

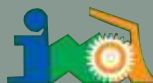
PACTA

Programa de Acceso a la Tierra

HONDURAS

Resultados y Perspectivas

Compton L. Paul; Héctor Tablas; Raúl Alemán



Banco Mundial

Problemática de la tierra en Honduras

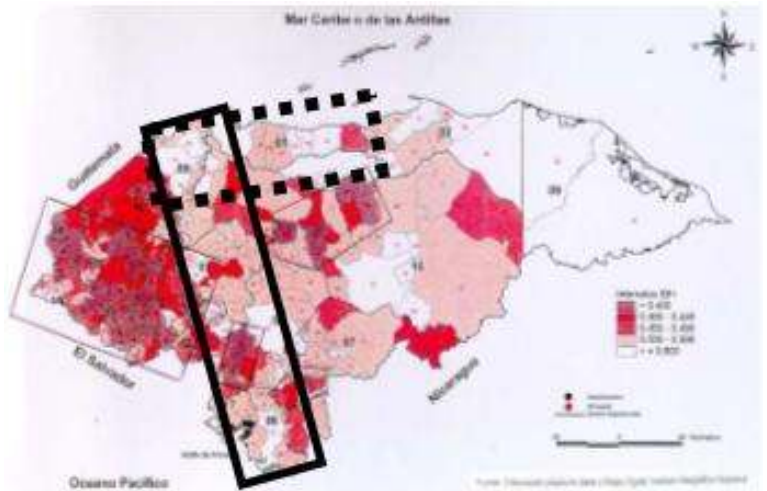
La información de campo obtenida durante la implementación del Programa refleja que más del 50% de la población rural hondureña no cuenta con acceso a la tierra y otros activos productivos. Es así como las familias emigran hacia las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades, creando los cinturones de pobreza que generan otro tipo de problemas sociales y aumento de la pobreza.

Los datos del sistema de información de la Estrategia para la Reducción de la pobreza (SIERP, 2006) indican que la tasa de Pobreza en Honduras no se ha modificado en los últimos 5 años manteniéndose en un 65%. Adicionalmente, en el área rural las tasas de pobreza aumentan a índices superiores al 70%.

Por otro lado, el ingreso per cápita anual en el medio rural oscila en los L 12,000 lo cual no es suficiente para cubrir la seguridad alimentaria, el desempleo y subempleo son mayores al 50% lo cual se traduce en otros indicadores como ser salud, educación, expectativa de vida, es decir un nivel de desarrollo humano con muchos retos para el cumplimiento de las metas del milenio.

Los datos económicos del país muestran un crecimiento económico alentador, sin embargo en el medio rural las condiciones no han mejorado y más bien el crecimiento observado enmascara la situación de pobreza en el campo. El nivel de subnutrición en el país ha alcanzado un 21% (FAO, 2002).

Parte de la explicación de este fenómeno es la focalización de la inversión pública en las zonas urbanas, lo cual indica la necesidad de implementar una estrategia diferenciada para el desarrollo del medio rural hondureño.



Fuente: *Banco Mundial, 2004*

La Propuesta PACTA

PACTA inicia en octubre de 2001 y en su etapa piloto finaliza en diciembre de 2006. La agencia gubernamental responsable es el Instituto Nacional Agrario (INA) y los fondos del Programa provienen de un préstamo del Banco Mundial (BM) por un monto de US \$ 8 millones. La agencia ejecutora es la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

PACTA ha logrado una alianza entre el sector público y los sectores privados de financiamiento y asistencia técnica para permitir el acceso a la tierra y otros activos productivos a familias campesinas previamente excluidas del desarrollo. Con la metodología del Programa se ha logrado la formación de empresas productivas sostenibles que generan producción, empleo rural, valor agregado y competitividad.

Conceptualmente el Programa se centra en la empresa productiva campesina la cual se enlaza con una unidad técnica local a través de la red local, que inicialmente era representada por grupos locales como ser los patronatos, organizaciones campesinas, juntas de agua u otros.

