

PACTA

Una Alternativa para el Desarrollo Empresarial
y la Competitividad Rural



HONDURAS

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

Recopilación y Redacción: Tom Korczowski

Coordinación técnica: Héctor Tablas

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

Revisión técnica: Héctor Tablas, Raúl Alemán, Angel Murillo

Diseño gráfico: Manuel Antonio Alonzo Valdéz

Edición: Octubre de 2006

Impreso y hecho en Honduras

Índice

RESUMEN DEL PROCESO REALIZADO Y PROPUESTA AL FUTURO	1
Los resultados concretos del programa	1
Desarrollo empresarial rural mediante alianzas estratégicas	3
Esquema de incentivos	3
Articulación pública y privada	4
El esquema de incentivos alineados para inducir desarrollo empresarial	5
Gestión del proceso participativo	6
La formación de una empresa en PACTA	7
Las alianzas estratégicas del programa	8
Hacia un proceso más incluyente	9
Institucionalidad	10
Breve comparación con otros programas	11
De la etapa piloto al programa autogestionario	12
Cambios propuestos para la segunda etapa	13
PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS EN EL FINANCIAMIENTO DE TIERRAS	14
Resultados obtenidos en el financiamiento privado de tierras	14
Lecciones obtenidas de la experiencia piloto de financiamiento de tierras	15
Lecciones que se derivan de la interacción entre los actores relacionados con el financiamiento de tierras	15
Lecciones derivadas de la participación de las instituciones financieras privadas (IFP)	18
Lecciones derivadas de la participación de las unidades técnicas Locales (UTL)	20
Lecciones derivadas de la participación de las empresas productivas	21
LECCIONES APRENDIDAS EN LA GESTIÓN DEL PROYECTO PILOTO	23
Las empresas y unidades técnicas locales	23
Configuración de la empresa	23
Capitalización y estrategia de acumulación	24
Acumulación y equidad de género	25
Acompañamiento integral	25
Hacia una estrategia territorial de servicios	26
La gestión del proceso	28
Esquema de incentivos	29
Descentralización y alianzas estratégicas	30
Aprendizaje y transparencia mediante evaluación participativa	30
Otras observaciones sobre lecciones aprendidas	31
NUEVA ETAPA DEL PROGRAMA	32
Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio	32
Nuevas modalidades en beneficio de comunidades forestales e indígenas	33
Empresas y otras iniciativas mancomunadas	35
RLA como la base institucional del programa	35
LA BASE INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA	36
PACTA en el marco de políticas de gobierno	36
Participación de gobierno local	37
La alternativa: una asociación civil de los socios	37
(1) Asamblea de socios	37
(2) Unidad de gestión	37
A. De los fines de la asociación	38
De las capacidades y funciones de la asociación	39
Siglas y acrónimos	40

I. Resumen del proceso realizado y propuesta hacia el futuro

El Programa de Acceso a la Tierra¹ (PACTA) es un proceso de desarrollo rural basado en la formación de empresas sostenibles en beneficio de familias de escasos recursos económicos. Cabe recalcar que el programa no se centra en el traspaso de tierras sino trata de *facilitar acceso a todos los activos productivos* que las familias asociadas necesitan para formar y consolidar su empresa. Aunque la compra de tierra es requisito según el reglamento actual del programa, no es un fin aislado.

Esta reflexión pretende sintetizar el *aprendizaje social* basado en la experiencia participativa de la etapa piloto. La síntesis que se presenta a continuación sirve, a su vez, para fundamentar una propuesta sobre la continuidad y reformas del programa. Las reformas recomendadas deberían establecer una base operacional más sólida y permitir que PACTA sea más incluyente de la población meta.

Los resultados concretos del programa

Financiamiento privado y formación de empresas. El programa ha logrado articularse con 17 Instituciones Financieras Privadas (IFP) y 7 unidades técnicas locales (UTL). Hasta la fecha han apoyado el establecimiento de 50 empresas grupales (y otras 100 empresas individuales²) en tres regiones del país. PACTA sigue siendo el único programa de desarrollo en América Latina en el cual las IFP proporcionan créditos con recursos propios para la adquisición de tierra rural. En cuanto a generar inversión de contraparte, PACTA debe estar entre los programas de mayor cumplimiento. [Los detalles se presentan en Principales Resultados Alcanzados en el Financiamiento de Tierras, p. 16]

Cuadro 1. Datos básicos sobre la participación de las IFP

Número de IFP con préstamos contratados	17
Cartera total (tasa de cambio promedio: 18)	US\$ 2,181,383
Sector cooperativo y OPDF	70 %
Sector bancario	30 %
Sanidad de la cartera ³	97 %

✦ En total unas 720 familias campesinas se han incorporado al proceso y han comprado aproximadamente 2,750 mz de tierra productiva (3.7 mz por familia). El préstamo promedio por familia es US\$ 3,000 y el programa ha asignado a las empresas un capital semilla equivalente a aproximadamente US\$ 4,800 por familia, monto usualmente desembolsado sobre un período de tres a cuatro años. El total de estas transferencias es US\$ 3.5 millones.

✦ La gestión del programa ha logrado construir un patrimonio nuevo de capital social basado en la articulación entre instituciones financieras privadas, familias campesinas y UTL. Las familias campesinas que antes se quedaron al margen de los mercados financieros, de tierra y de servicios se convierten en el punto focal que genera enlaces entre los negocios de las IFP y proveedores de servicios.

1. El nombre "Acceso a la Tierra" se debe más a los antecedentes del programa (que incluyeron propuestas sobre diferentes esquemas de corte 'fondo de tierra') y no tanto con la lógica del programa en sí. Dados estos antecedentes,

2. Les llaman "individuales" cuando tienen préstamos a nombre de cada familia pero muchas de estas familias trabajan en colectivo.

3. Las empresas fracasadas hasta ahora son las que fueron formadas en el mero inicio del programa y bajo fuertes presiones políticas para dar respuesta a reclamos de grupos campesinos agremiados. Por eso, las decisiones que contribuyeron a la aprobación de los proyectos no fueron basadas en un análisis de viabilidad económica.

- Las empresas, UTL (y otros proveedores de servicios), IFP constituyen la base de una red de actores más amplia a nivel de las regiones donde PACTA opera. En cada región, organizaciones de segundo grado, alcaldías y ONG se reúnen en Redes Locales de Apoyo (RLA). Aunque sea difícil medir la formación de capital social, el impacto del programa a nivel de la comunidad es evidente por las iniciativas mancomunadas que las RLA realizan. Para el futuro las RLA serán indispensables para el desarrollo del programa.

- Empleo. *Cada familia que participa en PACTA genera un empleo de tiempo completo para otra familia* que no participa directamente en el programa⁴. En total, el programa ha generado 3,618 empleos. El costo-beneficio es susceptible a analizarse en distintas formas, incluyendo el indicador de inversión por empleo. Sobre este punto, PACTA se compara muy favorablemente con programas similares⁵. En términos de costo global por familia, PACTA también se compara favorablemente con el recién aprobado (junio, 2005) proyecto de Jóvenes Emprendedores Rurales en México (World Bank, Report No: 32666-MX)⁶

- Ingresos. Aun dada la carga financiera de los préstamos y la etapa temprana en que se encuentra la mayoría de empresas, el ingreso promedio de las familias ha aumentado en 10% debido a la generación de empleos permanentes. Las familias que han llegado a su cuarto año de participación, el ingreso anual ha incrementado en 136% de una línea base de L 11,340 a L 26,700. Se espera que este indicador mejore cada año con la diversificación económica y la reducción de la carga financiera.

Estos puntos son importantes para entender el costo y beneficio de PACTA aunque se valore adecuadamente el impacto de establecer empresas autogestionarias y sustentables a largo plazo. La manera en que se cumple con este objetivo, es mediante la articulación de actores en alianzas estratégicas a nivel local, potenciando de esta manera los impactos. Todo el proceso se vuelve más sustentable por construir capital social entre diversos actores públicos y privados.

4. Datos vigentes a diciembre de 2005.

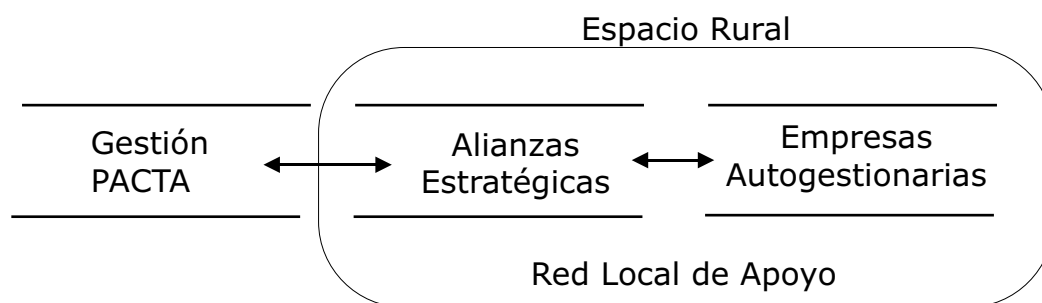
5. En el documento del proyecto Fondo de Tierras de Guatemala se hizo notar:

"En comparación con otros programas similares, el costo por familia (US\$4,160) más la deuda sobre tierra asumido por los beneficiarios (US\$5,000) de esta propuesta no es alto: Brasil (US\$10,000), Colombia (US\$22,000), Sur África (US\$10,000); otros programas de reformas administrativas de tierras han tenido costos mucho más altos: Brasil (US\$35,000), El Salvador (US\$20,000), Chile (US\$14,000). Con base en datos históricos, la norma es que un costo menor de US\$15,000 por familia se considera apropiado, con el componente de tierra equivalente a 40-50% del total. Para comparar, el costo por trabajo (no por familia) creado a través de programas de obras públicas en 1995 PPP es US\$9,700 en Honduras, y \$14,300 en Nicaragua. (World Bank, Report No. 18555-GU, 1998)" [Traducción propia] "In comparison with other like programs, the cost per family (US\$4160) plus land debt assumed by beneficiaries (US\$5000) proposal here is not high: Brazil (US\$10,000), Colombia (US\$22,000), South Africa (US\$10,000); other administrative land reform programs have had much higher costs: Brazil (US\$35,000), El Salvador (US\$20,000), Chile (US\$14,000). As a rule of thumb, based on historical data, a cost of less than US\$15,000 per family is considered appropriate, with land component 40-50% of total costs. As a matter of comparison, the cost per job (not per family) created in public works programs in 1995 PPP is US\$9,700 in Honduras, and US\$14,300 in Nicaragua."

6. Excluyendo los costos administrativos del programa JER, el costo por familia varía entre US\$8,300 a US\$12,500 dependiendo del número estimado (10,000 a 15,000) de familias a beneficiarse. Todo el financiamiento del programa, incluyendo los créditos, vendría del sector público.

Desarrollo empresarial rural mediante alianzas estratégicas

Figura 1. Funcionamiento del programa



La Unidad de Gestión de PACTA promueve la formación de empresas rurales mediante *alianzas estratégicas* en cada territorio donde opera. Las alianzas básicas del programa se articulan entre las familias que establecen empresas, instituciones financieras privadas (IFP) que proporcionan créditos a las empresas y unidades técnicas locales (UTL) que acompañan a las empresas en la primera etapa de su desarrollo; comenzando con la formulación del plan de negocio y durante dos años de implementación⁷. El proceso de establecer empresas autogestionarias ha inducido el acercamiento de diferentes organizaciones e instituciones al programa. Se refiere, por ejemplo, a la municipalidad, asociaciones, cooperativas de segundo grado, ONG y otros programas del sector público que se interesan por el éxito de las empresas y contribuyen al proceso en distintas formas.

Esquema de incentivos

Las alianzas se establecen con base en un esquema de incentivos financieros diferenciados que incluye:

- ◆ *Pagos por servicios* a las UTL (y otros proveedores especializados) para asegurar el acompañamiento de las empresas y
- ◆ *transferencias no-reembolsables* (TNR) capital semilla entregadas directamente a las empresas
- ◆ Para la implementación de planes de negocio.

Las UTL acompañan a varias empresas en el mismo territorio, brindando servicios relacionados con comercio, producción, finanzas y administración y cuando haya necesidad trabajan con otros proveedores de servicios especializados, por ejemplo, en derecho legal propietario. Los proveedores reciben pagos ajustados a sus costos de operación y pueden ganar un margen adicional siempre y cuando la empresa que asesora tenga éxito. En el caso de que la UTL no proporcione servicios satisfactorios la empresa tiene derecho a sustituirla.

El incentivo de mayor peso que el programa dispone es la TNR. Estos fondos sirven para ejecutar el plan de negocio que la empresa prepara con el apoyo de la UTL. El programa transfiere fondos a la empresa sólo en el caso de que una institución financiera privada (IFP), después de analizar el plan de negocio, apruebe un préstamo para la compra de tierra. De esta manera, la TNR sirve para apalancar⁸ crédito y encaminar el desarrollo de la empresa con fondos públicos y privados.

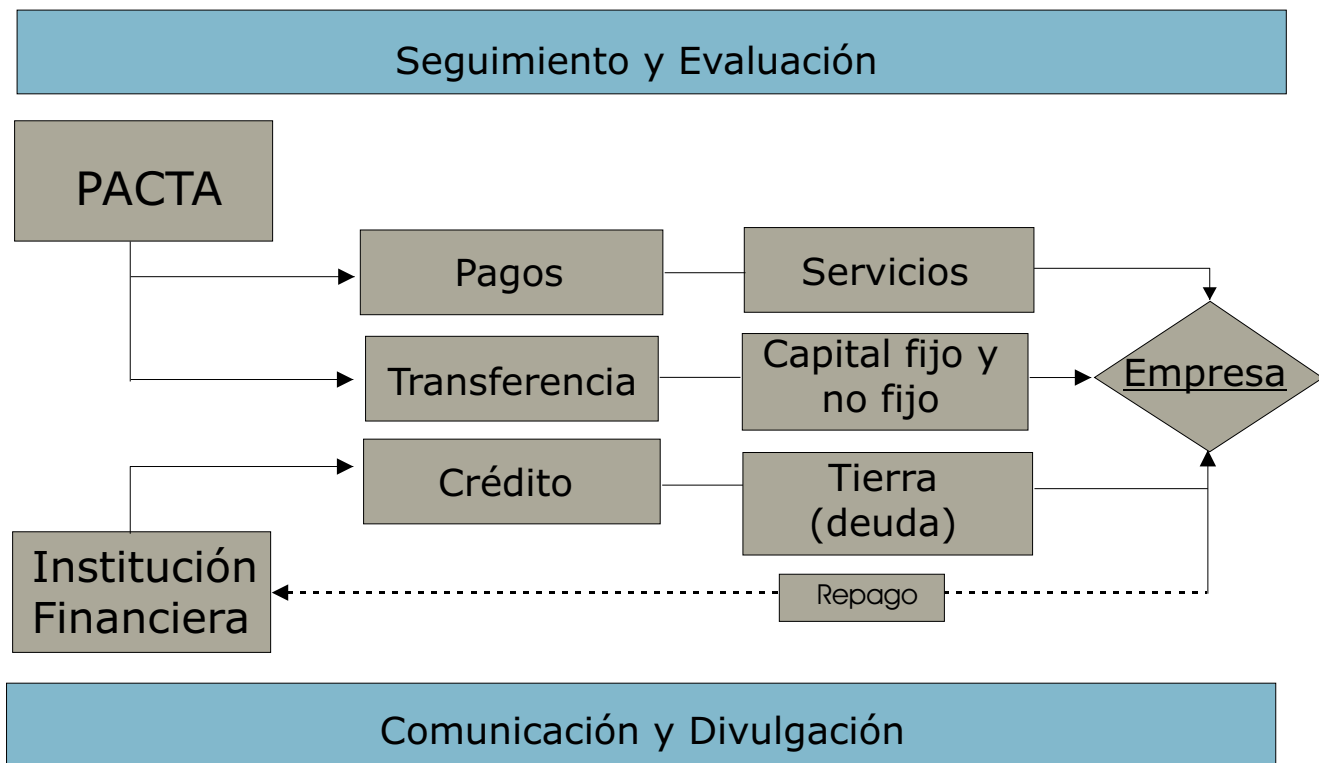
7. Dos años es el período que PACTA paga 100 % del costo de asistencia técnica. Ver adelante acompañamiento integral, p. 27.

