicables a todo el esfuerzo.

3.2.2 La ejecución del programa

La administración de los fondos y responsabilidad de este programa está directamente en manos de la SRN, que para las capacitaciones vocacionales y de industria y servicios contrató a instituciones como FEDISAL (vinculada a los salesianos), FEPADE y la CCIES. El programa de capacitación terminó en junio de 1994 con más de un año de atraso y 1,377 ex-combatientes del FMLN fueron capacitados y

tienen derecho a recibir un crédito de inversión de hasta 20,000 col. La suma de nivelados y capacitados del FMLN, según datos de ONUSAL, no coincide con los presentados en los informes de la SRN. Sobre las capacitaciones llevadas a cabo con ex-combatientes de las FAES no hay información disponible.

El programa de créditos, que estaba planificado para marzo de 1993, no pudo comenzar hasta fines de ese año, pues la institución encargada de la ejecución (FIGAPE) no tuvo capacidad de implementar el programa pese a haber recibido 30 millones²⁷ de colones del GOES que se justifican para su participación en la ejecución de los Acuerdos de Paz. Ante esta situación se acordó que FIGAPE atendiera solamente los créditos de San Salvador y fuera sustituida por TECHNOSERVE en el resto del país.

Sobre el plan de créditos, el informe citado de ONUSAL afirma "La experiencia hasta ahora indica que el nivel de recuperaciones de intereses es muy bajo... los beneficiarios toman el crédito como una indemnización (similar a la que reciben los ex-FAES)... según un estudio que realizó para ONUSAL un consultor (Ing. Perdomo), el programa de créditos para microempresas carece de viabilidad financiera y presenta un alto riesgo crediticio, cualquiera que sea la actividad crediticia que se pretenda realizar."²⁸ A pesar de esta situación, el gobierno continúa gestionando fondos ante la cooperación internacional para completar este programa con los ex-combatientes del FMLN/FAES (31.3 millones de col.) y para la reinserción de 2,624 ex-PN (65.6 millones de colones). Hasta el momento, como demuestra el Cuadro No. 24, sólo el 58% de los beneficiarios programados del FMLN y el 35% de las FAES han recibido su crédito.

El programa contempla también el acompañamiento del crédito para inversión con Asistencia Técnica impartida por FIGAPE y TECHNOSERVE. Esto no ha sido posible y, en el mejor de los casos, la segunda institución está impartiendo una capacitación complementaria. Según una evaluación de la F-16, la asistencia técnica ha sido "deficiente, no garantiza la eficiencia productiva ya que está orientada solo a la recuperación del crédito y al establecimiento de controles para el manejo de recursos económicos. No prevé medidas para las etapas del proceso productivo incluyendo la comercialización. El alto índice de mora obedece a que desde el primer mes de haberseles entregado el crédito le cobran una cuota de 240 colones mensuales, sin dejar tiempo a que la empresa se

²⁷ SRN. Documento "Gobierno de El Salvador", "Acuerdos e Paz", que se presentara ante la ONU para gestionar recursos económicos que cubran el déficit de los programas de reinserción en diciembre de 1994.

²⁸ ONUSAL. *op. cit.*

establezca y genere ingresos..."²⁹.

CUADRO No. 24
NIVELES DE EJECUCION EN LA ENTREGA DE CREDITOS
PARA MICROEMPRESAS

GRUPO DE BENEFICIARIOS	BENEFICIARIOS CREDITOS POTENCIALES	ENTREGADOS	PORCENTAJE ENTREGADO
Ex-combatientes de las FAES	3,000	1,067	35 %
Ex-combatientes del FMLN	1,597	930	58 %
(Ex-Policías Nacionales)	2,624	0	0 %
TOTALES [1]	4,527	1,997	44 %

[1] Por su reciente desmovilización no tomamos en cuenta a los ex-PN en los totales.

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

Abel Rivas, directivo de ADEFAES³⁰, considera que la mayoría de las capacitaciones por ellos recibidas no han tenido éxito por la situación anímica de incertidumbre de los ex-soldados en cuanto a su futuro. En el caso de los ex-combatientes del FMLN, una buena parte de los créditos solicitados por los ex-combatientes del medio rural que participaron en cursos de industria y servicios han sido invertidos en tierras o ganado.

3.3 La reinserción de los oficiales

Uno de los problemas de la desmovilización de los ejércitos es la desmovilización de los oficiales, por su condición de liderazgo. En los Acuerdos de Paz no aparece nada sobre este problema al que sin embargo se le ha dado solución. Sin embargo, en este caso es difícil establecer simetrías, pues la reinserción de los oficiales de las FAES es algo secreto que no aparece en ningún informe gubernamental. Se desconoce cuántos oficiales de las FAES han sido desmovilizados y qué prestaciones han recibido, lo que indudablemente contribuye a las especulaciones. Según Abel Rivas, dirigente de ADEFAES, los oficiales desmovilizados han recibido una buena casa, un vehículo y 300.000 colones. Aunque no es posible confirmar esto, llama la atención que el presupuesto de las FAES,

²⁹ Fundación 16 de enero. "Informe de los programas de reinserción del FMLN y propuestas de mecanismos para agilizar el cumplimiento de los mismos". San Salvador, 6 de octubre de 1994.