Las unidades técnicas locales son contratadas por la unidad de gestión de PACTA para brindar servicios de asesoría técnica a las empresas productivas. Adicionalmente, la unidad de gestión tiene convenios de participación con instituciones financieras privadas para el financiamiento de las propiedades que adquieren las empresas productivas. En vista de tratarse de préstamos hipotecarios para la compra de la tierra, el Programa cuenta con un Fondo de Garantía complementaria, que es manejado por Banhprovi (Banco Hondureño de la Producción y Vivienda), para garantizar en su totalidad los préstamos asumidos por las nuevas empresas.

A partir del año 2005, la red local representada por todos los actores participantes en PACTA ha evolucionado para constituirse en la base institucional con roles de auditoría social y control de calidad de las inversiones realizadas en el campo, lo cual constituye una herramienta adicional para la reducción de la pobreza en el medio rural y mejorar el acceso, manejo y aprovechamiento de los recursos productivos.

En la red local se han articulado representantes de las empresas productivas, unidades técnicas locales, instituciones financieras privadas, el Estado, empresas de segundo grado, otros programas y proyectos, así como grupos de mujeres y otros actores del desarrollo local. Todos ellos contribuyen operativa y estratégicamente para la implementación del Programa con un enfoque de Desarrollo Local.

Metodología PACTA

Metodológicamente, el Programa incluye varios pasos los cuales inician con (i) la identificación de un terreno por la empresa productiva, (ii) concepción de un plan empresarial, (iii) verificación de la legalidad del predio, (iv) negociación del precio de la tierra, (v) obtención de su personería jurídica, (vi) simultáneamente la empresa productiva solicita

asesoría a una unidad técnica calificada por PACTA para ese propósito. Esta UTL les brinda asesoría para la elaboración de un plan empresarial viable en la propiedad. (vii) El plan empresarial lo presenta la empresa productiva a una institución financiera privada la cual lo evalúa bajo sus propios criterios financieros y decide la viabilidad de la propuesta para otorgar el financiamiento para la compra de la tierra. (viii) Una vez otorgado el préstamo, la unidad de gestión efectúa la aprobación y desembolso de una transferencia no reembolsable la cual va dirigida a las inversiones fijas, capital de trabajo y asistencia técnica. Esta fase se conoce en PACTA como pre crédito, ya que posteriormente (ix) la unidad de gestión realiza un contrato con la misma UTL u otra que haya seleccionado la empresa productiva para brindar asistencia técnica por lo menos en los primeros 2.5 años de implementación del plan empresarial, fase que se conoce como post crédito.

Bajo esta metodología, las empresas productivas se han logrado insertar en los mercados de tierras y dinamizar los mismos en los departamentos donde se implementa el Programa. Adicionalmente, las empresas productivas se han insertado en mercados financieros, asistencia técnica, así como de productos y servicios lo cual les demanda un proceso sistemático de capacitación agro empresarial.



Logros del Programa

Área estratégica	Logros a Mayo, 2006
Financiamiento privado para la compra de la tierra	43.5 millones de Lempiras
Fondos públicos para capital semilla	71 millones de Lempiras
Rendimiento de la inversión pública	128%
Sanidad de la cartera	97%
Empresas productivas constituidas	57 empresas productivas grupales y 100 empresas productivas individuales en 12 departamentos
Insumos para la política de tierras	Modelo de acceso a la tierra vía mercado validado Lecciones para la incorporación de otros modelos
Reducción de la pobreza	Generación de 4,000 empleos rurales Aumento de los ingresos disponibles de 12,000 a 25,000 al año por familia
Participación ciudadana	5 Redes regionales de apoyo Auditoria social y control de calidad

El Programa rompió los mitos en cuanto al financiamiento privado al sector campesino ya que logró apalancar L 43.5 millones en préstamos a largo plazo para la compra de la tierra. Es así como las empresas productivas han recibido un total de L 71 millones de Lempiras en transferencias no reembolsables, es decir que del costo total de cada empresa el 62% provienen de fondos públicos y un 38% de fondos privados.

