

Programa de Acceso a la Tierra

PACTA

Formación de empresas productivas en tierra propia.

Lecciones Aprendidas



Banco Mundial

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión del material contenido en este producto para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente.

Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para venta u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Programa de Acceso a la Tierra (PACTA), Col. Tepeyac Norte, calle Froylán Turcios, casa 1002, Tegucigalpa, Honduras, CA o por correo electrónico a pacta@fao.org.hn

FAO 2006

Coordinación técnica: Héctor Tablas

Edición: Héctor Tablas, Raúl Alemán, Héctor Chávez, Wilmer Sánchez, Adán Bonilla, Aleyda Ramírez, Vanesa Baldassarre, Angel Murillo.

Revisión técnica: Héctor Tablas, Raúl Alemán, Carlos Andrés Zelaya

Diseño gráfico: Manuel Antonio Alonzo Valdéz

Edición: abril de 2006

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso y hecho en Honduras

INDICE

Introducción.....	1
Objetivos.....	2
Visión	2
Misión.....	2
Lecciones aprendidas en la implementación de PACTA..	2
Modelo PACTA.....	3
Facilitador y coordinador del proceso.....	4
Asistencia técnica.....	5
Financiamiento.....	5
Capitalización de las empresas productivas.....	6

Introducción

El programa de acceso a la tierra (PACTA) interviene el marco de un nuevo proceso para el acceso a la tierra con la participación de nuevos actores con enfoques diferentes a los que anteriormente fueron desarrollados.

En particular, se trata de un sistema de acceso a la tierra a través del mercado se procura fomentar el desarrollo empresarial desde el inicio, lo que incluye la implementación de mecanismos flexibles para la identificación y negociación de la tierra, así como el desarrollo de la capacidad de trabajar con instituciones financieras privadas.

Estos factores se suman para presentar nuevos y diferentes requerimientos de asistencia técnica que respondan a los objetivos específicos de las familias participantes en PACTA. Estos requerimientos incluyen asistencia técnica en las siguientes áreas: negociación (compra-venta) de tierras, gestión empresarial en las unidades productivas compradas a crédito, acceso y uso de servicios financieros rurales brindados por instituciones financieras privadas, selección y contratación de servicios técnicos ofrecidos por empresas privadas.

PACTA asume que facilitar el acceso a la tierra es una de las condiciones básicas para el establecimiento de proyectos productivos sostenibles, pero no la única. En consecuencia, contribuye a la creación de condiciones que conducen al establecimiento y desarrollo de empresas productivas eficientes en las tierras adquiridas. Estas empresas propician la integración exitosa de las familias participantes en el programa al mercado, elevando así sus ingresos y por tanto su calidad de vida. Es por ello que PACTA promueve la formación de una visión empresarial entre la población meta.

Por su parte, el esquema financiero establecido en el programa permite controlar los riesgos de los primeros años de la empresa mediante el uso de un capital semilla no reembolsable para financiar inversiones y capital de trabajo. Con ese mismo fin, el Programa plantea que el plan de inversión sea concordante con el desarrollo de las capacidades técnicas y gerenciales de los mismos productores en el contexto de su propio proceso de auto desarrollo.

Desde esta perspectiva, la prestación de servicios de asistencia técnica y capacitación gerencial son componentes fundamentales en el Programa, para asegurar el éxito de las empresas a financiarse.

Desde el punto de vista operativo, el programa integra a un conjunto de agentes vinculados a la problemática agraria los cuales contribuyen en distintos grados a la ejecución y éxito del mismo. Así, participan en la ejecución del programa los siguientes organismos: el Estado, organizaciones privadas de apoyo al sector agropecuario (las que operan como Unidades Técnicas Locales), familias pobres rurales, instituciones financieras privadas, asociaciones o grupos locales (expresados en las Redes Locales de Apoyo) y empresas calificadas que presten servicios técnicos a la producción agropecuaria.

El concepto de empresa introducido por el Programa determina la diferencia principal entre la producción campesina tradicional y un nuevo modelo de producción empresarial que el PACTA promueve. Este enfoque es la clave para cambiar el sistema de producción de subsistencia a un sistema de producción que se incorpora al mercado en condiciones de competitividad.

El PACTA como programa de desarrollo dirigido a la población pobre rural, considera que los costos del apoyo financiero (capital semilla no reembolsable) que se realizan a las empresas productivas, corresponde al costo de insertar la población meta a la economía de mercado.