8. El 80% del monto total prestado (L 33 millones), ha provenido de recursos propios (patrimonio y/o pasivos) de las IFP. Véase p. 16.

Articulación pública y privada

Las IFP no reciben subsidios u otros incentivos directos del programa. Su participación se debe a dos factores principales: (i) la reducción de los riesgos crediticios, que perciben las IFP, como resultado de las transferencias que reciben las familias, que contribuyen a garantizar que las tierras que se adquieren, generarán ingresos en el corto plazo, como para el cumplimiento de los planes de pago; y (ii) el hecho de que la decisión crediticia es autónoma, sin ningún tipo de ingerencia "política". [Lecciones Obtenidas de la Experiencia Piloto de Financiamiento de Tierras., p.17] Como se ha analizado en el caso de bancos que arman negocios de micro-finanzas⁹, las IFP en PACTA darán continuidad al proceso sólo a la medida que les genere utilidades. Por eso el comportamiento positivo del portafolio de préstamos es la condición indispensable para que la articulación entre IFP, empresa y UTL se conserve. De hecho, se verá que la cartera de préstamos es muy sana.

Figura 2. Componentes básicos de PACTA



Efectivamente, PACTA no puede obligar a ninguna IFP aprobar un crédito en beneficio de un grupo particular. Lo que hace es (i) facilitar que la empresa y la UTL elaboren una propuesta técnica y financieramente viable y (ii) cumplir oportunamente con los pagos y transferencias que corresponden al programa de acuerdo con el plan de negocios. El hecho de que las IFP asociadas con PACTA han otorgado 247 préstamos a clientes individuales y grupales demuestra la eficacia obtenida en la gestión del programa y la confianza mutua entre las partes.

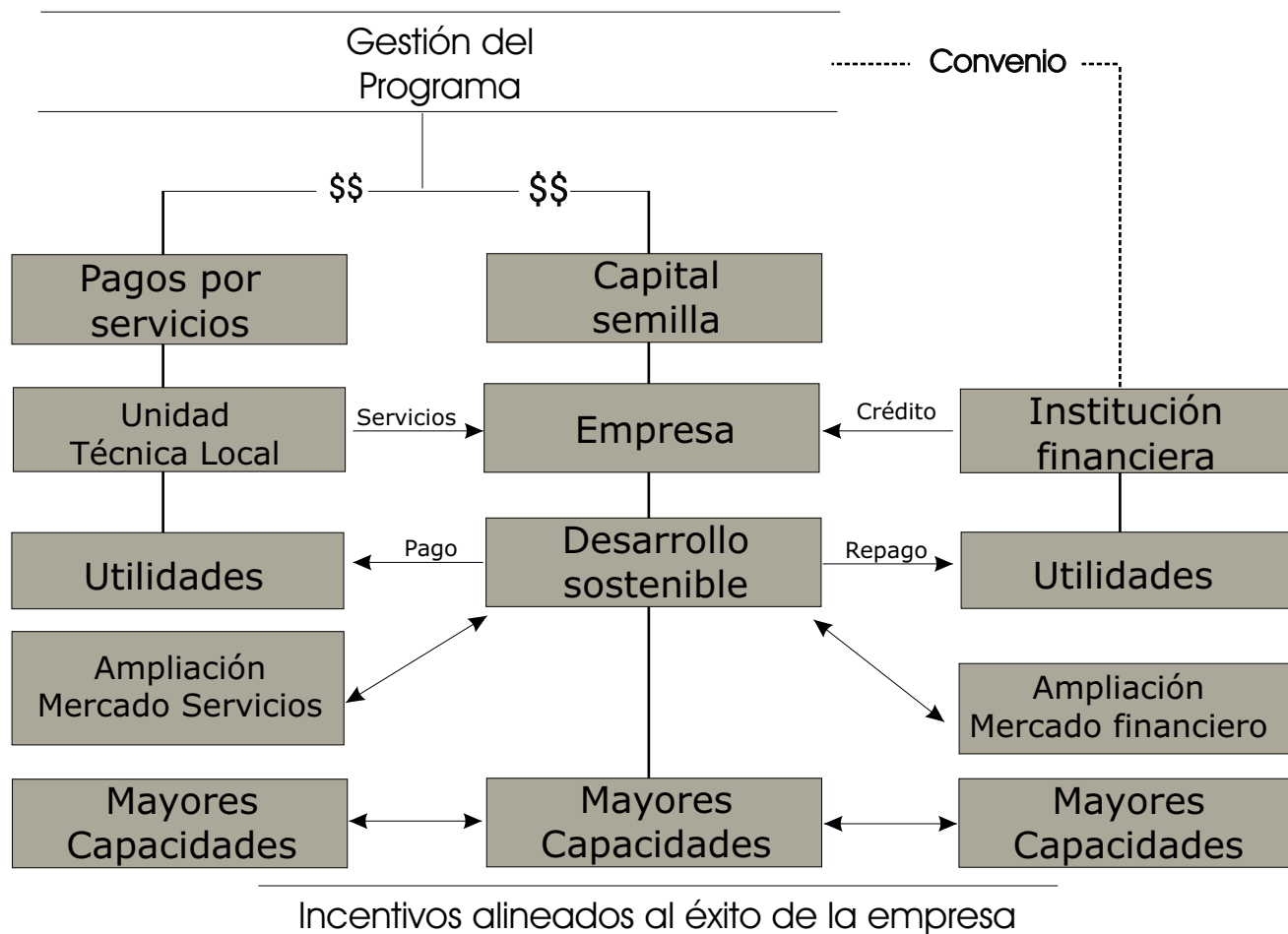
9. DFID. Banking the Underserved: New Opportunities for Commercial Banks. abril 2005. "Even if a bank enters the microfinance market for socially responsible reasons, the long-term viability of the microfinance program is eventually defined by its contribution to the bank's profitability. [Aún cuando un banco ingrese al mercado de micro-finanzas por motivos de compromiso social, la viabilidad a largo plazo del programa de micro-finanzas dependerá de las ganancias que se le genere al banco.] <http://www.dfid.gov.uk/news/files/banking-underserved.asp>

Cada préstamo aprobado significa que el grupo (o individuo) prestatario ya está encaminado en un proceso de desarrollo empresarial y que tiene acceso a servicios y capital para invertir. Con relación al uso de recursos públicos para la reducción de la pobreza, el proceso sirve para colocar en empresas con potencial de ser autogestionarias, sustentables y competitivas.

Desde el punto de vista de las familias organizadas en una empresa la contratación y el repago de las deudas (con tasas de interés de mercado) es la contraparte financiera que aportan al proceso. Todo el andamiaje del programa depende de que las empresas tengan la capacidad y voluntad para pagar sus deudas. Es cierto que la empresa recibe una donación de fondos públicos pero no es una transferencia puesto que a su vez asume la obligación de repagar una deuda.

El esquema de incentivos alineados para inducir el desarrollo empresarial rural

Figura 3. Incentivos básicos de PACTA



El gráfico ilustra el esquema simplificado de incentivos cuyo fin principal es el éxito de la empresa. El éxito de la empresa (desarrollo sostenible) es la condición esencial para que los otros actores sigan percibiendo beneficios propios. El enlace más crítico del esquema va entre la empresa e IFP ya que como se señaló, el "repago" de la deuda sobre la tierra es indispensable para fortalecer la articulación pública-privada. El repago de la deuda permite que las familias reunidas en una empresa se beneficien de la inversión total a largo plazo. Es decir, pagar la deuda les crea un patrimonio propio y los encamina un proceso de acumulación a mediano y largo plazo. El repago de la deuda genera un círculo virtuoso: cuando la empresa está en vías de acumulación, contribuye a la ampliación de los mercados financieros y de servicios a nivel de la zona.

Así se puede leer Figura 3 de manera horizontal y vertical. El proceso entraña la apropiación de capacidades: la UTL adquiere capacidades a raíz de su experiencia y participación en los procesos de desarrollo empresarial; la empresa se desarrolla y se apropia de las capacidades de autogestión empresarial; y la IFP desarrolla capacidades adecuadas para atender al nuevo mercado.

Gestión del proceso participativo

El trabajo de la Unidad de Gestión (UG) se centra en articular el triángulo de Empresa, UTL e IFP. La UG trabaja a nivel central para asegurar el buen manejo de los recursos del programa; y se está descentralizado hacia las regiones para mejorar el control de calidad sobre operaciones identificar oportunidades, y apoyar el desarrollo de alianzas locales. Todo el proceso se realiza en el marco del *sistema de seguimiento y evaluación participativa* (SEP). El SEP es un proceso de monitoreo de impacto y comunicación continua entre los actores que facilita el aprendizaje.

Recuadro 1. Como fue planteado el SEP

¿Que es un sistema de seguimiento y evaluación participativa?

“...Es un sistema de seguimiento y evaluación en el que todos los actores involucrados en la actividad a ser evaluada negocian y acuerdan los objetivos, indicadores, métodos y usos de la información. El sistema facilita la participación de actores que bajo sistemas tradicionales de seguimiento y evaluación tienen poco poder o voz para expresar sus puntos de vista e influenciar el proceso, por ejemplo los campesinos elegibles al participar... El SEP que se propone aquí... se basa en una combinación de métodos participativos y métodos de manejo eficiente de información a través de los cuales se crearán las condiciones para la sistematización de experiencias y el aprendizaje institucional.

...

Dada la naturaleza innovadora del proyecto piloto... se requiere establecer un sistema que involucre a los actores desde la concepción del sistema. Esto permitirá la discusión y acuerdo entre los actores del piloto en cuanto a objetivos, indicadores, métodos de medición, calendarios de actividades, producción de informes, retroalimentación del sistema y mecanismos para la modificación de procesos. El sistema SEP debe crear las condiciones y mecanismos para que todos los actores involucrados en el piloto tengan voz y voto en la evolución del [proyecto piloto] hacia un proyecto de cobertura nacional...”

Fuente: Misión de Preparación, mayo 2000.

Este planteamiento del SEP sigue siendo válido: asegura que todos los actores tengan una voz en la gestión del programa; facilita el monitoreo y medición de impactos; y garantiza la transparencia. Este proceso es lo que facilita el aprendizaje institucional y adaptación del programa.

El SEP también facilita la participación de instituciones y organizaciones que por distintos motivos buscan espacios en el proceso de desarrollo empresarial rural. De hecho, en cada territorio, las alianzas inducidas a través del programa se están organizando en una Red Local de Apoyo. La RLA es una estructura, todavía incipiente, que ha desarrollado a través del SEP y que podría constituir la base institucional del programa en el futuro. [Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio. p. 34]

En este sentido, el proceso de evaluación participativa contribuye a la formación de capital social en el espacio rural y se ha convertido en un proceso de apropiación por parte de los participantes.

En resumen, se puede apreciar que la compra de tierra no es más que un componente de la capitalización de empresas; y que siempre va en paquete con la asignación de fondos públicos y servicios para viabilizar la implementación de un plan de negocio. Como promedio, el costo de la tierra es 35 % del valor total de los proyectos productivos financiados en PACTA. El objetivo básico del programa es consolidar empresas en el campo pero la estrategia estriba en forjar alianzas que a su vez crean un ambiente más adecuado donde las empresas pueden prosperar.

Una de las lecciones más trascendentes del programa es que el desarrollo de empresas viables en el campo depende de un proceso más amplio de construir alianzas entre actores autónomos. Sobre todo en un ambiente caracterizado por vacíos institucionales parece ser la estrategia más viable.

La formación de una empresa en PACTA

Recuadro 2. Pasos hacia la formación de una empresa

La formación de una empresa en PACTA incluye los pasos a continuación:

- ✦ La identificación de grupos o familias particulares elegibles es parte del trabajo de la UTL, supervisores regionales de la UG o una organización que participa en la Red Local de Apoyo. Este y otros pasos se realizan a nivel local
- ✦ Los candidatos que se comprueban elegibles proceden a formular un plan de negocio con el apoyo de la UTL. El plan incluye el avalúo de la tierra que el grupo desea comprar
- ✦ El plan se presenta a la IFP para la toma de decisión crediticia y la Unidad de Gestión asegura el control de calidad. En particular, trata de evitar que la empresa adquiera una deuda excesiva con relación a su capacidad de pago. En el caso de que haya mutuo acuerdo entre la IFP y UG que la propuesta es viable (y la deuda es manejable), la IFP procede a otorgar un préstamo para la compra de tierra; y la UG procede a autorizar la asignación de fondos no-reembolsables a nombre de la empresa. Si la IFP no aprueba la propuesta, el proceso se suspende. La UG no tiene ninguna forma como para obligar a la IFP financiar uno u otro proyecto
- ✦ La UG asigna fondos adicionales para el pago de servicios de asistencia técnica y asesoría empresarial durante dos años. La UTL tiene incentivos amarrados con el comportamiento de la empresa. Otros proveedores de servicios especializados podrían asesorar la empresa
- ✦ El sistema de seguimiento y evaluación participativa involucra la nueva empresa desde el inicio, comenzando con una investigación en campo para establecer la línea base de las familias

El proceso es sencillo en concepto pero exigente en la práctica. El número de propuestas que se consideran financiables se limita principalmente por los vacíos institucionales que hacen difícil articular diferentes actores en un espacio rural específico. Parte de la valoración del programa es precisamente su eficacia en crear la articulación de actores en el campo. La aprobación de financiamiento implica que haya acceso a servicios adecuados; disponibilidad de fondos en la IFP para poder otorgar crédito a largo plazo; acceso a mercados y otras condiciones indispensables para el éxito de la empresa.

Cuando todas las condiciones necesarias se presentan, significa que los actores en el programa han identificado una buena oportunidad para invertir fondos públicos en una empresa viable. Visto de otra manera, las diligencias que el programa toma para seleccionar propuestas evita la inversión de fondos públicos en proyectos productivos con mayor probabilidad de fracasar.

Para ilustrar el proceso de formar una empresa en PACTA podemos usar el ejemplo de la familia Domínguez de Chilagatoro, Intibucá:

Recuadro 3. Narciso y María Domínguez

"...Con la tierra y los recursos necesarios para trabajar, nuestra familia se siente segura; estamos haciendo realidad lo que siempre habíamos soñado. Estas son las palabras de Narciso y María Domínguez. Antes de participar en PACTA, Narciso tenía que arrendar tierras por temporada. Ahora, gracias a un préstamo a largo plazo de la cooperativa de crédito COMIXIL, su familia es propietaria de 2,75 hectáreas. Cuando la cooperativa aprobó el préstamo, la familia recibió una donación complementaria para llevar a cabo el plan empresarial previamente preparado con el apoyo de la empresa ESMA, también basada en la zona. De esta manera, ESMA, COMIXIL, la familia y el programa se articulan en el proceso de formar y consolidar la empresa. Pagó los costos de asistencia técnica y otros servicios durante dos años e hizo posible inversiones fijas para consolidar el sistema de producción. Transcurrido poco más de un año, la familia Domínguez comercializa papas que cultivan durante todo el año en campos con sistema de riego y produce maíz y frijoles para consumo propio. Narciso comparte el sistema de riego (una bomba hidráulica simple que costó menos de US\$ 600) con otros vecinos que también participan en PACTA, junto a los cuales recibe asistencia técnica. En lugar de arrendar tierras por temporadas, las familias invierten en tierras propias, manejan el suelo y agua sosteniblemente y generan empleo estacional en la comunidad. El año pasado, debido al éxito del proyecto productivo y una coyuntura de mercado favorable, la familia Domínguez logró cancelar toda la deuda que tuvo sobre la tierra. Su préstamo fue para 7 años y pagaron en 2 años. La familia sigue participando en la Red Local de Apoyo de PACTA. Ya está buscando comprar otro terreno. La cooperativa de crédito COMIXIL le va a conceder otro préstamo puesto que se comprobó ser buen cliente..."

Fuente: UG de PACTA, 2006

Esta familia es excepcional pero no única: unas 20 familias adicionales han logrado retirar deudas sobre la tierra anticipadamente al mes de abril de 2006.