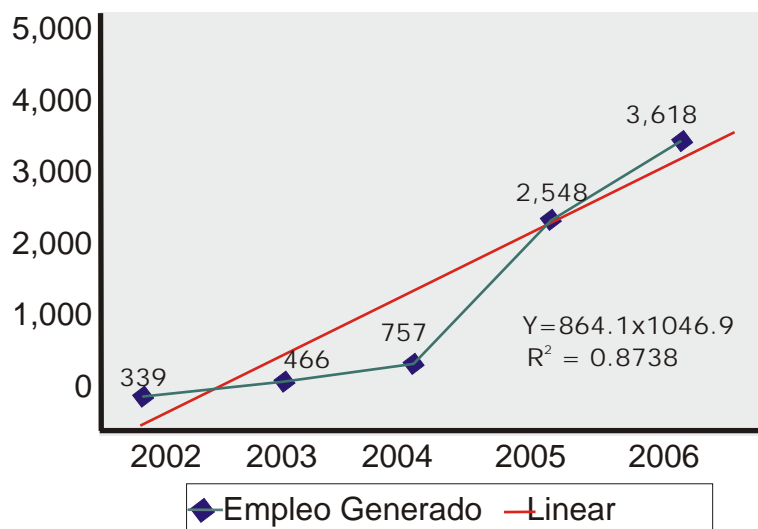
Un dato importante es que cada Lempira invertido por el sector público genera en promedio un retorno de 128%, es decir la inversión genera recursos adicionales que las familias invierten para una mayor reactivación de la economía rural. Es así como el Programa mantiene una sanidad de cartera altamente satisfactoria con un 97% de las empresas productivas con sus pagos al día o aún con pagos adelantados, lo cual genera un ambiente de confianza en los actores financieros privados participantes en PACTA.

En su fase piloto, el Programa ha logrado el establecimiento de 57 empresas productivas

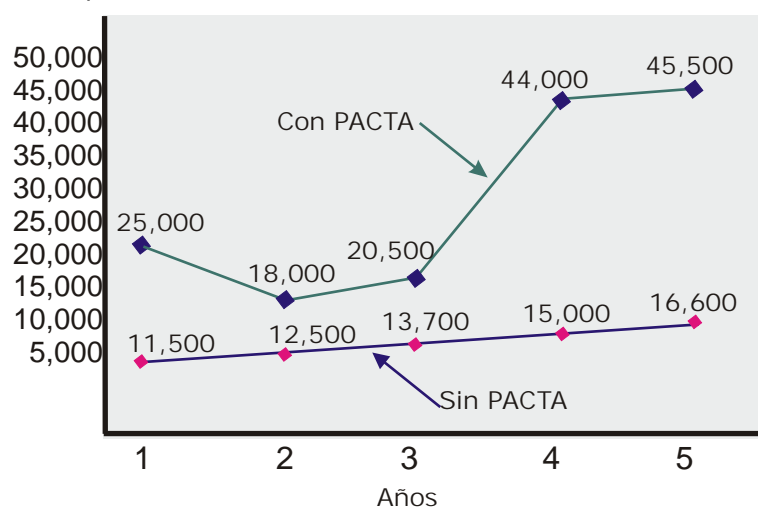
grupales y 100 empresas individuales en los departamentos de Choluteca, Valle, El Paraíso, La Paz, Comayagua, Intibucá, Lempira, Ocotepeque, Copán, Santa Bárbara, Yoro y Colón. Adicionalmente se encuentra en proceso de formulación un modelo PACTA Forestal que involucra a comunidades étnicas que han logrado convenios de usufructo en tierras forestales y cuentan con sus planes de manejo.

El Programa demostró la viabilidad del modelo de acceso a la tierra vía mercado en Honduras el cual aporta lecciones para la incorporación de otros modelos de establecimiento de empresas productivas. Es así que la fase piloto logró la generación de 4,000 empleos rurales y contribuyó para el incremento de más de 100% de los ingresos anuales para las familias participantes. Adicionalmente, PACTA facilitó la integración de redes locales de apoyo que facilitan los procesos de auditoria social y control de calidad.

Gráfica 1. Generación de empleo permanentes de las empresas productivas PACTA



Gráfica 2. Aumento de los ingresos en las familias participantes en PACTA



Hasta marzo de 2006, PACTA ha logrado la incorporación de 1,141 familias en 37 municipios de 12 departamentos, incluyendo la formulación de un modelo piloto de empresa agroforestal en el departamento de Lempira.