³⁰ ADEFAES. Asociación de ex-soldados de las FAES.

de 860 millones de colones al año, no ha disminuido ni un colón durante los últimos tres años a pesar de que, según los Acuerdos de Paz, su fuerza sería reducida en un 50%.

Para los oficiales del FMLN se estructuró un programa especial, financiado exclusivamente con una donación de la AID de casi 40 millones de colones, y el acceso a un préstamo de ¢21.6 millones que el Banco Mundial había otorgado a El Salvador para la reconstrucción posterior al terremoto de 1986.

El objetivo principal del programa es facilitar la reinserción de 600 mandos medios del FMLN como microempresarios, pero en mejores condiciones que el programa anteriormente expuesto. Los componentes principales son capacitación empresarial durante seis meses, un préstamo de inversión empresarial que oscila entre 30 y 50 mil colones, y la posibilidad de adquirir un préstamo de hasta 75 mil colones para vivienda.

Algunas de las particularidades de este programa que lo convierten en programa estrella en comparación con los otros, son su costo de 101 mil colones por beneficiario, el tiempo y nivel de las capacitaciones, a veces excesivo para el nivel de la inversión, la contratación de un equipo de 5 personas del FMLN para apoyar el desarrollo del mismo, coordinar a los beneficiarios y participar en una mesa coordinadora con representantes de la SRN y el PNUD, el salario para los participantes durante la capacitación, la asesoría profesional para la formulación de los proyectos, y su complementación con un crédito para vivienda que tiene condiciones similares a los otorgados por el Fondo Social para la Vivienda. Un buen dibujo de los detalles de este programa puede ser leído en el estudio "Rescatando la Reconstrucción"³¹, publicado en mayo de 1994 por Hemisphere Initiatives.

El programa se ha desarrollado durante un año y medio, habiendo presentado proyectos de inversión aproximadamente el 90% de los beneficiarios. Desde este punto de vista, hasta el momento, a pesar de lo reducido de los créditos de inversión y quedando pendiente un estudio posterior de impacto, el programa puede considerarse un éxito y demuestra que con recursos suficientes, un diseño coherente y mecanismos que permitan la participación de los beneficiarios es posible alcanzar mayores niveles de eficiencia.

Sin embargo, el proyecto involucra en forma forzada a FUSADES, claramente vinculado con la gran empresa salvadoreña y el partido ARENA, como organismo rector y administrador del otorgamiento crediticio, a pesar del rechazo explícito de los beneficiarios. Llama la atención, que en este caso, la AID regala a esta institución, a la que ha financiado con más de 107 millones de

³¹ Kevin Murray, "Rescatando la Reconstrucción", pp. 37-39. Mayo de 1994.

dólares de 1984 a 1992³², los fondos de los créditos recuperados, que pueden ascender a 24 millones de colones, para que sean invertidos en otros programas crediticios.

Becas

Este programa se inició en agosto de 1993 con un año de atraso. El programa consiste en el financiamiento de becas de estudio que cubren la matrícula, materiales de estudio y gastos de vida por algo mas de 800 colones para los estudiantes. Los estudios son a nivel de bachillerato, tecnológico o universitario. Según la SRN, este programa abarca en la actualidad estudiantes ex-FAES y ex-FMLN que aparecen en el cuadro No. 25. Los datos sobre los estudiantes actuales y proyectados si se consigue el financiamiento para los ex-PN, fueron recogidos del informe llevado por la comisión conjunta a la ONU en diciembre de 1994.

CUADRO No. 25
PARTICIPANTES DEL PROGRAMA DE
BECAS DE ESTUDIO

TIPO DE ESTUDIOS	FMLN	FAES	PN
Bachillerato	71	20	319
Tecnológico	35	13	174
Universitario	593	408	408
TOTALES	699	441	901

FUENTE: SRN. "Principales logros a dic.de 1994" y Documento presentado a ONU por Comisión GOES-FMLN en dic.1994.

El programa, según el citado informe de ONUSAL, "se desarrolla sin mayor problema; sin embargo, los beneficiarios en general tienen dificultades con la carga académica, resultado de haber estado fuera del sistema educativo por mucho tiempo (en otras palabras, la nivelación académica no ha logrado su objetivo en tales casos)".

3.4 Los lisiados

Según el censo de lisiados y familiares directos de combatientes muertos, la guerra ha dejado un saldo de 12,000 lisiados de guerra y 18,000 familiares desprotegidos, particularmente ancianos. Estas

³² Herman Rosa. "AID y las transformaciones globales en El Salvador". CRIES 1993. p. 81.

son algunas de las heridas de guerra que no sanarán en muchos años y un problema humano que atañe a toda la sociedad.

Las medidas contempladas dentro de los programas de reinserción para estos sectores han sido la atención médico quirúrgica para los lisiados del FMLN, pues los de la FAES la recibían durante la guerra, la rehabilitación física para lisiados de ambos bandos, la capacitación para su reintegro a la vida social y productiva y la constitución de un fondo de pensiones para lisiados de guerra y familiares de combatientes muertos, el cual fue aprobado como Decreto Legislativo No. 416.