Las alianzas estratégicas del programa

El esquema de incentivos financieros genera una red más amplia de alianzas interinstitucionales e intersectoriales. Esta red de alianzas toma base en el esquema de incentivos financieros: las empresas reciben un capital semilla no reembolsable proveniente del programa; la IFP recibe un negocio rentable que cuenta con una garantía hipotecaria (pero ningún subsidio) y una garantía complementaria y las UTL reciben pagos por servicios. El esquema es sujeto a ajustes según los resultados del monitoreo sobre el comportamiento del programa. El éxito de las empresas es lo que hace que este engranaje funcione.

La base es el esquema de incentivos financieros pero las alianzas rebasan el esquema y le dan eco y fuerza a nivel del territorio.

Por ejemplo, las organizaciones de segundo grado apoyan grupos que constituyen su base en el proceso de convertirse en empresas y asimismo se fortalecen. De manera similar, las cooperativas de crédito se interesan por la oportunidad de unirse a procesos de desarrollo que benefician sus miembros-clientes y sus propios negocios. La municipalidad, pastoral social y ONG se interesan para apoyar un proceso de desarrollo local más equitativo. Así PACTA ha encaminado un proceso que sirve en los hechos para coordinar esfuerzos a nivel territorial y en este sentido podría contribuir a una mayor gobernabilidad.

La articulación de actores se está consolidando a través de las Redes Locales de Apoyo (RLA) que incluyen representantes no sólo del 'núcleo' del programa (empresas, IFP y UTL) sino también otros actores. No reciben incentivos financieros, pero se identifican con los intereses de las empresas y se benefician indirectamente. Las empresas se benefician de manera directa por ser el punto focal de las alianzas. En este medio, las empresas se articulan con actores que les facilitan mejor acceso a mercados (cooperativas de segundo grado), mejor infraestructura local (municipalidad) o participación en iniciativas mancomunadas (otros programas, ONGs, etc.). Aun sin tener el mandato, las RLA han comenzado a formular nuevas iniciativas (por ejemplo sobre comercialización y procesamiento de productos) al programa que tendría impacto a nivel de la mancomunidad de empresas y comunidades.

En resumen, comenzamos por señalar los diferentes componentes del proceso que incluye "acceso a la tierra" como uno de los activos importantes para la formación de empresas. De allí, se ha notado que la empresa no puede prosperar en un vacío institucional sino que depende del acompañamiento integral; acceso a mercados; financiamiento privado; gestión política frente al gobierno local; información oportuna e infraestructura social y económica. Estos y otros elementos (acceso a servicios básicos como salud y educación) tienen que articularse en el espacio geográfico donde las familias habitan. Las alianzas operativas de PACTA pueden entenderse en este sentido, como el capital social que el programa desarrolla y un proceso articulador a nivel del territorio que genera mayores oportunidades para las empresas.

Por lo general, las familias que constituyen empresas en el marco de PACTA nunca hubieran adquirido un patrimonio propio por otra vía. Se tratan de familias con grandes desventajas en todos los mercados de la economía rural: laboral, financiero, de servicios y de tierras; sin tener oportunidades para mejorar su nivel de vida¹⁰.

Hacia un proceso más incluyente

El "modelo" PACTA no es una estructura o fórmula estática. Es un proceso de cogestión adaptable a través del aprendizaje de los copartícipes. En este sentido, el intento no ha sido crear un arquetipo replicable en cualquier lugar, sino de poner en marcha un esquema participativo que permite a familias pobres establecer empresas viables. Con los ajustes apropiados, este esquema debe ser aplicable en un espacio rural más amplio y más incluyente siempre que conserve los principios de participación de actores autónomos, aprendizaje social, y viabilidad económica como condición para invertir.

Como proceso de desarrollo empresarial, las lecciones aprendidas deben ser aplicables a las comunidades que buscan alternativas económicas compatibles con el buen manejo de recursos naturales y la gestión de tierras comunales.

10. Las estadísticas más recientes disponibles (World Bank, Honduras Poverty Assessment, February 2006) indican que el alivio de pobreza en el país ha sido prácticamente nulo desde hace 1997; y que la pobreza y extrema pobreza se concentran en áreas rurales.

De hecho, se propone que PACTA trabaje con grupos forestales y comunidades indígenas en la formación de empresas financieramente viables y basadas en la gestión de recursos naturales, con el propósito de que el Programa pueda hacer efectiva la política de manejo comunitario de estos recursos¹¹.

La ampliación del programa a grupos forestales y comunidades indígenas permitiría estrechar alianzas a nivel territorial con otros actores y rebajaría el costo por familia ya que los grupos no tendrían que comprar tierras y no tendría que endeudarse con préstamos tan grandes equivalentes a los precios de la tierra. Por eso, las empresas podrían encaminar procesos de acumulación más graduales.

Institucionalidad

Se ha notado la importancia del patrimonio de capital social creado a raíz de la gestión del programa a nivel regional. La Red Local de Apoyo es la figura que reúne todos los actores del programa y que sirve como plataforma de gestión a nivel de territorio. Por esta razón, la RLA podría constituir la base institucional del programa ampliado. Será una transición orgánica basada en las capacidades y alianzas creadas en la gestión del proceso. Cada RLA elegiría delegados al Grupo Consultivo de Apoyo al Programa (G-CAP) que serviría como órgano rector del programa a nivel nacional. La Unidad de Gestión cumpliría con el mismo rol que tiene ahora, como brazo ejecutivo del programa y en particular executor del SEP; los supervisores regionales de la UG tendrían este rol a nivel local.

Salir de la tutela de la cooperación externa y establecer una base institucional propia implica un período de transición que más o menos corresponde al tiempo restante de la fase piloto. También, implica la consecución de financiamiento para consolidar la transición. Para elaborar una propuesta detallada sobre este proceso queda pendiente la decisión política de respaldar una etapa ampliada.

En resumen, se propone que PACTA se instituya como programa permanente de carácter civil y apolítico. Esta propuesta no significa que PACTA se desligue de la política de desarrollo rural del gobierno. Al contrario, quiere decir que para ser un instrumento eficaz en la implementación de esta política es indispensable que el programa se realice sin injerencia directa del gobierno. La articulación entre el programa y la política de desarrollo podría establecerse de la misma manera que PACTA funciona ahora, como actor independiente pero articulado con la política mediante los instrumentos (convenios y contrato) apropiados para el caso. El monitoreo de cumplimiento y auditoría financiera serían otros mecanismos para garantizar la eficacia del programa como instrumento de política oficial. Finalmente, la diferenciación entre PACTA y el Gobierno de Honduras no afectaría de ninguna forma la continuidad o inauguración de otros programas basados en la institucionalidad del poder ejecutivo.

A continuación se presenta una síntesis del aprendizaje realizado por los respectivos actores que han tenido participación. Considerando que se trata de un proceso de aprendizaje social, nos corresponde también validar las lecciones y la propuesta sobre el futuro del programa en diálogo con los participantes cuya experiencia se está evaluando. La validación de estas lecciones sería parte del mismo proceso de evaluación participativa que PACTA utiliza para regular y mejorar el desarrollo del programa.

11. Sin desconocer la diferencia fundamental entre un régimen de propiedad común y el régimen de propiedad privada de bienes vendibles e hipotecables, la experiencia en lo que desarrollo empresarial se refiere debería ser de mucho valor.

Breve comparación con otros programas¹²

Otros programas de la región México (Jóvenes Emprendedores Rurales), Guatemala (Fondo de Tierras, FT) y Brasil (Cédula da Terra), podrían tener fines similares. Entre los tres, PACTA comparte más características con el programa de Brasil; pero tiene poco en común con el Fondo de Tierras de Guatemala (ahora terminado y sin perspectivas para reanudarse¹³) y México que está apenas comenzando. Sobre Brasil, se ha notado: "Cuatro principios regulan el modelo utilizado por el programa: implementación descentralizada; acceso a inversiones productivas evaluación y prueba continua. El programa está estableciendo las bases de acumulación local de activos y crecimiento económico en áreas rurales basado en transparencia y formación de capital social¹⁴. Similar a PACTA, el rol del estado es facilitador y normativo. La gran diferencia en cuanto a la estructura institucional es sobre la fuente de crédito para la compra de tierra. En el caso de Brasil, el estado proporciona crédito a tasas de interés altamente subsidiadas.

Algunos puntos de comparación con el PACTA con el Fondo de Tierras de Guatemala se detallan en el cuadro a continuación:

Cuadro 2. Comparación PACTA y Fondo de Tierras

PACTA	Fondo de Tierras
Es un proceso de <u>desarrollo empresarial</u> que articula distintos actores en el marco de alianzas estratégicas	Es una <u>línea de crédito</u> : Canalizada a través de cooperativas de crédito
la compra de tierra se realiza únicamente cuando estén dadas otras condiciones esenciales para establecer una empresa	Para la compra de tierras En beneficio únicamente de familias particulares
Trabaja con grupos organizados en distintas formas y familias particulares	
IFP proporcionan préstamos para la compra de tierra	
Las IFP asumen el riesgo financiero del préstamo. + Hipoteca + Fondo de Garantía	IFP no asumen riesgos financieros.
Indicador de morosidad: 2.7%	Indicador de morosidad: > 25%
Recursos públicos sirven para apalancar préstamos de instituciones financieras privadas	Recursos del sector público
Seguimiento y Evaluación Participativa es una prioridad	Falta de mecanismos adecuados para seleccionar beneficiarios y monitorear el proceso.

12. En otra oportunidad sería interesante profundizar sobre la comparación de diseño, metodologías e impactos entre los proyectos mencionados. Aquí sólo proporcionamos unas referencias básicas.

13. Véase "Country Assistance Strategy for the Republic of Guatemala", April 11, 2006, p.90. <www.worldbank.org>

14. Traducción propia. *A case study from Reducing Poverty, Sustaining Growth -- What Works, What Doesn't, and Why* A Global Exchange for Scaling Up Success Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference Shanghai, May 25-27, 2004. "Brazil: Reducing Rural Poverty Through Access to Land", Anna Roumani, Consultant, World Bank. "Four principles govern the model used by the program: decentralized implementation; a community-based approach that promotes sustainability and builds social capital; access to productive investments; and ongoing piloting and evaluation. The program is establishing the foundations for local asset accumulation and economic growth in rural areas based on good governance and social capital formation.

PACTA	Fondo de Tierras
Combina la lógica del mercado y política social para desarrollar un modelo sostenible.	Se realiza con base en criterios administrativos.
Articulan diferentes instituciones y organizaciones en el proceso mediante un esquema de incentivos	Los incentivos no promueven la formación de alianzas

De la etapa piloto al programa autogestionario

En la próxima sección (II) se presentan los resultados alcanzados en el financiamiento de tierras y las lecciones derivadas de esta experiencia. Después (III), se presentan las lecciones relacionadas con la gestión de un proceso cuyo objetivo es facilitar la formación de empresas sostenibles en el campo y promover la articulación de alianzas que favorecen la consolidación y prosperidad de las empresas. Para concluir, se trata de (IV) como aplicar las lecciones aprendidas en el marco de la próxima etapa del programa cuando PACTA debe alcanzar una base social más amplia y (V) como avanzar sobre la propuesta institucional para convertir el piloto en un programa permanente y autogestionario.

Para presentar las lecciones¹⁵ aprendidas conviene tomar el punto de vista de cada uno de los actores: las empresas y las UTL (que se tratan juntos), IFP y UG. Pero hay que tener presente que las lecciones aprendidas no son atribuibles a los diferentes actores actuando aisladamente uno del otro. Los actores son independientes pero el punto de partida del programa es la articulación entre ellos.

La capacidad creada a través de esta articulación depende, a su vez, de las capacidades de los respectivos actores, por ejemplo: la capacidad de las familias participantes en acumular conocimientos y aplicar los mismos en la gestión de sus empresas, la capacidad de las IFP de colocar recursos a largo plazo y analizar proyectos productivos; la capacidad de las UTL de acompañar un proceso participativo a nivel de las empresas y la capacidad de la UG para realizar el control de calidad. El desarrollo del esquema depende de que todos vayan apropiándose de las capacidades relacionadas con sus roles. Por eso, no debe extrañarse que la propuesta de la segunda etapa del programa contemple el fortalecimiento de las IFP, UTL, Redes Locales e iniciativas mancomunadas¹⁶. La justificación es que el desarrollo de la empresa, que sigue siendo el enfoque del programa, va de la mano con las capacidades de los actores aliados en el proceso.

Algunas de las lecciones aprendidas en la experiencia de PACTA ya se han apropiado y aplicado en el desarrollo del programa piloto. Se trata, entre otras cosas, de ajustes en el esquema de incentivos, cambios en los roles de los respectivos actores, cambios de procedimientos internos y de la descentralización de la Unidad de Gestión hacia las regiones. La aplicación de estas lecciones ha permitido que los resultados del programa se mejoraran en los últimos dos años. Estos resultados nos indican que el "modelo" PACTA tiene el potencial para avanzar a una etapa de mayor cobertura geográfica y social.

15. No se plantea una definición específica de que significa "lección" ni una tipología de lecciones. El sentido de la palabra es el sentido del uso común comprender un error y corregirlo; conocer mediante la experiencia y reflexión e interpretación. Lo que no es tan común es el concepto de *aprendizaje social*. Aquí el término se refiere a las lecciones validadas en diálogo con los participantes.

16. PACTA no tendría la capacidad propia para implementar un programa tan amplio. Por ejemplo, para fortalecer las IF asociadas con el programa, habría que coordinar esfuerzos con otro programa especializado en la materia.

Sin embargo, no hay razón para quedarse inflexible ante los obstáculos que se presentan en el camino. Desde el comienzo ha sido un principio tomar en serio el aprendizaje y seguir innovando y mejorando la gestión del programa. Para realizar el pleno potencial del modelo hay que reformarlo.

Cambios propuestos para la segunda etapa

Para anticipar, en la próxima etapa del programa se propone implementar los cambios que a continuación se detallan:

- ◆ Hacer PACTA más incluyente a través de dos modalidades que no implican la adquisición de tierras en dominio pleno: (i) PACTA-forestal y (ii) PACTA-indígena. Aunque las nuevas modalidades no dependerían del traspaso de tierras, se considera indispensable conservar la conexión con las IFP en arreglos de co-financiamiento adaptados a los espacios rurales de que se trate. A su vez, PACTA daría continuidad (iii) al modelo actual que ocupa un nicho importante para las familias campesinas sin acceso a la tierra.
- ◆ Coordinar todas las operaciones de las tres modalidades a nivel territorial¹⁷.
- ◆ Crear opciones para hacer inversiones mancomunadas entre diferentes empresas y en beneficio de otras familias de la población meta. Se espera apoyar, entre otras cosas, propuestas relacionadas con acceso a mercados, infraestructura (por ejemplo centro de acopio) y adquisición de insumos (por ejemplo semillas).
- ◆ Con relación a los servicios se propone desarrollar una estrategia a nivel de territorio para atender mejor la demanda de asesoría legal, promover procesos participativos, equidad de género y facilitar acceso a servicios técnicos especializados.
- ◆ Establecer PACTA como un programa permanente y autogestionario, que incluya a los actores organizados en Redes Locales de Apoyo. Las RLA ya son emergentes. En la próxima etapa servirían como gestores del proceso, formalmente reconocidos y legalmente constituidos. Este esquema daría a los distintos actores articulados en PACTA una base de gestión a nivel nacional y una base para coordinar operaciones a nivel local. Los actuales supervisores regionales de PACTA se convertirían en secretarios técnicos de las RLA y tendrían básicamente las mismas responsabilidades que tienen ahora.

17. Por "territorio" se entiende un área geográfica que no necesariamente corresponde exactamente a los límites administrativos del territorio nacional. Es el espacio donde el programa opera y que podría variarse año por año.

II. Principales resultados alcanzados en el financiamiento de tierras¹⁸

Resultados obtenidos en el financiamiento privado de tierras

- ✦ 17 Instituciones Financieras Privadas (IFP) han otorgado (al 31/01/2006) 247 préstamos a largo plazo (L 41 millones -US\$ 2.2 millones-) a 751 familias rurales pobres para comprar 2,780 mz de tierra (2,000 ha), habiéndose constituido 149 empresas productivas que ahora son nuevos clientes del Sistema Financiero.
- ✦ 7 Bancos Comerciales han otorgado préstamos por L 12.3 millones (30% del total); 8 Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC) han prestado 27.0 millones (66% del total) y 2 OPDF (financieras reguladas) han prestado L 1.7 millones (4% del total). Adicionalmente, estas IFP han expandido sus servicios de depósitos de ahorro y de transferencias de remesas familiares en las áreas rurales.
- ✦ Han sido movilizados recursos de las IFP para la compra de tierras. El 80% del monto total prestado (L 33 millones), ha provenido de recursos propios (patrimonio y/o pasivos) de las IFP¹⁹
- ✦ Un saldo de cartera crediticia administrado por las IFP de L 37.6 millones²⁰, con un indicador de morosidad de solamente el 2.7%²¹ y muy bajo riesgo de pérdidas potenciales²². Una cartera crediticia privada, en la que solamente 20% de la misma es fondeada con recursos públicos.