Impactos en el acceso a los activos productivos

En el área económica:

Activos	Antes de PACTA	Con PACTA
Tierra	Las familias alquilaban tierra o vivían de los jornales	En promedio cada familia ha adquirido 3.58 manzanas de tierra
Financiamiento	No tenían acceso a financiamiento o tenían acceso limitado	Cuentan con préstamo a largo plazo para la compra de la tierra (L 56,000 por familia) y transferencia no reembolsable para inversiones fijas y capital de trabajo por un monto de L 90,000 por familia
Asistencia técnica	No contaban con ningún servicio de asistencia técnica	Cuentan con 2.5 años de asistencia técnica agroempresarial
Empleo	50% de las familias vivían subempleadas	4,000 empleos a tiempo completo Cada familia genera empleo para otras 3 personas
Ingresos por familia	En promedio recibían L 12,000 al año	En promedio reciben L 26,000 al año

El impacto en el área económica es significativo tomando en cuenta lo novedoso de PACTA y ha confirmado que, bajo un marco de acceso a los activos productivos, el desarrollo se fundamenta en la formación de capacidades humanas que permite la acumulación de capital.

En el área social:

Activos	Antes de PACTA	Con PACTA
Integración a estructuras sociales o económicas	Productores de subsistencia aislados	Integración en redes de comercialización, iniciativas de segundo grado
Capacitación	Poca o ninguna	Las familias han iniciado un proceso de capacitación agroempresarial que les permite establecer empresas productivas sostenibles
Seguridad alimentaria y nutricional, salud, vivienda, educación, medios de vida	Inseguridad alimentaria, condiciones variadas en nutrición, salud, vivienda, educación, medios de vida	Las familias participantes han logrado la seguridad alimentaria y se han incorporado a los mercados. Luego de 5 años los ingresos de sus empresas les permitirán impactos en otros indicadores.

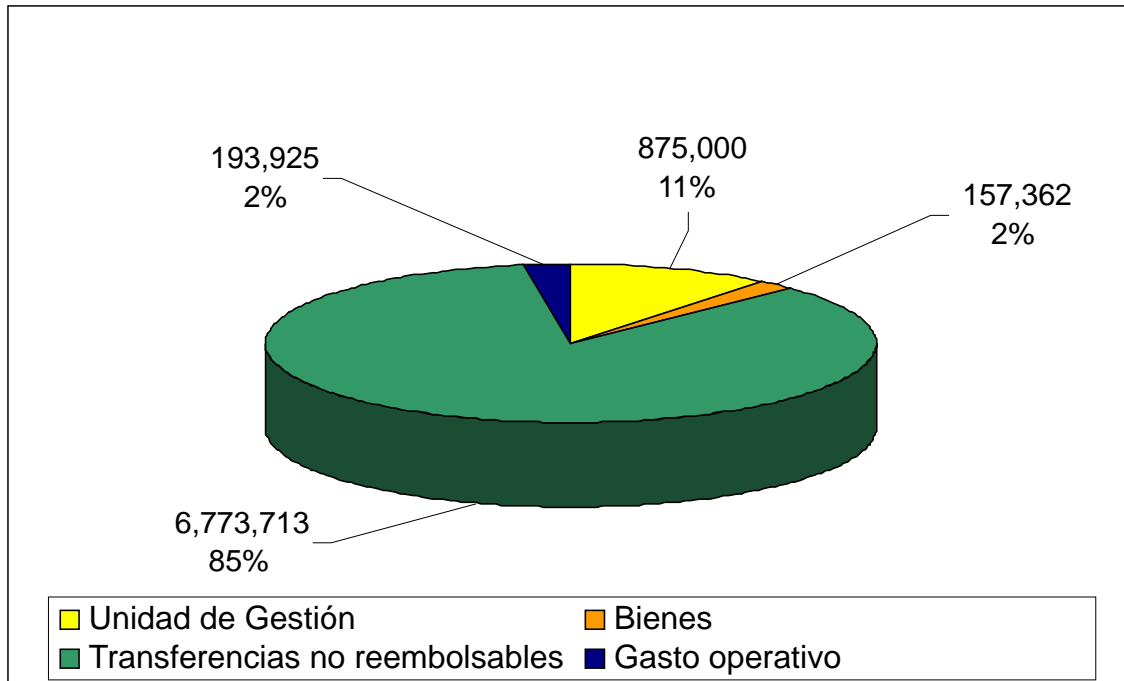
En el corto y mediano plazo, las familias participantes en PACTA han pasado de ser productores de subsistencia a ser productores sostenibles incorporados al mercado en condiciones de competitividad. Las empresas productivas se han constituido en redes de comercialización y empresas de segundo grado que permiten el encadenamiento de productores para aumentar el valor agregado y la competitividad. Adicionalmente, las familias han iniciado un proceso sistemático de formación agroempresarial rural que les permite manejar sus propias empresas bajo criterios de productividad y rentabilidad. La incorporación de tecnologías de manejo del agua, suelos, bosques bajo criterios de conservación y costo mínimo les ha permitido en el corto plazo iniciar procesos sostenibles de capitalización. Estos aspectos permitirán que en el mediano plazo, las familias inicien un proceso para mejorar otros indicadores de desarrollo humano como ser la vivienda, salud, educación y medios de vida.