Las lecciones que aporta el programa constituyen en este sentido un insumo valioso para la definición de una política nacional de tierras y desarrollo empresarial rural.

Objetivo

Facilitar el acceso a la tierra y a los activos complementarios, para fomentar la formación de empresas productivas sostenibles por parte de familias campesinas sin tierra propia o por familias de pequeños productores con poca tierra o tierra insuficiente para lograr procesos de acumulación.

Visión

Familias rurales pobres con producción de subsistencia se han transformado en familias con producción sostenible, mediante el establecimiento de empresas productivas en tierra propia aplicando los principios de descentralización, simplificación, alta participación del sector privado y monitoreo de la sociedad civil.

Misión

Validar y promover una metodología alternativa como solución innovadora para lograr el acceso a la tierra a la población meta mediante la formación y consolidación de empresas productivas, a través de la facilitación de servicios privados de asistencia técnica y financiamiento.

Lecciones aprendidas en la implementación

Uno de los objetivos específicos de PACTA es su establecimiento como un programa nacional que opere de conformidad con la metodología validada en el programa piloto. De este modo, la sistematización de experiencias y el rescate de las lecciones aprendidas se convierten en aspectos cruciales para fundamentar la continuidad del programa y potenciar el mismo como un instrumento de mayor impacto para la reducción de la pobreza.

En un ejercicio realizado por la Unidad de Gestión, que incluyó la revisión de la cronología histórica del programa, los informes anuales de avance, las memorias de las misiones conjuntas

Banco Mundial FAO, los informes del proyecto de cooperación técnica y sobre todo la experiencia acumulada de los miembros del equipo técnico, se continuó con el proceso de identificación y rescate de las lecciones aprendidas como parte del proceso de sistematización de la experiencia del programa.

En el marco del ejercicio realizado, las lecciones aprendidas se consideran el aprendizaje generado en la implementación del programa y sus procesos que permiten obtener elementos para su fortalecimiento o modificación y que permitan la replicación de la metodología propuesta.

Es así como inicialmente se definió los temas centrales sobre los cuales se trabajaría para agrupar las lecciones en una dinámica de temas macro que aborda el programa.

Los temas son los siguientes:

- ✍ El modelo PACTA (acceso a la tierra vía mercado).
- ✍ La facilitación y coordinación del proceso (rol de la UG).
- ✍ La asistencia técnica.
- ✍ El financiamiento privado.
- ✍ La capitalización de las empresas productivas.

El ejercicio servirá para enriquecer las consultorías de sistematización que desarrolla el programa y como un elemento generador para el proceso de definición de los fundamentos conceptuales de un programa ampliado.



El rescate de las lecciones aprendidas se convierten en aspectos cruciales para fundamentar la continuidad del programa y potenciar el mismo como un instrumento de mayor impacto para la reducción de la pobreza.

Modelo PACTA

Para el éxito del Programa es indispensable que los diferentes actores participantes se apropien de los objetivos, conceptos y métodos para el desarrollo agroempresarial rural que promueve PACTA.

El modelo PACTA es un mecanismo efectivo para la canalización de recursos públicos y privados para la capitalización de las empresas productivas y contribución a la reducción de la pobreza en el medio rural.

El perfil idóneo de la familia participante en el Programa implica que preferiblemente la misma haya logrado su seguridad alimentaria lo cual acelera un proceso de aprendizaje para su sostenibilidad e incorporación al mercado.

La actitud de la familia participante en términos de responsabilidad, compromiso, transparencia y apertura al cambio es un factor esencial para el éxito de la empresa productiva.

Las familias participantes con experiencia previa en esquemas organizativos empresariales presentan mayor capacidad de gestión en las empresas productivas.

El esquema de incentivos del modelo permite la participación de los actores en condiciones de mercado que responden a sus objetivos y expectativas.

La organización del trabajo, como una decisión propia de las empresas productivas, responde a la madurez organizativa e interés genuino de las familias participantes en las mismas.

El desarrollo empresarial es un proceso concordante con el aprendizaje de las familias sobre la capitalización y sostenibilidad de la empresa productiva.

El desarrollo empresarial rural se fundamenta en la participación equitativa entre hombres y mujeres.

La participación de la mujer en el modelo PACTA encuentra mejores condiciones estratégicas en los grupos étnicos (Lencas), asociaciones regionales y grupos organizados

(de mujeres y mixtos).