Haber logrado que diversos actores (el Estado la Unidad de Gestión de PACTA, El Instituto Nacional Agrario INA, la Secretaria de Agricultura y Ganadería, SAG; las IFP Bancos comerciales, CAC y OPDF; las Unidades Técnicas Locales UTL; las familias participantes) persigan un único y claro objetivo común: crear empresas productivas con acceso a mercados. Así mismo haber creado y alineado los incentivos adecuados para generar alianzas público-privadas que están creando capacidades y modificando la conducta de los actores que participan:

- A. En los procesos de **asignación de recursos públicos**, apoyando aquellas iniciativas que resulten en una mayor generación de empleos e ingresos y en la reducción de la pobreza rural. En ello influiría, la participación de una evaluación de riesgos y decisión crediticia privada, a lo que se suman las expectativas de las familias rurales que son de pago de sus deudas y no de búsqueda de rentas (reducción del riesgo moral)
- B. En la **cultura crediticia** en las familias rurales participantes, que distinguen claramente entre las transferencias del Estado y los préstamos de las IFP
- C. En la percepción y capacidades de evaluación de riesgos de las **IFP para expandir sus servicios crediticios a las áreas rurales**. En el caso de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CAC), por ejemplo, es la primera vez que estructuran una cartera agrícola de largo plazo, con el objetivo de elevar los rendimientos financieros de su patrimonio.
- D. En la **orientación hacia el mercado de los proveedores de asistencia técnica**, buscando oportunidades de negocios, mejoramiento empresarial y el repago de las deudas, en vez de la tradicional transferencia de tecnologías desde la oferta.

18. Esta Sección II fue elaborado por: Fernando Soto Baquero, Jefe de la Subdirección de asistencia en políticas de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

19. El resto fue financiado por un Fondo de Tierras UE) administrado por BANHPROVI.

20. La diferencia con la cartera desembolsada (L 41 millones) se debe a los pagos ya realizados.

21. Evaluación de la cartera crediticia al 30 de noviembre del 2005

22. Esto tiene un mayor valor al compararlo con Fondos de Tierra (financiado por la UE y administrado por BANHPROVI; BANADESA; Fondo de Tierra de Guatemala, entre otros) que, en general, muestran carteras crediticias con altísima morosidad y pérdidas, que no se contabilizan como costos adicionales.

Estos resultados, son mejor valorados, una vez que han sido logrados en un contexto sumamente adverso, en el que cabe destacar:

- a) Un sistema financiero con una estructura de pasivos (ahorros del público) de muy corto plazo lo que hace que no preste a largo plazo, con muy altas tasas de interes activas (24% promedio anual) y una muy alta aversión al riesgo de financiar actividades agropecuarias
- b) Recientes políticas públicas de condonaciones y reestructuraciones masivas de la cartera crediticia morosa en la agricultura, que han contribuido a aumentar la aversión al riesgo de las IFP y a estimular conductas que refuerzan una pésima cultura crediticia en las áreas rurales²³.

Lecciones obtenidas de la experiencia piloto de financiamiento de tierras

¿Cómo se explican estos resultados, mediante los cuales PACTA está logrando crear capacidades y modificar conductas en las familias rurales que tienen la oportunidad de acceder a la tierra? ¿Qué es lo que puede brindar como lecciones a tomarse en cuenta no solamente para la expansión de su cobertura, sino también en el diseño de proyectos de desarrollo rural?

Lecciones que se derivan de la interacción entre los actores relacionados con el financiamiento de tierras

1. Haber logrado que actores públicos y privados compartieran un objetivo común: crear empresas productivas con acceso a mercados, que generen ingresos desde el corto plazo y eliminen su dependencia de subsidios

Una vez más, la experiencia muestra, que aunque el acceso a la tierra es una condición necesaria, no es suficiente para que familias rurales generen empleos e ingresos en forma sostenible. En el caso de PACTA, el propósito de todos los actores que participan (UG, IFP, UTL), es constituir empresas productivas, capaces de generar los ingresos suficientes como para repagar el préstamo.

Ese propósito, imprime una orientación de mercado, sin la cual la empresa no lograría generar los ingresos para repagar su deuda, las IFP no continuarían otorgando préstamos, las UTL no tendrían más contratos de provisión de servicios y la UG fracasaría en el logro de sus metas. En síntesis, la lógica de implementación del programa lleva a que todos los actores que participan, ganen o todos pierdan.

La experiencia en la constitución de estas empresas está mostrando que requieren de un concepto amplio e integral de financiamiento, en el que más que un financiamiento para adquirir la tierra o un proyecto agrícola, se trata de financiar un plan de negocios integral (tierra, inversiones básicas, capital de trabajo, servicios de asistencia técnica), que puede incluir actividades no agrícolas. Es este plan de negocios el que en PACTA se financia con una combinación de recursos públicos (transferencias) y privados (préstamos de las IFP).

23. Durante esta fase piloto del programa fue dictada la "Ley de solidaridad con el productor" (2002) y la "Ley de fortalecimiento del productor agropecuario (2003).

2. Un esquema de incentivos (monetarios y no monetarios) que promueve alianzas público privadas en la búsqueda del éxito de empresas productivas, mediante la combinación adecuada de recursos no reembolsables (transferencias públicas) y reembolsables (préstamos privados).

La orientación de mercado se logra mediante un esquema de incentivos que busca hacer converger las expectativas y los comportamientos de cada uno de los actores (IFP; UG; UTL y empresas) hacia un único propósito común: el éxito de las empresas productivas. Los incentivos se estructuran mediante una combinación de recursos públicos no reembolsables (transferencias) y privados reembolsables (prestamos), que son asignados mediante una lógica común.

Las decisiones de asignación y la provisión de los recursos obedecen a una lógica común, aunque utilizan canales diferentes para su provisión. Es una IFP, la que evalúa los riesgos del plan de negocios de la empresa que será establecida en la tierra y la que toma en forma autónoma su decisión crediticia. Una vez que las familias que constituyan la empresa, cumplan con los requisitos de elegibilidad del programa, es esa decisión crediticia privada la que “dispara” la asignación de la transferencia para contribuir a que la empresa genere ingresos en el corto plazo (inversiones básicas y capital de trabajo). La transferencia la otorga el Estado (a través de la UG-PACTA), mientras que el préstamo se basa en un contrato privado con la tierra como garantía inmobiliaria.

3. Los riesgos son compartidos entre todos los actores y los incentivos, que responden a los intereses particulares de cada uno, se alinean para contribuir a un único propósito común.

El Estado comparte los riesgos derivados del impacto del gasto público, medido en reducción de pobreza en las áreas rurales y comparten el 30% de los riesgos crediticios con las IFP. Estas últimas, asumen el 70% de los riesgos derivados de los préstamos para la adquisición de tierras. Los proveedores de servicios, arriesgan sus ingresos futuros que dependen del éxito empresarial de sus clientes y finalmente, las empresas (familias rurales) arriesgan la tierra, la que pierden en caso de su incumplimiento de sus contratos de préstamo.

El hecho que la empresa tenga que pagar el préstamo que recibió para la compra de la tierra y ese esquema de riesgos compartidos, se han mostrado determinantes, en promover que todos los actores tengan iniciativas que buscan vincularla a los mercados y/o ajustar los préstamos a sus capacidades reales de pago.

4. La alianza con el sistema financiero privado y el esquema de riesgos compartidos, ha dependido de la promoción de un ambiente de confianza entre todos los actores.

Se ha logrado generar y mantener un ambiente de confianza que explica, en buena medida, porque están participando y tomando riesgos 17 IFP y porque éstas tienen una cartera crediticia de tan buena calidad, en contraste con la calidad de las carteras crediticias de los Fondos de Tierra tradicionales en América Latina.

El ambiente de confianza alcanzado, se explica básicamente por haberse respetado la aplicación estricta de las reglas del programa, evitándose la discrecionalidad y/o influencia política, en su sentido más amplio, ya sea en la selección de las familias participantes, en la toma de decisiones sobre el crédito, en la selección de las UTL o aún más importante en la ejecución de los contratos de préstamo.

Entre los factores, que más han contribuido a generar este ambiente de confianza, pueden mencionarse:

- a) que el programa piloto este siendo administrado por un Organismo Internacional (FAO) y que el Instituto Nacional Agrario (INA) como Organismo Nacional ejecutor haya respetado la aplicación de sus reglas de operación
- b) que la UG-PACTA utilice procedimientos públicos transparentes y apegados a las normas de elegibilidad del programa para seleccionar a todos los actores que participan en su implementación, desde las familias rurales hasta las IFP. Así mismo, que haya identificado y respetado los intereses legítimos y no siempre coincidentes de los diversos actores (IFP; UTL; empresas)
- c) que la promoción del programa en el terreno, haya contribuido a formar expectativas en las familias participantes en cuanto a que tendrían que pagar los préstamos que las IFP les otorgasen para la compra de tierras
- d) que los incentivos del programa hayan conducido a un acercamiento y conocimiento mutuo, nada común, entre las UTL e IFP. Estas últimas confían cada vez más en que los proveedores de servicios no financieros le reducen sus riesgos, por la influencia que tienen no solamente en la generación de ingresos sino también en la voluntad de pago de las empresas.

5.- En el ambiente de confianza y la alineación de los incentivos en la práctica ha jugado un papel esencial la UG-PACTA, mediante un acompañamiento continuo y una toma de decisiones oportunas, orientada por la dinámica evolución de las empresas productivas.

La UG-PACTA ha promovido y facilitado el conocimiento y el reconocimiento mutuo de los intereses legítimos de cada uno de los actores que participan, generando capacidades de negociación entre ellos.

Ese papel de la UG solo ha sido posible por la operación de un sistema de seguimiento y evaluación, altamente participativo, que permite acompañar permanentemente la evolución de las empresas y en base a ello, facilitar ajustes en el comportamiento de los diversos actores. Tanto las familias participantes, como el resto de los actores se han apropiado de las señales que emite este sistema de seguimiento, lo cual ha permitido acoplar al nivel de desarrollo organizacional que se va alcanzando, procesos como el de adopción de innovaciones tecnológicas u otras inversiones.

6.- La convergencia de intereses e iniciativas alrededor del éxito de las empresas productivas, a conducido a nivel territorial, a la constitución de alianzas más amplias, denominadas Redes Locales de Apoyo (RLA).

La presión existente para que las empresas generen ingresos en el corto plazo, ha conducido a una búsqueda continua de oportunidades de negocios para ellas. Es con ese fin, que territorialmente y a iniciativa de las UTL en algunos casos y de las coordinaciones regionales de la UG en otros, se han constituido Redes Locales de Apoyo.

En estas RLA, participan autoridades municipales, asociaciones de productores, IFP, UTL, proyectos de desarrollo, cooperativas de segundo grado, con el interés común de identificar oportunidades económicas y vincular las empresas productivas a cadenas productivas u otro tipo de iniciativas.

Sin duda, estas alianzas aumentan las probabilidades de que las empresas cumplan con sus obligaciones crediticias.

Lecciones derivadas de la participación de las Instituciones Financieras Privadas (IFP)

7. Son dos las razones principales que ayudan a explicar la participación de 17 IFP en el financiamiento de tierras: la primera, es que la decisión crediticia es autónoma, sin ningún tipo de ingerencia "política"; la segunda, es la reducción de los riesgos crediticios, que perciben las IFP, como resultado de las transferencias que reciben las familias, que contribuyen a garantizar que las tierras que se adquieren, generarán ingresos en el corto plazo, como para el cumplimiento de los planes de pago.

A lo anterior se suma, con menor importancia que la que normalmente se le asigna, que las IFP cuentan con la garantía inmobiliaria sobre la tierra. No podría explicarse la participación de las IFP en este caso, fundamentalmente por que sus riesgos crediticios son cubiertos por la garantía inmobiliaria. Esto, por que para las IFP y particularmente para los bancos comerciales, no es negocio la ejecución de un pequeño predio rural, debido a los costos adicionales de mantenerla²⁴ y venderla posteriormente.

8. Adicionalmente, para lograr la participación de las IFP, ha sido importante compartir riesgos mediante un Fondo de Garantía Complementaria (FONGAC), que cubre hasta un máximo de 30% de los riesgos crediticios involucrados²⁵, por lo que las IFP cubren el restante 70% y se han visto incentivadas a tener que aprender a manejar dichos riesgos.

El hecho que las IFP asuman el 70% de los riesgos crediticios las induce a tener que aprender a lidiar con ellos y aumenta las probabilidades de que sigan financiando a estas empresas corriendo la totalidad de los riesgos una vez que desaparezca el Fondo de Garantía público.

En forma contraria a las previsiones iniciales, únicamente el 55% de la cartera crediticia total cuenta con garantías complementarias y debido o a la calidad de la cartera crediticia y a que en 4 años únicamente a sido ejecutado un certificado de garantía el patrimonio del Fondo ha mantenido su valor (el valor de la garantía ejecutada ha sido equivalente a los rendimientos financieros que ha producido su patrimonio original).

9. La UG-PACTA en su labor de acompañamiento de la evolución de las empresas productivas, a puesto especial atención en la calidad de la cartera crediticia que administran las IFP. Ella ha dependido esencialmente del cumplimiento de las reglas del programa de parte de todos los actores participantes, pero también en gran medida a la toma de medidas oportunas para la prevención de riesgos de incumplimiento.

24. Entre los costos de mantener ese predio rural, además de los de vigilancia y mantenimiento, están los que les impone la supervisión financiera (Comisión de Banca y Finanzas) como reservas por la tenencia de activos no financieros (el predio agrícola en este caso).

25. 30% de los saldos insolutos del crédito en caso de incumplimiento del contrato

La calidad de la cartera crediticia, es, fuera de dudas, la mejor garantía para: (a) incentivar una mayor participación futura de las IFP; (b) la apropiación empresarial de las familias participantes y (c) una mayor efectividad en la aplicación de las transferencias, asegurando su impacto en términos de empleos e ingresos.

10. Lo que guía la asignación de los recursos financieros en PACTA (los préstamos y atados a ellos las transferencias) es el análisis de riesgos que realizan las IFP del proyecto productivo de las empresas que solicitan préstamos para adquirir tierras. Esta capacidad de análisis de riesgo de las IFP se ha manifestado, en general, débil y ha debido complementarse con un control de calidad que al respecto ha hecho la UG-PACTA

Esta baja capacidad de análisis de riesgos, proviene tanto de su falta de experiencia con productos crediticios agropecuarios, como de una metodología financiera que privilegia, como principal factor de análisis la calidad de la garantía inmobiliaria, por encima del análisis de la capacidad de generación de los ingresos de un proyecto productivo. Una de las principales causas del fracaso de dos empresas que ha habido hasta ahora, es por un deficiente análisis de riesgos que realizó un banco comercial.

11. El producto crediticio (montos, tasa de interés, períodos de gracia, periodicidad del repago) para la compra de tierra que han ofrecido las IFP, en muchos de los casos, no se ha correspondido con las capacidades de pago que resultan de los proyectos financiados a las empresas productivas.

La principal causa de esta falta de correspondencias, es porque las IFP ponen, en general, su atención al analizar riesgos más en la calidad de la garantía inmobiliaria, que en las proyecciones de ingresos esperados de los proyectos productivos²⁶. Esto ha conducido a la reestructuración (cambio en tasas de interés y plazos) de varios préstamos, debido a productos crediticios inadecuados que resultan en imposibilidad de atender las condiciones de pago contratadas. Este es uno de los factores que ha afectado el indicador de riesgos potenciales de la cartera crediticia²⁷.

12. Para superar las deficiencias que se fueron encontrando, tanto en el análisis de riesgos como en los productos crediticios, ha sido esencial reforzar las capacidades de negociación de las empresas con las IFP. Los resultados de estas negociaciones, entre empresas e IFP, han mejorado tanto las capacidades de pago, como fundamentalmente, la voluntad de pago de las familias involucradas.