El presupuesto del programa

Un 85% del presupuesto (US \$ 6.77 millones) ha llegado directamente a las familias participantes en el área rural y un 15% se distribuye entre los gastos operativos (2%), unidad de gestión (11%) y un 2% para la adquisición de bienes que permiten la ejecución de las actividades.

Ver a continuación gráfica presupuesto PACTA.

Gráfica 3. Presupuesto PACTA. Cifras en US \$ (Total US \$ 8 millones)



Lecciones aplicables para la próxima fase del programa

Las lecciones aprendidas en la gestión del proyecto piloto indican la importancia de hacer dos cambios fundamentales para poder generar un mayor impacto social y económico:

1. Desarrollar nuevas modalidades del programa en beneficio de comunidades forestales e indígenas
2. Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio.

Estas dos modalidades del programa se realizarían a la par con el modelo de acceso en dominio pleno el cual fue trabajado durante el proyecto piloto. La diferencia más evidente entre el modelo PACTA y las nuevas modalidades es que éstas no requieren de la compra de tierra.

El comienzo de operaciones sobre tierras forestales de dominio público y tierras tituladas a nombre de comunidades indígenas sería gradual para permitir que la UG, proveedores de servicios e instituciones financieras adquieran la experiencia específica del caso.

Las lecciones aprendidas en materia de desarrollo empresarial deben de ser aplicables; y de hecho PACTA podría apoyar a llenar un vacío con base en la experiencia acumulada durante los últimos cinco años. Pero se tratan de contextos diferentes en términos de tenencia de la tierra y la relación que podría haber entre empresa y la figura de la comunidad como tal. En primer lugar, el programa sólo trabajaría donde la tenencia de la tierra esté debidamente saneada y los derechos concesionados a largo plazo. En el caso de tierras comunales, las empresas que se desarrollan tendrían que tener el aval de la asamblea de comunitarios (por ejemplo, de la tribu Tolupeán) que es propietaria de los recursos; y los arreglos entre empresa y comunidad (y quizás la Federación) tendrían que ser explícitos.

En todas las operaciones del Programa, sea cual sea la forma de propiedad de que se trate, los mismos criterios de elegibilidad deben ser utilizados. Es decir, criterios de elegibilidad de las familias; y de viabilidad económica de los proyectos productivos a financiarse. También la conexión creada en este programa entre instituciones financieras privadas y empresas productivas debe desarrollarse en las nuevas modalidades.

Una de las lecciones del programa es que la articulación con proveedores de crédito privados sirve para asegurar la buena colocación de recursos públicos en el campo. Por esta vía el programa también sirve para abrir nuevos espacios en el mercado financiero nacional a favor de familias que antes se quedaron totalmente al margen del sistema financiero.

La diversificación del programa hacia modalidades más incluyentes también implica mayores beneficios en cuanto a la gestión territorial y creación de alianzas estratégicas que trascienden las brechas entre sectores. A su vez, debe permitir que el programa se consolide territorialmente en cuanto a facilitar acceso a servicios, mercados, e inversiones comunes.