✍ La promoción de un programa como PACTA debe realizarse en forma selectiva y gradual conforme se desarrolla la experiencia institucional para evitar expectativas sobredimensionadas del mismo.

✍ Los órganos directivos de un Programa como PACTA deben incluir a los actores involucrados con intereses legítimos que apoyen en aspectos operativos y estratégicos del mismo.

✍ El acceso a la tierra por si sola no significa desarrollo, el modelo PACTA brinda acceso a los activos productivos generando las condiciones para dinamizar la actividad económica y el funcionamiento de las instituciones de mercado (financiamiento) y ajenas al mercado (gobiernos locales, redes sociales) proporcionando las bases para la reducción de la pobreza.

✍ Los procesos de capitalización bajo condiciones de mercado demandan un aporte inicial de las familias participantes lo cual resulta en el mejoramiento de sus condiciones de vida en el mediano plazo.

✍ El fomento del principio de autonomía de los actores, garantizado por el rol facilitador de la UG, permite la articulación de los mismos en un esquema coherente de incentivos y transparencia en el proceso.

✍ Bajo un ambiente económico desfavorable y con la desarticulación del sector agropecuario nacional las empresas productivas encuentran mayores retos para su sostenibilidad.

✍ El incentivo inicial que mueve a las familias campesinas para participar en el Programa es lograr el acceso a la tierra y obtener una transferencia no reembolsable que les permite establecer una empresa productiva.

✍ La presión del pago de la deuda por la tierra y la gestión de la empresa productiva demanda de las familias participantes la apropiación e implementación de una visión de mercado en el corto plazo.

✍ La presión del pago de la deuda desde el primer año lleva a las empresas productivas a

El plan empresarial debe ser el resultado de un análisis en conjunto de las capacidades, aptitudes de las familias participantes, potencialidades del predio y oportunidades de mercado.

Un mayor impacto del modelo requiere de registros de la propiedad, catastro y sistemas de información confiables

El pago de los préstamos está en función de la capacidad de pago de las empresas productivas determinada por la rentabilidad de los rubros a explotar y de la voluntad de pago de las familias participantes.

En el contexto de la estrategia para la reducción de la pobreza la consolidación del modelo de acceso a la tierra vía mercado requiere de la implementación de una política nacional de tierras, financiamiento en el marco del desarrollo rural y la participación efectiva de los actores

El modelo de compra de tierras en dominio pleno es un segmento reducido en todo el ámbito nacional considerando la magnitud del problema del acceso a la tierra.

La prevención de conflictos agrarios debe incluir distintas alternativas de acceso a la tierra que contribuyan a la disminución de la presión social por el acceso a los activos productivos

A través de los procesos participativos que propone el modelo las familias participantes superan en forma creciente y ascendente, los niveles de subsistencia para alcanzar niveles de empresa productiva sostenible

El otorgamiento de préstamos de parte de instituciones financieras privadas, como un requisito para la asignación de recursos públicos permite que éstos se dirijan a proyectos con mayores posibilidades de generar empleo e ingresos de las familiar participantes.

La separación de las operaciones del programa del papel normativo del Gobierno es un factor que permite a todos los actores actuar en un ambiente transparente y equilibrado.

El uso de fondos públicos dirigidos a la inversión de actividades productivas rentables

dinamiza la reactivación de la economía rural contribuyendo a la gobernabilidad y estabilidad de la población rural.

Facilitación y coordinación del proceso

✍ La comprensión de los objetivos y roles de los diferentes actores permite encontrar las sinergias para la viabilidad del proceso.

✍ Un proyecto piloto requiere de un sistema de seguimiento y evaluación que se adapte y responda a las necesidades que surgen en su proceso evolutivo.

✍ El aprendizaje social e institucional es indispensable en el piloto y se fortalece con la implementación del sistema de seguimiento y evaluación participativa.

✍ La metodología PACTA promueve la participación de la sociedad civil (familias participantes, organizaciones de productores) en los procesos locales de desarrollo.

✍ La metodología PACTA fomenta la coordinación de acciones entre actores de los mercados de tierras, asistencia técnica, financieros y de productos y servicios

✍ Las familias participante en el PACTA adquieren capacidades propias de gestión: como empresa en vías de desarrollo y en estructuras de participación ciudadana a nivel local y nacional (redes de apoyo)

✍ El levantar capacidades locales fortalece los elementos de sostenibilidad de las empresas productivas

Asistencia técnica

La oferta tradicional de los servicios de asistencia técnica basada en aspecto productivista y con debilidad en los aspectos de administración, rentabilidad y mercadeo no satisface la demanda de las EP's

La asistencia técnica tradicional no se considera como un activo productivo estratégico por las empresas productivas por lo que se resisten a pagarla

La diversificación en las fuentes de ingreso como parte del proceso de conceptualización del plan empresarial contribuye a la disminución del riesgo.