Las empresas, con el apoyo de la UG-PACTA y de las UTL han solicitado la revisión de los contratos de préstamos cuando evidentemente no se correspondían con las probabilidades de pago oportuno. Mostrando la existencia de voluntad de pago y haciendo que las IFP conocieran en mayor detalle las actividades económicas generadoras de los ingresos para el repago. Las IFP en casi la totalidad de los casos han reconocido los problemas derivados de productos crediticios mal diseñados.

26. Hubo casos en los que el contrato de préstamo para proyectos productivos agrícolas, obligaba a realizar el primer pago de intereses después de un mes de suscrito y un plan de pago trimestral.

27. Independiente de sus causas, todo préstamo reestructurado, obliga a las IFP a castigarlo en su clasificación y obliga a formar provisiones frente a potenciales riesgos de incumplimiento.

Las empresas, mediante estas renegociaciones de contratos de préstamos, han logrado reducir la tasa de interés promedio de los préstamos del 24% al 18%, el período de gracia inicial de 2 a 6 meses y en muchos casos la extensión del plazo total de pago de 6 a 8 años.

13. El haberse aplicado rigurosamente un reglamento de elegibilidad de IFP, (las que no son supervisadas por la Comisión Nacional de Banca y Finanzas), aunque para prestar con fondeo propio, ha reducido los riesgos potenciales que las transferencias terminen siendo capturados por ellas, mediante la ejecución de las tierras por incumplimiento de contratos de crédito.

La aplicación del reglamento de elegibilidad de IFP para participar en el programa, logra evitar solo en parte las deficiencias estructurales del sistema financiero en su conjunto, como el débil análisis de riesgo e inadecuados productos crediticios; sin embargo, previene problemas mayores derivados de las deficiencias de gerencia, procedimientos de cobranza y otros derivados de carteras crediticias con altos índices de morosidad. Con esto, se reducen las probabilidades de que los préstamos fracasen más por debilidades de las IFP que de las empresas y que en consecuencia, la tierra adquirida se valore con las mejoras realizadas con las transferencias, sean finalmente ejecutadas y pasen a propiedad del acreedor.

14. Debido a sus prácticas crediticias, los bancos comerciales han preferido otorgar préstamos para la compra de predios de mayor tamaño que exigen una mayor complejidad en la organización empresarial. En cambio las CAC, se han mostrado más dispuestas a otorgar préstamos para predios menores y empresas familiares.

Es, en parte, debido a ello, que las CAC han otorgado el 80% del número total de préstamos y administran el 66% de la cartera crediticia total. Adicionalmente, las CAC con cobertura en áreas rurales han tenido exceso de liquidez y muy pocas opciones para valorizar productivamente su patrimonio financiero.

Lecciones derivadas de la participación de las Unidades Técnicas Locales (UTL)

15. Haber condicionado la remuneración de los servicios que brindan las UTL, en la fase pre-crédito, a que las empresas obtengan un préstamo de las IFP para la compra de tierra y posteriormente a su comportamiento en el repago del mismo, ha incentivado el acercamiento y conocimiento mutuo entre las IFP y las UTL.

Este acercamiento, le ha permitido a las UTL comprender como evalúan riesgos y toman decisiones crediticias las IFP y a estas últimas tener la confianza que la empresa que recibe un crédito tendrá el acompañamiento adecuado. Este ha sido uno de los principales factores que ayudan a explicar la orientación al mercado que progresivamente ha venido teniendo la asistencia técnica que brindan las UTL a las empresas.

16. Se ha mostrado necesario reforzar las capacidades de las UTL en la elaboración de planes de desarrollo empresarial con orientación al mercado, en vez de proyectos productivos cuyo objetivo principal sea solamente la obtención de un préstamo para comprar la tierra.

La obtención de ingresos en el corto plazo para el pago de la deuda por la tierra, ha sido el incentivo fundamental para que las UTL vayan transformando los proyectos productivos iniciales en planes de desarrollo empresarial, que inclusive pueden incorporar actividades no agrícolas. Este cambio cultural en los tradicionales agentes de asistencia técnica, ha implicado costos adicionales para el programa, que debieran ser absorbidos por otras iniciativas de creación de capacidades de provisión de servicios no financieros en las áreas rurales.

17. Una real participación de las familias en los procesos de elaboración de los planes productivos y en la definición de las modalidades de explotación de la tierra (asociativa o individual) ha sido el factor fundamental para lograr una generación de ingresos en el corto plazo y reforzar su voluntad de pago.

No es coincidencia que las empresas que más problemas han tenido con el cumplimiento de sus obligaciones crediticias, han sido aquellas cuyas familias fueron condicionadas, ya sea por gremios campesinos o por las UTL, a explotar la tierra en forma colectiva, sin haberse definido previamente responsabilidades individuales en las obligaciones de pago del préstamo. En estos casos coincidió también con la falta de participación de las familias en la elaboración de los planes productivos de las empresas. Al final, ello conduce a que las actividades que se realicen en la tierra no se correspondan con las planificadas y que las expectativas de ingresos se vean generalmente frustradas.

La voluntad de pago que se muestra con la cancelación oportuna de las primeras cuotas del préstamo, aumenta con el grado de participación de las familias en los planes empresariales y es la principal señal que esperan las IFP para continuar financiando empresas en el contexto del programa.

18. Las UTL han cumplido un papel fundamental en la promoción de Redes Locales de Apoyo (RLA) que buscan articular las empresas productivas a diversas iniciativas públicas o privadas, identificar oportunidades de negocios y facilitar su acceso a mercados.

La necesidad de facilitar una articulación de las empresas a nivel territorial con otras iniciativas surge de la búsqueda de vincularlas con redes o cadenas agroalimentarias que les facilite su acceso a mercados. Para ello, las UTL han buscado alianzas con IFP y a autoridades municipales.

Lecciones derivadas de la participación de las empresas productivas

19. Las transferencias vinculadas al mejoramiento de la capacidad y voluntad de pago del préstamo para la compra de la tierra, se han mostrado como el principal incentivo que tienen las familias para emprender nuevas actividades productivas, evolucionar empresarialmente y cumplir con sus compromisos crediticios.

El 30% de las transferencias totales que reciben las familias y que solo pueden acceder a ella, después de tres años en los que se haya probado su voluntad de pago del préstamo para la compra de la tierra, se ha mostrado esencial para incentivar su comportamiento empresarial.

20. Las empresas productivas que inician con mayores probabilidades de éxito son aquellas cuyas familias fueron bien seleccionadas y cuyas expectativas desde el inicio son las de comprar la tierra mediante un préstamo del sistema financiero que deben pagar.

Las familias mejor seleccionadas, son aquellas que cumpliendo con los requisitos de elegibilidad del programa, sus ingresos dependan fundamentalmente de la agricultura y su aumento, de un mayor acceso a la tierra. El riesgo de fracaso es mucho mayor si se seleccionan familias que dependen totalmente de ingresos no agrícolas (asalariados agrícolas) y que su perspectiva de salida de la pobreza no pasa necesariamente por retornar a las actividades agrícolas.

Por otra parte, la forma como se forman las expectativas iniciales sobre la compra de la tierra es fundamental para construir la voluntad de pago de las familias y sus esfuerzos para consolidar las empresas productivas. La experiencia ha mostrado que cuando esas expectativas se forman equivocadamente, después es muy difícil reconstruir la voluntad de pago independientemente de las capacidades de pago del préstamo que se alcancen.

21. Para estimar las capacidades de pago de las empresas productivas y su consecuente capacidad de endeudamiento, han sido utilizadas las capacidades de pago totales de las unidades familiares y no solamente las provenientes de un nuevo proyecto productivo en la tierra comprada. Con ello, se incluyen en dicha estimación todos los ingresos y gastos de las familias, actuales y proyectados, de forma que el pago del préstamo puede también provenir de sus ingresos no agrícolas.

El compromiso de repago del préstamo es asumido por las familias involucrando todos sus ingresos (agrícolas y no agrícolas) y no solamente los provenientes de la actividad productiva que será realizada en la tierra adquirida. Esto evitaría que el fracaso de una determinada actividad productiva en la tierra adquirida conduzca a la expectativa de no repagar el préstamo.

22. La progresiva evolución de las capacidades empresariales de las familias, inclusive más que la disponibilidad de recursos adicionales, es quizás la principal limitante para que las empresas generen mayores ingresos en el corto plazo, tal como lo exige el cumplimiento de los compromisos crediticios.

Los mayores riesgos al no respetarse la, generalmente, lenta evolución empresarial de las familias, están en que las presiones que provienen de las urgencias de generación de ingresos en el corto plazo, conduzca a que tomen más préstamos de otros programas públicos y se sobre endeuden. Este sobreendeudamiento aunque en el corto plazo pueda aumentar sus capacidades de pago en el medio plazo mina sus voluntades de pago.

23. La modalidad de préstamos grupales con explotación individual de la tierra, responsabilidades individuales de repago y diversos grados de asociación para actividades productivas o servicios que requieren de mayores escalas, es la que ha predominado en el programa. Por un lado, los préstamos grupales con explotación colectiva de la tierra son los que han mostrado mayores problemas en su evolución empresarial y voluntad de pago, y por el otro lado, los préstamos individuales presentan mayores costos de transacción para las IFP.

Los préstamos grupales representan un 89% del total de la cartera crediticia y un 60% de número total de préstamos que han otorgado las IFP. Esta modalidad de préstamo combinada con explotación individual de la tierra y responsabilidades individual de repago representan el 52% tanto de la cartera como del número total de préstamos que han otorgado las IFP. Aunque los préstamos individuales representan solamente un 11% de la cartera crediticia, son un 40% del número total de préstamos y de 100 préstamos a largo plazo que han sido otorgados, a la fecha, 14 de ellos ya han sido pagados en forma anticipada.

III. Lecciones aprendidas en la gestión del proyecto piloto

Las empresas y Unidades Técnicas Locales

El desarrollo de la empresa productiva es la razón de ser del programa y por eso las lecciones aprendidas se presentan desde este punto de vista. Pero conviene tratar la empresa y UTL en forma conjunta pues todos los temas (incluyendo los costos y pagos por servicios) están interrelacionados.

Este análisis se limita a los temas de mayor interés para la próxima etapa y se divide en dos partes:

- ◆ La *configuración de la empresa productiva* que comprende, entre otras cosas, derechos de propiedad, figura legal de la organización y procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos de interés común de las familias y
- ◆ La *estrategia de acumulación* que comprende la capitalización de la empresa, sistema de producción, diversificación productiva, amortización de la deuda y otros temas relacionados.

Configuración de la empresa

Todas las decisiones relacionadas con la gestión de la empresa son propias de las familias que la constituyen. Los grupos tienen que decidir sobre:

- ◆ Figura legal y administración
- ◆ Distribución y titularidad de la tierra y otros bienes
- ◆ Responsabilidad de pago de la deuda y
- ◆ Sistema de producción, comercio y otras actividades.

Además, las decisiones tomadas sobre estos y otros temas evolucionan en función de la revisión y retroalimentación a través del SEP, avances sobre la capacitación de miembros y otros factores como el comportamiento de precios de mercado. Por eso, los procedimientos y estatutos de la empresa tienen que ser transparentes y facilitar una ágil toma de decisiones.

La matriz a continuación indica unos de los temas principales que los socios (familias) tienen que tratar en la estructuración de la empresa:

	Derechos Propiedad	Préstamos	Sistema de Producción	Comercio	Plan de Negocios	Figura Legal
Individual/familia ²⁵	X	X	X	X	X	X
Colectivo	X	X	X	X	X	
Mixto	X		X	X	X	X

25. Los derechos de propiedad podrían ser a nombre de el (la) socio (socia) o de la pareja.

En el programa se pueden dar todas las combinaciones de individuales, colectivos y mixtos en los diferentes tipos de situaciones. Por ejemplo puede haber préstamos y figuras legales mixtas. El cuadro indica que la empresa puede configurarse mediante cualquier combinación de arreglos, incluyendo, por ejemplo, (i) derechos de propiedad, obligaciones préstamo y figura legal por familia y (ii) el sistema de producción colectivo.

1. La experiencia enseña que no hay razón por dar preferencia a ningún modelo sobre el otro. Pero urge reforzar la asesoría legal que les permita a las familias tomar decisiones informadas sobre estos y otros asuntos que podrían ser determinantes en la gestión empresarial.

Dado los antecedentes de las familias y los vacíos en la oferta de servicios no es realista esperar que todos los temas se traten de manera sistemática en el inicio del proceso. Son asuntos que requieren el seguimiento sobre un período largo pues las empresas productivas tienen que adaptarse a nuevas circunstancias, incluyendo nuevas condiciones del mercado.

Algunas familias ingresan al programa habiéndose capacitado en otros programas y proyectos del sector público; y otras tienen el respaldo de organizaciones como son las cooperativas de segundo grado y la iglesia. Las familias con experiencia previa en esquemas organizativos tienden a desarrollar una gestión empresarial eficaz más rápidamente. Pero la experiencia en organizaciones políticas o gremiales, aunque valiosas, no se traduce directamente en apoyar la gestión empresarial. Las familias sin experiencia previa en esquemas organizativos necesitan un acompañamiento más intensivo para apropiarse de capacidades de gestión empresarial. Es así que todos los grupos tienen que navegar una transición difícil hacia la conformación de organizaciones empresariales que también cumplen con fines sociales.

2. La lección de estas observaciones, es que el acompañamiento que PACTA facilita debe atender diligentemente el tema de la organización (incluyendo derechos de propiedad, equidad de género, manejo de recursos financieros, estatutos y procedimientos) en el proceso de desarrollo empresarial. La experiencia es que los proveedores de servicios muy poco dominan estos temas y que el programa necesita una estrategia adecuada para confrontar el déficit.

Capitalización y estrategia de acumulación

Las IFP y UG aprueban sólo las solicitudes que cumplen con los requisitos establecidos, incluyendo, entre otros: un plan empresarial viable; acceso a servicios; acceso a mercados; y preferiblemente, capacitación o experiencia previa en esquemas organizativos. El propósito del proceso de selección es identificar las oportunidades de mayor potencial empresarial en el campo. El programa es un mecanismo eficaz para invertir recursos públicos y privados precisamente porque sólo las empresas con potencial para ser sustentables logran financiarse.

Sin embargo, la previsión no es garantía del éxito. El plan empresarial que sustenta la propuesta inicial siempre tendrá que adaptarse al comportamiento de mercados y tratar de aprovechar nuevas oportunidades. La gestión de esta estrategia, sobre todo en los primeros años de desarrollo, depende de la asesoría acertada e información oportuna.

La capitalización inicial de la empresa consiste en: la inversión de fondos no reembolsables (sobre un período de 3 años); y la inversión en la propiedad inmueble adquirida con préstamos de largo plazo (5 a 10 años).

Para aprovechar de esta dotación de recursos²⁹, las inversiones que se realizan tienen que generar suficiente ingreso para amortizar la deuda y establecer la base de desarrollo futuro. Significa que a partir del tercer o cuarto año las empresas deben tener la capacidad de generar ingresos suficientes para cubrir sus costos operativos y generar recursos de reinversión para los siguientes ciclos. (Ayuda Memoria, Misión Conjunta Banco Mundial FAO, febrero 2005)

El fracaso tendría dos secuelas: las familias asociadas en la empresa sufren un retroceso en su nivel de vida y los fondos públicos invertidos en la empresa se pierdan. Como antes se señaló, el programa trata de evitar estos riesgos mediante las diligencias tomadas en el proceso de selección.

Acumulación y equidad de género

Una vez que la solicitud esté aprobada, el programa promueve distintas medidas para controlar riesgos y encaminar un proceso de acumulación. Estas medidas incluyen el fomento de estrategias de acumulación (o planes de desarrollo) más incluyentes y un concepto de la empresa más amplio en el sentido de comprender todas las actividades económicas de la familia. El contexto en que se trata equidad de género en PACTA es precisamente en el marco de la estrategia de acumulación. Esta es otra forma en que la empresa conjuga fines sociales y económicos.