Hasta el momento se han recibido 175 millones de colones para el programa de lisiados y se están gestionando fondos por 116 millones más, constituyéndose en el programa con mayor déficit relativo (39.9%). En cuanto a los contribuyentes, se espera que la cooperación internacional aporte el 66% de los recursos y el GOES el 34%, de los cuales 8.3 millones serían entregados en especies.

CUADRO No. 26
FONDOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE LISIADOS Y A FAMILIARES DE
COMBATIENTES MUERTOS (en colones)

OBJETIVO	COOPERACIÓN		GOES	EN GESTIÓN	PORCENTAJE DEL TOTAL
	DONACIÓN	PRÉSTAMO			
Cap. y rehab. FAES	5.7 (AID)				2.0 %
Reinserción productiva:	32.2 (CSE)				11.0 %
Atención médica FMLN	31.1 (AID)				10.7 %
Rehabil. de Ciegos	1.6 (AID)				0.5 %
F.L. Etapa pre-operat.	2.4 (Fra.)				0.8 %
Rehabilitación			54.95		18.9 %
Atención médica			8.3		2.9 %
Fondo Lisiados			35.0		12.0 %
Fondo Lisiados		3.8 (AID)			1.3 %
F.L. Etapa pre-operat.				1.1	0.4 %
Beneficio DL.183				30.0	10.3 %
Fondo Lisiados				85.0	29.2 %
Totales	73.0	3.8	98.25	116.1	100.0 %

FUENTE: Cuadro elaborado en base a información del documento "Gobierno de El Salvador. Acuerdos de Paz", que se presentara ante la ONU en diciembre de 1994 para gestionar recursos económicos que cubran el déficit de los programas de reinserción; SRN. "Principales Logros a Diciembre de 1994"; y "Costos de los Programas y Proyectos dentro del Marco de los Acuerdos de Paz, 1992-1995". oct. 1992.

Para los lisiados representados por ASALDIG y ALFAES, los subprogramas de atención médica y rehabilitación se han llevado a cabo con bastantes problemas y aún hay lisiados que necesitan capacitación adecuada para reintegrarse a la vida civil.

Según Chávez Bonilla, directivo de ALFAES, y Rafael Aquino directivo de ASALDIG, el mayor problema de los lisiados de guerra es que a 3 años de haber terminado el conflicto no se ha resuelto el problema de sus pensiones, situación que ha motivado varias

movilizaciones de lisiados y la pérdida de una vida a manos de la Policía Nacional frente a la casa presidencial.

La Asamblea Legislativa votó en 1993 un Decreto de Ley que establece que los lisiados de guerra y familiares directos de los muertos en el conflicto armado recibirían pensiones proporcionales a su grado de discapacidad o dependencia del familiar muerto a partir de 4 de noviembre de 1994. Según esta ley, los discapacitados totales recibirían pensiones de 1,050 col. mensuales, que corresponde actualmente al salario mínimo nacional. Para esto se constituyó el Fondo de Lisiados, que cuenta en su directiva con representantes de ambas organizaciones de lisiados.

Llegado el 4 de noviembre de 1994, no se pagó ninguna pensión, pero la Asamblea Legislativa votó por unanimidad otro Decreto de Ley que establece que los lisiados de guerra y familiares de ex-combatientes fallecidos recibirán por el período que va del 22 de enero de 1993 al 31 de octubre de 1994 "un beneficio cuyo pago estará sujeto a la obtención de donaciones y préstamos no reembolsables destinados a esta finalidad específica"³³. O sea, que si no se consiguen fondos donados, los lisiados no recibirán nada por ese período.

El Fondo de lisiados ya está funcionando y cuenta con un equipo asesor contratado y un fondo preliminar de 35 millones de colones entregados por el gobierno. ASALDIG ha entregado una lista de 680 discapacitados totales, entre los que destacan 25 situaciones dramáticas, sin posibilidad alguna de sostenimiento económico. Sin embargo, hasta el momento no se ha pagado ni una sola pensión. Inocente Bonilla, hemipléjico y epiléptico sin familia vive en el local de ASALDIG, de la solidaridad de otros lisiados. Martín Chávez, esquizofrénico, ya hace dos meses que ha sido dado de alta en el hospital psiquiátrico, pero no tiene familia que lo pueda recoger ni recursos para sostenerlo.

Los representantes de ASALDIG y ALFAES se muestran muy críticos sobre el manejo que ha hecho el gobierno de la reinserción de los lisiados y desilusionados de todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa.

3.5 Los desmovilizados de la FAES

En estos días se suceden las manifestaciones de los ex-combatientes del gobierno. Dos meses antes, unos cientos de desmovilizados tomaron la Asamblea Legislativa y no permitieron salir durante dos días a los legisladores. ADEFAES exige que se hagan efectivas las indemnizaciones prometidas, que se agilicen la transferencia de tierras y la entrega de los créditos y que se forme una comisión que investigue la corrupción en el ejército.

³³ SRN, "Gobierno de El Salvador. Acuerdos de Paz", *op. cit.*