El desarrollo empresarial rural es un proceso que demanda una asistencia técnica de calidad en un espacio de tiempo mayor a lo previsto en el proyecto piloto y vinculado a la situación inicial de las empresas productivas en aspectos organizativos, gestión empresarial y acceso a mercados.

La dispersión geográfica de productores individuales eleva el costo de la asistencia técnica y el seguimiento de la UG.

La asistencia técnica para el desarrollo empresarial rural promovido por el Programa tiene un costo alto lo que demanda mayor productividad, rentabilidad y eficiencia de las empresas productivas

La oferta de servicios de asistencia técnica de calidad se ve afectada por algunos aspectos macro del entorno como ser:

Limitados programas de investigación agropecuaria lo cual reduce la oferta de nuevas tecnologías.

Desarticulación entre la investigación y la extensión.

Contenidos curriculares requieren actualización a las demandas de globalización.

Necesidad de fortalecimiento de una política nacional integral de asistencia técnica.

Financiamiento

El producto crediticio para la compra de la tierra a largo plazo requiere de tasas de interés y plazos promedio acordes al entorno social, económico y ambiental del medio rural.

La implementación del modelo de acceso a la tierra vía mercado requiere de un ambiente de estabilidad en el sistema financiero nacional y solidez de las instituciones financieras participantes.

Las operaciones de crédito para la compra de la tierra a largo plazo requieren garantías colaterales a través de un fondo de garantía complementaria

La voluntad y disciplina de pago de las familias participantes en el programa piloto permite crear el ambiente de confianza para la inversión de parte del sector financiero privado.

El compromiso y derechos a nivel de familia incentivan el repago de los créditos para la compra de la tierra.

El análisis crediticio de los planes empresariales es indispensable para disminuir el riesgo en el repago de los préstamos.

La estructura de pasivos de la banca hondureña, caracterizada por un alto porcentaje de captación de depósitos del público a corto plazo, técnicamente implica limitaciones para colocar fondos en préstamos a largo plazo como lo requieren los proyectos de PACTA¹.

Una fase ampliada de PACTA demanda de fondos públicos suficientes para la compra de la tierra canalizados por el sector financiero privado y el fondo de cofinanciamiento para capital semilla.

El sector cooperativo ha mostrado mayor compromiso con el desarrollo local permitiendo mayor financiamiento a largo plazo para la compra de la tierra en el marco del Programa.

1. - Los bancos por lo general no conceden préstamos con recursos propios mas allá de tres años, a menos que se trate de préstamos redescontados; lo que contrasta con el tipo de operaciones crediticias que se necesitan para la compra de tierra, que en el caso de PACTA es en promedio de 9 años.

La limitada infraestructura y capacidad de intermediación financiera en las áreas rurales restringen la movilización de recursos para el financiamiento para la compra de tierras

El mejoramiento en las capacidades de evaluación de riesgos, tecnologías crediticias apropiadas como las de microfinanzas y otras, son esenciales en las IFPs para afinar la asignación de recursos públicos a iniciativas que generen inversión, empleo e ingresos.

Capitalización de las empresas productivas

La claridad en los derechos de propiedad genera un incentivo para el éxito del modelo de acceso a la tierra vía mercado.

El proceso de capitalización de las empresas productivas requiere de capital semilla para la ejecución del plan empresarial.

La acumulación de conocimientos en las familias participantes resulta en la acumulación de capital y sostenibilidad de las empresas productivas.

La articulación de la empresa productiva en los mercados bajo condiciones de productividad y rentabilidad constituye un elemento fundamental para su sostenibilidad.

Los aportes de las familias participantes contribuyen al proceso de capitalización de la empresa productiva y son parte del concepto de compartimiento de riesgos que incentivan a las familias para un mayor compromiso crediticio.

El ahorro y la diversificación de inversiones productivas / rentables son el complemento de la cultura de pago para la capitalización de las empresas a través del capital semilla.

El proceso de capitalización de la empresa productiva se traduce en diferentes ámbitos como ser humano, social, financiero y ambiental.