Las condiciones en que se encuentran las empresas se relacionan con su capacidad de pago. Se presenta un rango de casos entre los que pagan cuotas sobre la deuda anticipadamente y otros donde las familias hacen sacrificios difíciles para poder pagar las cuotas mínimas. Para las empresas que operan con márgenes apretados, y que son más vulnerables al fracaso, el desarrollo de *planes empresariales más incluyentes* es más urgente. A veces los socios de estas empresas son también las que menos facilitan la participación de mujeres.

En este contexto, la estrategia sobre *equidad de género* trata de asegurar igualdad de oportunidades de participar en todos los asuntos de la empresa independientemente que cada familia tiene un voto en la asamblea de miembros. Se ha demostrado que cuando reciben el apoyo que necesitan, las iniciativas económicas de mujeres organizadas en distintas formas, como negocio individual o colectiva, apoyan la diversificación de la empresa y la rentabilidad.

Por lo general, la diversificación de la empresa hacia actividades de mayor valor agregado es una constante en la estrategia de los proveedores de servicios. Pero es importante subrayar la conexión entre diversificación económica y equidad de género. En PACTA, todas las actividades económicas de las familias reunidas se consideran parte de la estrategia de acumulación. Por eso, la estrategia del programa se centra en la participación de la familia y no sólo en el socio. Los socios son representativos de toda la familia; y toda la familia contribuye al éxito.

3. Una lección relacionada con la capacitación de las UTL: para mejorar el rendimiento en materia de desarrollo empresarial es importante aprender a facilitar procesos participativos que abran espacios para las mujeres involucradas. Si no, corren el riesgo de perpetuar la marginación económica que a menudo rige a lo interno de la relación familiar.

Acompañamiento integral

La UG contrata todos los servicios del programa a UTL que incluyen: ONG programas de desarrollo local y empresas de servicios con fines de lucro.

29. El saldo siempre es positivo dado la relación de 1.6 de donación y 1.0 de préstamo.

Las unidades técnicas locales (UTL) brindan servicios a grupos (i) que tienen el propósito de convertirse en empresas; y (ii) sobre un período de dos años a los grupos que logren financiarse.

Después de un proceso de prueba con varios proveedores, PACTA tiene contratos vigentes con siete UTL que proporcionan servicios de buena, y en algunos casos, excelente calidad. Pero antes de llegar a este punto, la UG tuvo que cesar contratos con proveedores que no se comprobaron eficaces. Las UTL actualmente contratadas son representativas de los mejores proveedores que operan en el campo a nivel nacional. Es decir, que proporcionan servicios de alta calidad y se identifican con la población meta del programa. Sin embargo, la experiencia hace evidente que la UG tiene que realizar el control de calidad sobre los servicios proporcionados y también tratar de reforzar los proveedores más comprometidos con los objetivos del programa.

La mayoría de proveedores de servicios tiene una preparación profesional que se enfoca en aspectos productivos, precisamente lo que menos necesitan muchos productores. La necesidad es grande, pero la demanda efectiva por servicios de alta calidad en materia de desarrollo empresarial no es suficiente para incentivar el crecimiento de los proveedores. De hecho, PACTA es uno de los pocos programas que constituye la demanda efectiva en las regiones donde opera.

4. Adicionalmente, la experiencia enseña que en la mayoría de los casos, dos años es poco tiempo para llegar a soluciones estables para los problemas que se presentan en materia legal, producción, planificación, amortización de deuda y administración interna. Ante estos retos y dado los antecedentes sociales de la mayoría de grupos, se justificarían ajustes en el programa para facilitar acceso a servicios de asistencia técnica por más tiempo. Sin embargo, por razones de costos y disponibilidad de proveedores calificados, se necesita una estrategia diferente a la actual.

La interrogante sería ¿Cómo mejorar el acceso a servicios empresariales, incluyendo servicios relacionados con la comercialización, transformación, asuntos legales y equidad de género en el marco de un programa más amplio? Esta problemática no es propia de PACTA sino de todo programa de desarrollo rural del país.

Hacia una estrategia territorial de servicios

En primer lugar, es importante consolidar la relación con los proveedores bajo contrato actualmente. Podrían crecer y mejorar el perfil de los técnicos para ampliar su cobertura. En el transcurso del programa, PACTA ha mejorado los incentivos monetarios que la UTL percibe y es necesario hacer los ajustes periódicos conforme a los costos reales de los proveedores, por ejemplo, cuando suben costos de combustible. Hasta ahora, las UTL parecen operar con márgenes muy estrechos (y a veces negativos) y en estas circunstancias no les es posible brindar servicios de mejor calidad. La calidad de servicios guarda relación con los sueldos que las UTL pueden pagar.

Pero el programa tiene que hacer estos y otros ajustes sin romper la conexión entre el éxito de los grupos solicitantes y los incentivos de las UTL. Ahora las UTL ganan mejor cuando la solicitud de financiamiento del grupo esté aprobada y luego cuando el mismo grupo pague su deuda a tiempo. Gana menos (y a veces sufren pérdidas) cuando la solicitud esté denegada o cuando cae en mora. El problema para las UTL es que el tropiezo del grupo en la última fase de gestión del préstamo a menudo se debe a razones no atribuibles a la calidad de asesoría sino a imprevistos relacionados, por ejemplo, con la discreción del vendedor del terreno o de la institución financiera privada.

A la par con los casos que no llegan a feliz término por razones imprevisibles, el propósito del proceso de selección es evitar el financiamiento de propuestas destinadas a fracasar pues esto implica, no sólo pérdidas monetarias mayores, sino la pérdida de confianza para con las IFP.

Desde este punto de vista, no sería prudente reducir la inversión en el control de calidad y es de esperar que algunas propuestas no logran financiarse. Sin embargo, el programa podría reforzar la eficiencia del proceso a través de una mejor coordinación y consulta entre las partes (UTL, IFP, empresa) en cada etapa de gestión de la propuesta. A la medida que la UTL asuma la responsabilidad de esta coordinación, hay que reconocer los gastos que incurren en el proceso.

Pero aun suponiendo ciertos ajustes en el esquema de incentivos, quedarían vacíos en la oferta de servicios a nivel de cada región. Es muy excepcional encontrarse con un proveedor de servicios capaz de asegurar, por sí solo, el acompañamiento integral que la nueva empresa necesita para consolidarse. Por eso, PACTA tiene que suplir la estrategia que depende exclusivamente de la relación exclusiva entre el proveedor de servicios y la empresa particular.

La estrategia sería que la UG y RLA facilitan mejor acceso a servicios mediante (i) alianzas con otros programas que se dedican a comercialización, asesoría legal, capacitación, educación básica, procesos participativos y servicios técnicos especializados y (ii) alianzas entre los proveedores contratados directamente a través del programa que tienen fortalezas complementarias. Por ejemplo, una UTL recién establecida en el occidente del país tiene fortalezas en materia legal, equidad de género, y procesos participativos. Esta UTL podría ampliar su participación y trabajar a la par con otra UTL en la misma empresa.

Será estratégico, en particular, que PACTA realice arreglos directos con profesionales del derecho, ya que los costos de transacción (personería jurídica, inscripción, etc.) son tan elevados que a menudo tienen un impacto negativo en el balance financiero de la empresa. No es viable que cada UTL contrate un profesional en derecho. Pero podría ser viable capitalizar un "bufete popular" para atender a todas las empresas en una región³⁰. Así el trabajo relacionado con la configuración de la empresa [Cuadro 3 Estructura de las empresas] podría ser manejado por especialistas en la materia con mejores resultados y a menor costo. La idea sería que PACTA aporte capital para una empresa de este tipo a cambio de servicios a bajo costo durante un período acordado.

Se ha señalado que facilitar el buen desarrollo de las empresas podría ser más factible a través de la coordinación de diferentes proveedores de servicios en diferentes momentos del proceso. Sin embargo, la demanda por servicios tiene base en cada una de las empresas. Por eso se trata de un doble proceso: la coordinación a nivel territorial tiene complemento en la *capacidad de la empresa de identificar los servicios que necesite en cada etapa y evaluar la calidad de la asesoría que recibe*. La articulación entre empresa y el mercado de servicios se mejora con la apropiación de capacidades de autogestión y coordinación de proveedores. En el caso de que la empresa no adquiera control efectivo sobre la asesoría contratada, el programa corre el riesgo de crear relaciones de dependencia en vez de un proceso de cogestión.

30. Un modelo que convendría analizar en materia de asesoría legal es lo de "bufetes populares" que realiza Nitlapán (una ONG relacionada con la UCA en Nicaragua). El personal del bufete (un profesional en derecho y otro personal capacitado) se hace responsable para la capacitación en materia legal incluyendo derechos de propiedad, escrituración e inscripción de bienes inmuebles, contratos comerciales, estatutos de la empresa, etc. Con base en la demanda de las empresas de PACTA y otros grupos relacionados con otros programas, el bufete popular podría capitalizarse y proporcionar servicios a costos razonables. Puesto que los costos de transacción (sobre todo cuando se trata de la compra-venta de tierras) son tan exorbitantes en el campo, la inversión en esta estrategia debería rendir beneficios inmediatos. El mismo personal legal contratado podría capacitar al personal de las UTL.

Sobre la marcha del trabajo, el programa ha tratado la problemática de acceso a servicios caso por caso, tratando de llenar los vacíos que se presentan. Ahora, con la formación de las Redes Locales de Apoyo, PACTA tendría el andamiaje institucional adecuado para coordinar esfuerzos a nivel de los territorios en función de las necesidades de todas las empresas en el programa. El programa tendrá que invertir en las RLA para viabilizar su gestión y aumentar la capacidad ejecutiva de la UG a nivel regional. A nivel de la empresa, habrá que darle más seguimiento a la gestión del grupo relacionada con acceso a servicios.

En resumen, la experiencia del proyecto piloto nos enseña que los cambios señalados a continuación son recomendables:

- ◆ *Coordinar los proveedores de servicios en cada región a través de la Red Local de Apoyo y en particular, el (la) supervisor(a) regional que le serviría de secretario técnico*
- ◆ *Dos años de acompañamiento para una empresa nueva, organizada con familias elegibles conforme con los criterios sociales de PACTA, es insuficiente para obtener los resultados esperados. En la segunda etapa del programa, será una prioridad asegurar el acceso a servicios por un período de tres años*
- ◆ *Reforzar la capacidad de los supervisores técnicos conforme con la demanda del programa en las respectivas regiones*
- ◆ *Promover el acceso a la asesoría legal a nivel territorial pues es una necesidad generalizada de todas las empresas y en toda fase de desarrollo*
- ◆ *Promover la comercialización a nivel mancomunado a fin de obtener una mejor inserción en los mercados*
- ◆ *Promover la prestación de servicios relacionados con la equidad de género ya que es un tema transversal en el desarrollo de cada una de las empresas de PACTA*
- ◆ *Mejorar la capacidad de gestión empresarial específicamente relacionada con la identificación de prioridades y contratación de servicios*

La estrategia territorial tiene validación en el marco del proyecto actual pues los actores en las regiones donde PACTA ha tenido mayor desarrollo (Ocatepeque, La Paz, e Intibucá) ya están encaminando procesos de este tipo. Se están uniendo esfuerzos para avanzar sobre iniciativas de comercialización, procesamiento de productos agrícolas, compra de insumos y educación básica.

5. La estrategia de asistencia técnica del programa debería fortalecerse de esta manera, mediante alianzas a nivel del territorio que permitiría a PACTA y otros programas asociados obtener economías de escala en la provisión de servicios.

La gestión del proceso

El rol de la UG es facilitar el desarrollo del programa con base en el esquema de incentivos que capitalizan los recursos públicos del programa. El esquema de incentivos es la herramienta básica que permite articular de manera transparente los distintos actores.

El interés primordial es promover el éxito de las empresas pero la UG no puede avanzar sobre este objetivo a costo de los intereses propios de otros actores, todos ellos indispensables para el éxito de las mismas empresas. La UG busca el equilibrio entre los actores mediante ajustes en el esquema de incentivos, dentro del rango de posibilidades dado por los recursos financieros disponibles.

La concertación entre las IFP y UG sobre las condiciones financieras de los préstamos es un ejemplo medular de esta labor. El proceso de preseleccionar propuestas con potencial para ser viables a largo plazo, el acompañamiento y el seguimiento y evaluación participativa crean la base de diálogo con las IFP no sólo para promover su participación sino para que mejoren las condiciones financieras ofrecidas. Es importante mencionar que la concertación de las condiciones de los préstamos ocurre entre la empresa productiva y la IFP. El rol de la UG es brindar control de calidad al proceso para evitar que la empresa adquiera una obligación financiera que sobrepase su propia capacidad de pago.

6. Debe ser evidente que si la selección de candidatos fuese influenciada por criterios no relacionados con la calidad de la propuesta, el esquema perdería toda credibilidad. Si bien es cierto, PACTA, se desarrolla con fines sociales, los criterios de elegibilidad, no hacen más que definir la población meta en términos generales. No se trata de canalizar recursos hacia ningún grupo en particular y el proceso de selección no deja espacio para dar tratamiento preferencial por razones de afiliación política. Tampoco permite que los recursos del programa se utilicen para salir de conflictos agrarios, sino que se anticipa a los mismos. Estos son ejemplos de criterios no aplicables en un esquema que trata de conjugar la lógica del mercado con fines sociales. En este marco, dar prioridad a uno u otro grupo específico solo provocaría la desarticulación del esquema construido sobre los últimos cuatro años.

Esquema de incentivos

1. La lección del programa es que la UG debe entrar en negociaciones de buena fe sobre ajustes en el esquema de incentivos a fin de consolidar las alianzas necesarias para el buen desarrollo del programa. Los incentivos no son todos monetarios, pero en un esquema que se inserta en la economía del mercado su importancia es axiomática: se trata de pagos por servicios; amortización de préstamos; venta de productos y la compra y venta de tierras.

Entre los ajustes pendientes para la próxima etapa del programa se tienen las siguientes:

- ✦ Ajustar los pagos por servicios privados de asistencia técnica conforme con los costos reales y la calidad que el programa quiere asegurar a las empresas
- ✦ Prolongar el tiempo durante el cual el acompañamiento técnico esté disponible
- ✦ Incentivar la formación de 'bufetes populares' a fin de facilitar el fácil acceso a asesoría jurídica a nivel del territorio
- ✦ Facilitar el desarrollo de iniciativas económicas a nivel de la mancomunidad o territorio a través del co-financiamiento entre el programa e IFP
- ✦ Incentivar la participación de las UTL e IFP en la capacitación de gerentes regionales y personal técnico
- ✦ Incentivar la participación en las RLA mediante el financiamiento de la logística y el fortalecimiento de la UG a nivel regional.

Descentralización y alianzas estratégicas

Desde el inicio PACTA ha tratado de adecuar la implementación del programa a las condiciones (sociales, institucionales, ecológicas) específicas de las respectivas regiones. En el manual operacional del programa, se hace alusión al papel del "Comité Local de Apoyo"(CLA). El cual fue previsto de la siguiente manera:

"instancias locales que pueden facilitar la ejecución del Programa y el desarrollo del proceso para el fortalecimiento de capacidades locales... un foro comunitario en el cual participan: la alcaldía, junta de agua, patronatos, parroquia, organizaciones de productores, y otras de las fuerzas vivas de la comunidad."

Este planteamiento tomó una forma diferente de la esperada. De hecho, la formación de la Red Local de Apoyo rebasa la idea inicial del CLA pues se trata de un proceso no sólo de apoyo al programa sino de la apropiación del programa por parte de los actores asociados, directa e indirectamente, en su implementación. La RLA incluye, entre otros, cooperativas de segundo grado, IFP, UTL, municipalidades y otros programas de desarrollo.

8. El establecimiento de las RLA implica la devolución de una cuota importante del poder de decisión sobre la gestión del programa hacia las regiones. Este proceso es conforme con la lógica del programa pues el propósito es apoyar las empresas y que estas se articulen con otros actores en el marco institucional a nivel territorial.

Este proceso se fortalecería a través de la implementación de nuevas modalidades apropiadas para comunidades forestales e indígenas. Así PACTA podría ser más incluyente de la población rural en cada región y con ello incentivar la formación de nuevas alianzas que trascienden las divisiones tradicionales entre sectores. Las comunidades indígenas y forestales tienen acceso a la tierra, pero generalmente carecen de todos los activos que les sean necesarios para avanzar sobre un proceso de desarrollo sustentable. Abrir estos espacios sociales al programa permitiría que las RLA cuenten con herramientas más eficaces para insertarse y contribuir con las iniciativas de desarrollo local.