Fortalecimiento a nivel de territorio

El fortalecimiento a nivel de territorio se fundamenta en los siguientes aspectos:

A. Inversiones mancomunadas

En el marco de la gestión territorial, es recomendable que el programa co-gestione proyectos económicos a nivel de la mancomunidad de empresas y otros sectores sociales. La gestión de inversiones comunes en beneficio de empresas agrupadas, por ejemplo, en cooperativas de segundo grado es consecuente de la articulación de actores a nivel regional. El papel de PACTA en proyectos de segundo

nivel ahora se limita a la identificación de prioridades, asesoría, y concertación con otros programas. Así fue su participación en la creación de un centro de acopio en el occidente con fondos de PROACTA. En la próxima fase, la posibilidad de aportar financiamiento dependería del volumen de recursos disponibles. Una tercera posibilidad es que las empresas opten por destinar una cuota de recursos propios a fines colectivos. En todo caso, la expectativa es que los actores relacionados con PACTA sigan tomando iniciativas mancomunadas.

B. Figura institucional

Finalmente, el desarrollo del programa a nivel nacional depende del establecimiento de una base institucional propia. Para evitar que las operaciones del programa se suspendan justo en el momento de su mayor auge, se debe diseñar un plan de transición institucional fundamentado en los actores locales.

En base a la experiencia adquirida durante la Fase Piloto, se recomienda que la figura institucional del Programa Ampliado sea una estructura que permita una alianza público-privada.

Los criterios básicos para adoptar una figura legal particular y diseñar los arreglos operativos vienen de la experiencia ganada en los cuatro años de ejecución de la fase piloto.

Las operaciones del programa depende de la confianza mutua entre los proveedores de servicios, instituciones financieras privadas, familias campesinas y la Unidad de Gestión. Estos actores cooperan en el marco de un esquema de incentivos financieros transparentes. En este proceso, no intervienen presiones para solucionar conflictos agrarios ni privilegiar un grupo de clientes sobre otro.

Todos los actores que participan y benefician directa e indirectamente en la gestión del programa se reúnen en las respectivas Redes Locales de Apoyo. La figura de la RLA es incipiente y no se ha formalizado pero es representativa del capital social creado en el marco de PACTA.

La RLA incorpora las *alianzas estratégicas* que el programa promueve a fin de crear un ambiente propicio para el desarrollo de empresas rurales. La base institucional del programa en cada región estaría dada por la RLA ya que es la plataforma que sirve para concertar alianzas intersectoriales e interinstitucionales en función del desarrollo empresarial.

Requerimientos para un mayor impacto del programa

Para un mayor impacto de las acciones del Programa en la reducción de la pobreza en el medio rural se requiere mejorar diferentes aspectos que se detallan a continuación:

- Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra lo cual agiliza las operaciones de mercado
- Sistemas de información unificados y accesibles que brindan agilidad y transparencia a las transacciones de tierra
- Registros de la propiedad confiables para evitar atrasos en la verificación de la legalidad de los derechos de propiedad
- Disponibilidad de fondos de largo plazo para la compra de la tierra y transferencias no reembolsables a las empresas productivas
- Reducción de costos y tiempos transaccionales a manera de hacer expeditos los trámites para

empresas campesinas y agilizar operaciones de compra de tierras

- Opciones de mercado para las nuevas empresas, especialmente por la apertura de oportunidades en el marco del tratado de libre comercio y otros
- La elaboración e implementación de una política integral de tierras y desarrollo agro-empresarial rural.

Todo lo anterior nos llevará a un mayor impacto de PACTA en la reducción de la pobreza en el medio rural así como a mejorar el acceso, manejo y aprovechamiento de la tierra productiva en Honduras.

El presente documento es un resumen del informe presentado en el evento "Resultados del Programa de Acceso a la Tierra - Lecciones Aprendidas" celebrado en la ciudad de Tegucigalpa el día 3 de Mayo del 2006

Para mayor información:
Col. Tepeyac Norte, calle Froylan Turcios,
Casa 1002, Tegucigalpa, Honduras.
Tel/Fax: (504) 235-9488, 232-6225
E-mail: pacta@fao.org.hn
<http://www.pacta.hn>