Finalmente, devolver mayor poder de decisión a nivel local no implica desvincular el proceso de la política nacional. Las lecciones del programa nos enseñan que para ser un instrumento más eficaz de la política de desarrollo rural PACTA tiene que ser un instrumento más eficaz a nivel local.

Aprendizaje y transparencia mediante evaluación participativa

9. La evaluación participativa se ha realizado a través de la UG con gran eficacia y de manera ejemplar. Se ha comprobado que es indispensable para el buen desarrollo del programa. La lección aprendida es precisamente esta: la gestión del programa depende del SEP.

Cabe recordar los objetivos del SEP para entender la trascendencia que tienen en el programa:

- ✎ Facilitar que todos los actores tengan voz en la gestión del programa
- ✎ Monitorear continuamente el comportamiento del programa, incluyendo, entre otros criterios: el comportamiento de la cartera de préstamos, el desempeño de las UTL, la solidez organizativa de las empresas y la equidad de género en las empresas

- ✦ Establecer la línea base socio-económica de las familias participantes
- ✦ Evaluar los impactos económicos y sociales del programa a nivel de la empresa y comunidad.
- ✦ Asegurar la disponibilidad oportuna de información para todos los actores del programa
- ✦ Dar seguimiento a los procesos de capacitación
- ✦ Identificar los ajustes necesarios sobre la marcha del programa y sustentar
- ✦ recomendaciones con evidencias concretas.

Las razones de haber priorizado el SEP en el diseño de PACTA se relacionan con el carácter piloto del programa. Es decir, fue obligatorio garantizar el aprendizaje para validar, reformar o en el peor de los casos descartar el modelo. Pero sin importar que fuera piloto, las lecciones aprendidas mediante la implementación del SEP son aplicables a cualquier programa de desarrollo participativo en función que estos programas necesitan *procesos transparentes y recursos financieros adecuados para hacer la participación efectiva*. No es suficiente denominar un proyecto "participativo" cuando no existe la plataforma institucional para asegurar que los actores tengan una verdadera voz en la gestión.

Otras observaciones sobre lecciones aprendidas

El propósito de facilitar el desarrollo de empresas productivas competitivas choca con todas las condiciones adversas que rigen en el medio rural, incluyendo la poca disponibilidad de servicios que la empresa necesita para consolidarse. Los proveedores de servicios generalmente no cuentan con una preparación adecuada en materia de desarrollo empresarial y raras veces han tenido la experiencia de acompañar un proceso similar. No nos corresponde identificar las políticas que podrían mejorar esta situación, pero el programa piloto ha hecho evidente la gran dispersión de políticas que apoyen el desarrollo de la capacidad local. Contra la desarticulación institucional y política a nivel local, PACTA entra como proceso articulador y en este sentido contribuye a la gobernabilidad territorial. Las RLA son muestra de este potencial.

10. El acompañamiento tiene que realizarse acorde con el ritmo de apropiación de capacidades de las familias pues el objetivo es apoyar la consolidación de empresas autogestionarias. "Autogestionaria" no significa "autosuficiente" sino la capacidad de informarse, manejarse, y tomar las iniciativas consecuentes para asegurar la viabilidad de la empresa a largo plazo. Puesto que las empresas tienen base en las familias asociadas, largo plazo se refiere al período de tiempo que cuesta preparar la próxima generación de jóvenes que asumirán el manejo de la misma. Por eso, el programa sigue el indicador de asistencia escolar de los jóvenes y desarrolla alianzas con otros programas para incentivar la educación de adultos.

Debido a las condiciones de vida de las familias que ingresan a PACTA, es evidente que la empresa tiene que conjugar fines sociales con la estrategia de acumulación. El bajo nivel escolar de los socios (21 % analfabetas) es uno entre varios indicadores que muestra la vulnerabilidad de la población meta. En estas circunstancias, la estrategia básica del programa es encaminar un plan de desarrollo empresarial cada vez más integral cuyo enfoque es la familia.

Se trata de superar la vulnerabilidad de las familias mediante la diversificación de actividades económicas que a su vez abre espacios para la mayor participación. Parte básica del proceso es potenciar la fuerza laboral femenina. En el campo, existe discriminación contra la mujer en materia de iniciativas económicas propias, derechos de propiedad y exclusión en la toma de decisiones. En este contexto, se puede apreciar la importancia del enfoque sobre *equidad de género*. PACTA y otros programas que priorizan este enfoque generan beneficios tangibles a corto plazo.

Se puede avanzar sobre la equidad de género de manera que apoye la rentabilidad de la empresa y así reducir la vulnerabilidad de las familias. La rentabilidad, no debe ser a costo del consumo básico, ni de la educación de los niños. Por eso, el programa promueve un concepto de empresa más integral, pues las transferencias que PACTA canaliza hacia las empresas representan el costo de articular la familia pobre con la economía de mercado. (K. Deininger)

La lección general de esta experiencia, es que la estrategia del programa depende de la coordinación del proceso a nivel territorial y de la articulación con otros actores (programas del sector público, ONG, iglesias, e instituciones) que movilizan recursos y gente en apoyo a procesos de desarrollo local. En este ámbito la empresa puede sobrevivir y crear el espacio en que las familias pueden superarse.

IV. Nueva etapa del programa

La nueva etapa del programa tomaría base en el esquema actual. Pero con el fin de obtener mayor impacto social, se proponen cuatro cambios:

- ◆ Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio
- ◆ Desarrollar nuevas modalidades del programa en beneficio de comunidades forestales e indígenas³¹
- ◆ Co-financiar nuevas iniciativas económicas a nivel de la mancomunidad de empresas y otros sectores sociales y
- ◆ Establecer la base institucional propia del programa.

El aprendizaje logrado durante la etapa piloto hace evidente que PACTA podría desarrollarse a través de nuevas modalidades en beneficio de comunidades que de otra forma quedarían injustamente marginadas de acceso a los activos, servicios y mercados que este programa facilita. La mayor cobertura social permitiría una gestión a nivel del territorio más integral mediante nuevas alianzas con estas comunidades, organizaciones representativas y asesores. A su vez esta ampliación haría más oportuno el co-financiamiento de inversiones a nivel de la mancomunidad de empresas; inversiones que también podrían traer beneficios más allá que las empresas directamente financiadas en el marco de PACTA. Finalmente, el programa saldría del amparo de la cooperación externa. Se propone conferir al programa una figura institucional propia a objeto de crear la base adecuada para la gestión, formación de alianzas y desarrollo empresarial a nivel nacional.

Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio

Las iniciativas y opiniones de los actores³² hacen recalcar la importancia de alianzas estratégicas a nivel del territorio. De hecho, una de las conclusiones más fundamentales de esta reflexión sobre PACTA es que las alternativas para superar los obstáculos que impiden el buen desarrollo de las empresas se fundamentan en una estrategia a nivel del territorio. La empresa no existe en un vacío institucional, depende del acompañamiento integral; acceso a mercados; financiamiento privado; acceso al gobierno local; información oportuna (proporcionada por el SEP) e infraestructura social y económica. Estos y otros elementos (servicios básicos como salud y educación) tienen que articularse en el espacio geográfico donde las familias habitan. Las alianzas operativas de PACTA pueden entenderse en este sentido, como un proceso articulador a nivel del territorio. Los aliados tendrían diversos objetivos; pero todo el proceso gira en torno al desarrollo empresarial.

31. El concepto de las nuevas modalidades fue planteado en detalle en la revisión de medio término en agosto de 2003.

32. Véase Memorias de los talleres regionales sobre las lecciones del programa, octubre. 2005.

Aliados	Motivos por aliarse
Gobiernos locales	Avanzar sobre planes de desarrollo municipal y planes a nivel de la mancomunidad de municipios
Cooperativas de segundo grado	Fortalecer su base mediante diversas iniciativas comerciales y productivas
IFP (OPDF, CAC)	Desarrollo local en beneficio de los miembros clientes; nuevo mercado financiero
ONG/ Iglesias	Desarrollo local en beneficio de la población meta
Sector público	Educación, infraestructura, reducción de la pobreza, etc.
Proveedores de servicios	Crear mercados de servicios que les permitirían crecer
Organizaciones de mujeres	Avanzar sobre la estrategia de equidad de género
Asociaciones de productores	Fortalecer su base mediante acceso al programa y participación en iniciativas económicas mancomunadas

Nuevas modalidades en beneficio de las comunidades forestales e indígenas

PACTA canaliza recursos públicos hacia empresas que muestran el potencial de generar ingresos suficientes (i) para amortizar un préstamo equivalente al costo de la tierra y (ii) auto-sostenerse después de invertir el capital semilla que el programa les transfiere³³. Pero esta misma eficacia, por exigir niveles de rentabilidad muy altos, también constituye una limitante en cuanto a avanzar sobre las metas sociales del programa³⁴.

Para mejorar el balance entre criterios de alta rentabilidad y criterios de reducción de pobreza, y sin abandonar el nicho que se ha creado mediante este programa, se propone diversificar el modelo hacia otras modalidades más incluyentes de la población rural. En particular se propone realizar el programa en beneficio de grupos y comunidades que tendrían acceso debidamente legalizado a la tierra pero no a los otros activos que necesitan para encaminar un proceso de desarrollo sustentable. Este cambio permitiría ampliar el programa hacia prácticamente la totalidad de la población rural más necesitada.

El reglamento actual permite financiar empresas forestales y prohíbe discriminación contra los grupos étnicos. Pero el reglamento también exige la *compra de tierra en dominio pleno* como condición necesaria para financiar cualquier propuesta.

33. No significa que la empresa deje de utilizar crédito; pero estos créditos estarían negociados como cliente independiente de la IFP.

34. Las condiciones del financiamiento privado, especialmente en plazo y tasa de interés no están acordes al producto crediticio requerido para la compra de la tierra a largo plazo; esto obliga a las empresas productivas a obtener tasas de productividad y rentabilidad superiores al 25% desde su primer año de establecimiento lo cual aumenta el riesgo.

Es así que los beneficios del programa se destinan a familias que no tienen tierra o que la tienen en una forma precaria. Pero este requisito efectivamente excluye las comunidades y cooperativas que viven en tierras forestales legalmente concesionadas o que las tienen bajo título comunal.

Las nuevas modalidades se establecerían con un solo cambio en el reglamento relacionado con la tenencia de la tierra. En PACTA-forestal y PACTA-comunal, el reglamento permitiría financiar las iniciativas de las familias de escasos recursos económicos que poseen tierra en una forma colectiva o comunal mediante un acto de adjudicación previa del estado o la municipalidad. Los casos medulares incluyen:

- ◆ Tierras comunales tituladas en dominio pleno
- ◆ Tierras forestales del estado concesionadas a largo plazo y
- ◆ Tierras forestales de la municipalidad (ejidales) concesionadas a largo plazo.

Los grupos que tienen concesiones de corto plazo no serían elegibles pues habría que tener asegurado el tiempo mínimo necesario para poder realizar los beneficios de las inversiones del programa. Por eso, sería recomendable que PACTA concentre esfuerzos en tierras comunales debidamente tituladas y concesiones negociadas a largo plazo con la municipalidad. (Esto por la incertidumbre legal que envuelve el acceso al bosque nacional.) En particular, parecen haber buenas oportunidades en el occidente donde se han titulado un gran número de comunidades Lencas y en departamento de Yoro donde las tribus tienen bosques extensos.

En el caso de las tierras comunales, la norma es tener un solo título que acredita el dominio de la comunidad; y un sistema de manejo mixto que comprende áreas comunes y parcelas familiares. Sin importar estos arreglos, no son hipotecables ni vendibles a personas ajenas a la comunidad. En el caso de las tierras forestales concesionadas, el trato es realizar el manejo forestal a cambio de ciertos beneficios económicos basados en el corte anual permisible. Existen otros casos que no caben en esta tipificación, incluyendo las comunidades garífunas de la costa norte. Estas comunidades tienen tierras comunales tituladas pero solamente poseen áreas donde los comunitarios se concentran en aldeas o sitios urbanizados. Carecen de tierras agrícolas y forestales. En estas circunstancias podría haber distintas opciones, incluyendo la formación de empresas de turismo, pesca y procesamiento de productos. Tampoco debe excluir la opción de comprar parcelas para fines agrícolas pues los comunitarios estarían elegibles bajo los criterios actuales del programa. Tierra comprada mediante una transacción mercantil podría ser hipotecada como cualquier tierra privada.

Hasta ahora las IFP han otorgado créditos exclusivamente para la compra de tierra y siempre con la garantía hipotecaria correspondiente. Pero los grupos forestales y las comunidades indígenas podrían contratar préstamos utilizando garantías prendarias (sobre equipos y productos) y solidarias. En comparación con los préstamos para la compra de tierra, el tamaño y plazo de estos préstamos serían menores. De hecho, la articulación con las IFP se ha creado bajo condiciones muy exigentes pues se trata de préstamos a largo plazo y bastante grandes en cuanto a la norma de créditos otorgados en el ámbito rural. Los sondeos preliminares sobre la posibilidad de financiar empresas agroforestales, de ecoturismo, y otras nos indican que es viable concluir acuerdos con las IFP.

En realidad, lo más importante de las nuevas modalidades es lo que no varía: el programa realizaría los mismos procedimientos para asegurar el control de calidad sobre las propuestas; daría el mismo seguimiento a través del SEP y facilitaría el mismo acceso a servicios. Es así que las nuevas modalidades se realizarían igualmente de manera integral como ocurre ahora.

En resumen, la diversificación del modelo PACTA hacia comunidades indígenas y forestales debería facilitar que los derechos sobre la tierra se hagan efectivos en beneficio de los adjudicatarios. Hasta ahora, estas comunidades se han quedado marginadas al extremo de acceso a los activos productivos que PACTA podría facilitar. Por eso, la capacidad de gestión de tierras adjudicadas ha quedado debilitada al mismo extremo. Al fortalecer la capacidad de gestión a través de desarrollo empresarial, las nuevas modalidades de PACTA podrían hacer efectiva la política de manejo comunitario de recursos naturales.

Empresas y otras iniciativas mancomunadas

A fin de consolidar las alianzas locales y mejorar la rentabilidad de las empresas particulares, el programa realizaría inversiones mancomunadas mediante organizaciones de productores existentes o creados para ese propósito. En las zonas donde PACTA ha tenido mayor desarrollo, ya se han presentado solicitudes para hacer inversiones en las cuales varias empresas tendrían participación. Por ejemplo, se tienen propuestas sobre la adquisición y reproducción de semillas mejoradas de papa; un centro de acopio y otras acciones relacionadas con la comercialización.

En el marco de la estrategia territorial, y con la diversificación hacia comunidades forestales e indígenas, el programa tendría mayores oportunidades para implementar medidas relacionadas con acceso a mercados nacionales e internacionales.

Al tratarse de inversiones a nivel de la mancomunidad de empresas (donde otras familias elegibles para el programa pero que no han ingresado previamente podrían participar) los mismos criterios de rentabilidad utilizados para evaluar otros proyectos estarían aplicables. Adicionalmente, las reglas deben asegurar que el financiamiento para inversiones mancomunadas proporcionado a través de PACTA:

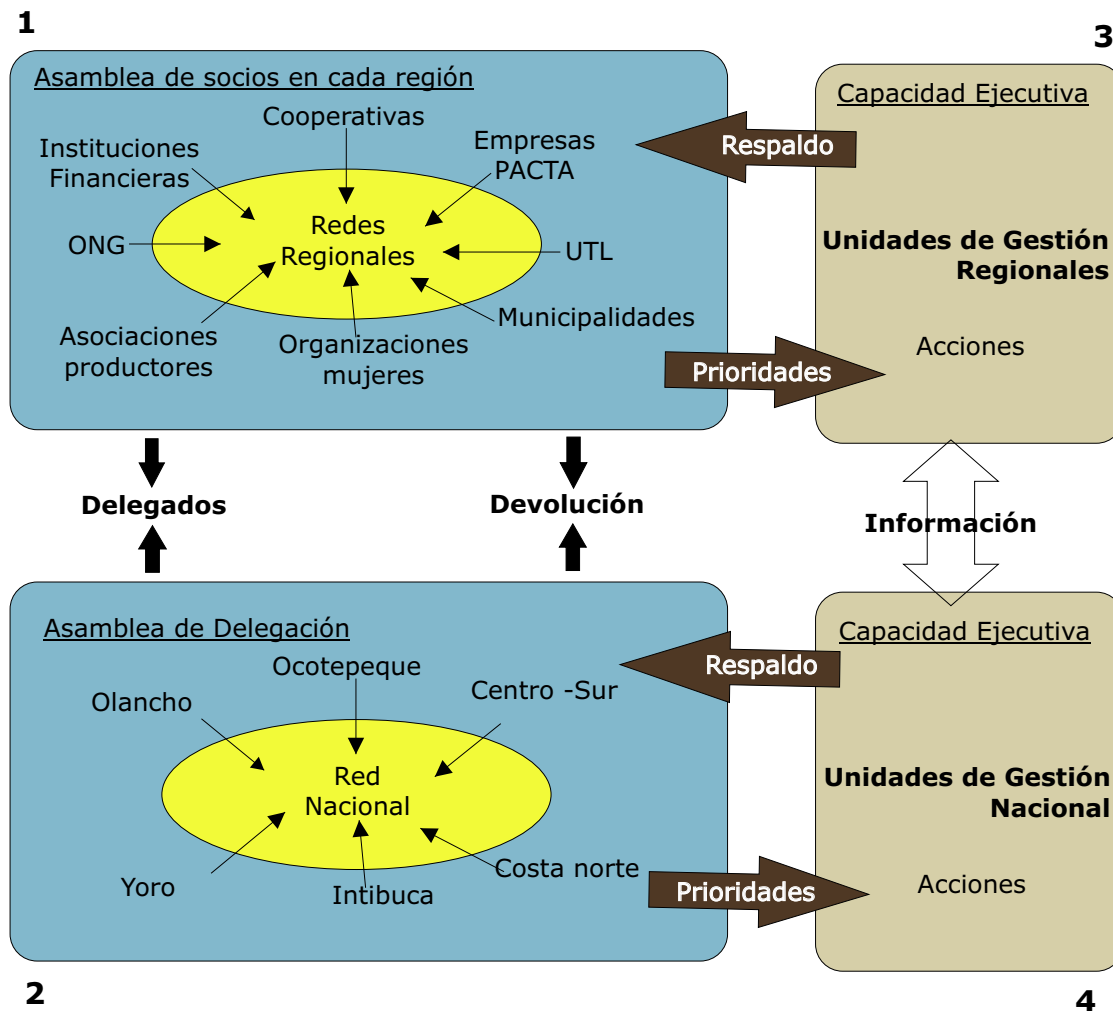
- ◆ contribuya a los fines sociales del programa en el sentido de beneficiar familias elegibles
- ◆ conforme con las normas existentes Cuento con una contraparte sustancial de las familias participantes y
- ◆ Cuento con el financiamiento contraparte de una IFP calificada por PACTA.

De esta manera, se conservarían las fortalezas del proceso que resultan de la articulación de diferentes actores en la toma de decisión sobre las inversiones y gestión de empresas asegurando la cultura de responsabilidad generada en las familias participantes en la fase piloto de PACTA.

RLA como la base institucional del programa

En el marco del programa, se ha creado la figura de Red Local de Apoyo. En este momento, las RLA sirven como mecanismo informal para coordinar actores locales que participan directamente en el programa o que se asocian con el mismo para avanzar sobre fines propios. Tienen un doble papel: es una estructura de participación ciudadana y es a su vez un mecanismo para la gestión efectiva del programa. La RLA funciona como un *foro* para identificar prioridades y oportunidades, realizar auditoria social, evaluar impactos y hacer gestiones hacia las autoridades del gobierno. No tiene y no tendrá en el futuro un papel operativo; no debería influir en la selección de ninguna propuesta ni poder manejar fondos del programa exceptuando lo que se le destine para su propia logística. La RLA no se constituye como empresa ni tampoco debe adueñarse de las empresas. Los supervisores regionales, que dependen de la UG, participarían en las RLA con voz pero sin voto. Los supervisores tendrían las mismas funciones en la ejecución del programa que tienen actualmente, pero su accionar estaría sometido a la evaluación de la RLA. En la próxima etapa, el rol de las RLA estaría formalizado mediante la elaboración de estatutos. Ver a continuación figura red local de apoyo.

Figura 4. Figura institucional PACTA



V. La base institucional del programa³⁵

El programa piloto se ha ejecutado en el marco de un arreglo contractual con la FAO. El propósito del arreglo fue crear el espacio para dar pie al programa, realizar las operaciones de campo, evaluar el proceso y hacer los ajustes consecuentes. De esta manera, sirvió para facilitar la gestación del proyecto. Pero en la próxima etapa, cuando se espera ampliar el programa e incentivar la participación y alianzas con diversos actores, no sería el más apropiado. La verdadera participación y compromiso de los actores está en función del poder de decisión sobre la gestión del programa se lleve en el nivel local. Continuar el programa bajo la tutela de una institución ajena sería incompatible con el desarrollo de este modelo ya que implica una relación de dependencia. Por eso, si bien el arreglo con la FAO facilitó la gestación del proyecto queda desde ya agotado. Al gobierno y los cooperantes les corresponde facilitar la transición a una figura institucional duradera.

PACTA en el marco de políticas del Gobierno de Honduras

Incorporar PACTA en el marco institucional del gobierno sería una opción a tomar en consideración para la etapa post-piloto. Pero esta opción tampoco sería compatible con la cogestión participativa del programa ni con *los criterios de mercado que determinan el financiamiento y éxito de empresas privadas.*

35. En este inciso los aportes de Adán Bonilla de la UG han servido como referencia.

En este proceso, hay que diferenciar entre la política que establece ciertos objetivos en materia de desarrollo rural y los instrumentos que hacen la política efectiva. PACTA es un instrumento de política que depende precisamente de su independencia para ser efectivo. Desde que se trata de asuntos propios del sector privado y de la sociedad civil, la intervención directa del gobierno podría distorsionar la lógica del proceso. En particular, podría introducir sesgos de tipo clientelista o paternalista; o podría convertirse en un instrumento para resolver conflictos agrarios. Las lecciones del programa Fondo de Tierras de Guatemala, que recién terminó sin tener un plan para reanudarse, serían importantes tomarlas en cuenta en este contexto.

La eficacia de PACTA como instrumento de la política pública depende de la autonomía de los actores y su respuesta a los incentivos apropiados para crear empresas autogestionarias y duraderas. En vez de proponer la asimilación del programa al marco institucional del Estado será recomendable proponer una estrecha relación negociada entre el Estado y el futuro programa. La autoridad política del gobierno estaría basada en esta negociación en vez del control administrativo directo de las operaciones.

Participación de gobierno local

La participación directa de las municipalidades, como base institucional democrática a nivel local, sería de otra índole. De hecho, el efecto positivo de diferentes alcaldías como *aliados* del programa ya se ha comprobado. La municipalidad no tendría el poder administrativo ni coercitivo para realmente interponerse en las operaciones del programa. El poder que tiene es el poder convocatorio basado en la eficacia de la gestión política que realiza. Además, la coordinación con el gobierno local sería importante en muchos casos para la planificación de inversiones a nivel del territorio. Por eso, como se ha indicado previamente, el gobierno local debería tener participación directa en las RLA.

En fin, PACTA se insertaría como instrumento articulador, entre la política rural y el desarrollo empresarial en el campo. En este sentido, el gobierno haría uso de PACTA sin apropiárselo. Para cumplir con este rol de intermediario, el programa tendría que establecer una base institucional propia que le permitiría sostenerse a largo plazo, ampliar su cobertura y construir nuevas alianzas.

La alternativa: una asociación civil de los socios

Por lo antes señalado, la mejor opción institucional es establecer PACTA como *una asociación civil, privada, apolítica, sin fines de lucro, con personalidad jurídica, patrimonio y gobierno propio*. Que estaría conformada de la siguiente manera

Que estaría conformada de la siguiente manera

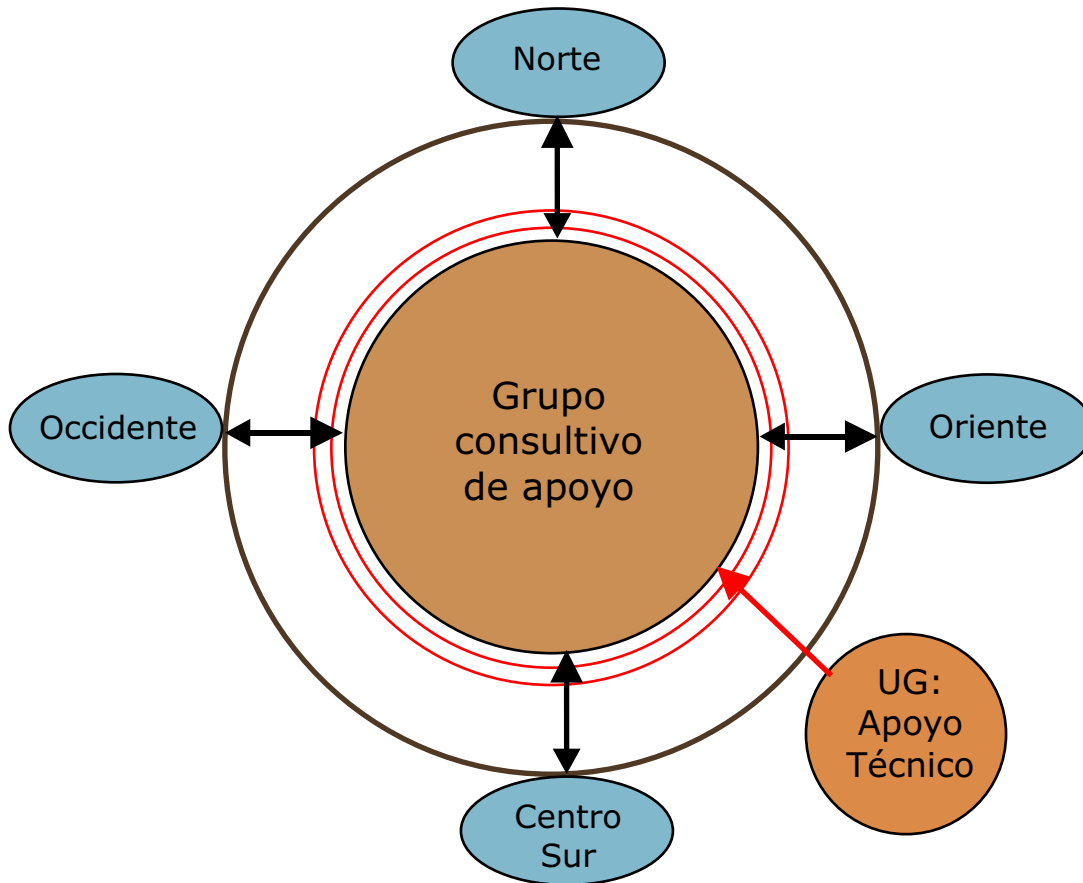
(1) Asamblea de socios

La Asociación tendrá un gobierno interno basado en la asamblea de miembros de la RLA. A su vez, cada RLA nombraría delegados a nivel nacional para conformar el Grupo Consultivo de Apoyo (consejo directivo). Las RLA se regularán por estatutos propios, siguiendo las normas procesales acordadas a nivel nacional por los delegados elegidos. El (la) gerente de la Unidad de Gestión tendrá voz sin voto en el GCA.

(2) Unidad de gestión

Las funciones de la Unidad de Gestión serían prácticamente iguales a las que realiza ahora en la fase piloto. La UG constituiría la capacidad ejecutiva de la asociación. Su rol esencial es facilitar la gestión mancomunada del programa a nivel regional y nacional. Ver a continuación figura grupo consultivo de apoyo G-CAP

Figura 5. Grupo consultivo de apoyo



A. De los fines de la Asociación

Los fines de la Asociación serían los mismos fines del PACTA antes descrito, incluyendo los cuatro cambios sugeridos en la sección IV. En resumen, la Asociación estaría dedicada a: promover y coordinar el acceso a los activos, mercados e información, en beneficio de familias de escasos recursos económicos a objeto de facilitar el desarrollo de empresas independientes y autogestionarias en el medio rural.

En consecución de sus fines, la Asociación podría³⁶:

- ◆ Negociar acuerdos de cooperación técnico-financiera, con cualquier persona natural o jurídica, que conlleve a los mismos objetivos, ya sea nacional o internacional
- ◆ Establecer acuerdos de fideicomisos
- ◆ Procurar apoyo financiero de personas naturales o jurídicas de carácter privado o público
- ◆ Realizar contrataciones por servicios prestados por y para la Fundación en la consecución de sus metas
- ◆ Realizar todas las operaciones y actos legales necesarios para el cumplimiento de su misión.

El personal contratado por la Asociación no podría adquirir tierras a nombre de la Asociación (exceptuando las que necesita para establecer su propio domicilio) ni tener participación directa en una empresa productiva ni formar una empresa propia.

35. Véase estatutos de FHIA. La descripción de fines y funciones a continuación es ilustrativa, no exhaustiva.

El personal de la Asociación no podrá participar en ninguna empresa que recibe financiamiento del programa; ni participar, directa o indirectamente como proveedores de servicios; ni tener participación en ninguna de las IFP relacionadas con el programa.

De las capacidades y funciones de la Asociación

La Asociación debería (i) desarrollar capacidades a nivel regional conforme con la implementación de un proceso participativo y descentralizado y (ii) desarrollar capacidades a nivel central adecuadas para respaldar las operaciones regionales. Es decir, respalda en cuanto a la administración del proceso, asegurar la capitalización del esquema de incentivos, realizar el SEP y el control de calidad.

A nivel central, la UG tendría que implementar el sistema de seguimiento y evaluación participativa (SEP) a fin de:

- ◆ Asegurar la continuidad del aprendizaje institucional y social
- ◆ Asegurar la transparencia y facilitar la auditoría social
- ◆ Evaluar el impacto social
- ◆ Asegurar el control de calidad sobre las solicitudes de financiamiento.

La mejor garantía de transparencia es el proceso de monitoreo y evaluación participativa que permite a todos los actores tener una voz en el desarrollo de PACTA y tener fácil acceso a información sobre la gestión. En la medida que el programa se desarrolle en las respectivas regiones, el monitoreo podría ser vinculado con las estructuras de participación ciudadana a nivel de las municipalidades y mancomunidades, incluyendo, por ejemplo, los Consejos de Desarrollo Municipal.

La UG también se haría responsable para:

- ◆ Concertar arreglos operacionales y financieros con la cooperación externa, agencias del gobierno, y otros actores nacionales e internacionales
- ◆ Elaborar el plan operativo y publicar informes periódicos sobre operaciones

A nivel de las regiones, en concertación con la RLA, la UG facilitaría las operaciones del programa en varias formas:

- ◆ Identificar prioridades en materia de fortalecimiento de capacidades locales relacionadas con la misión de la Asociación
- ◆ Realizar el control de calidad sobre las propuestas de financiamiento
- ◆ Apoyar la coordinación y logística de la RLA

Al estilo del proyecto piloto, a nivel central y territorial, la UG debe utilizar el esquema de incentivos para:

- ◆ Fomentar alianzas estratégicas entre sus miembros y otras organizaciones.

Siglas y acrónimos

Banadesa	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
Banhprovi	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
BM	Banco Mundial
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CE	Comunidad Europea
CLA	Comite Local de Apoyo
CNBF	Comisión Nacional de Banca y Finanzas
Comixil	Cooperativa Mixta Intibucana Limitada
ESMA	Empresa de Servicios Múltiples Agropecuarias
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FHIA	Fundación Hondureña de Investigación Agrícola
FT	Fondo de Tierra
G-CAP	Grupo Consultivo de Apoyo al Programa
IFP	Institución Financiera Privada
INA	Instituto Nacional Agrario
ONG	Organización no Gubernamental
OPDF	Organización Privada de Desarrollo Financiera
PACTA	Programa de Acceso a la Tierra
RLA	Red Local de Apoyo
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SEP	Seguimiento y Evaluación Participativo
TNR	Transferencia no Reembolsable
UCA	Universidad Centroamericana
UG	Unidad de Gestión
UTL	Unidad Técnica Local

HONDURAS



Banco Mundial