

Síntesis del aprendizaje generado por el programa de acceso a la tierra **PACTA**



Una alternativa para el acceso
a la tierra y otros activos
complementarios para
la reducción de la pobreza



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

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

Diseño gráfico: Manuel Antonio Alonzo Valdéz

Edición: abril de 2006

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso y hecho en Honduras

Índice

I.	Introducción	1
II.	De la etapa piloto al programa autogestionario	5
	Cambios propuestos para la segunda etapa	5
III.	Lecciones aprendidas en la gestión del proyecto piloto	6
	A. Las empresas y unidades técnicas locales	6
	Configuración de la empresa	6
	Capitalización y estrategia de acumulación	7
	Acumulación y equidad de género	8
	Acompañamiento integral	9
	Hacia una estrategia territorial de servicios	9
	B. Co-Financiamiento	11
	Dos tipos de instituciones financieras privadas	12
	El problema del fondeo a largo plazo	13
	C. La Gestión del proceso	13
	Esquema de incentivo	13
	Descentralización y alianzas estratégicas	14
	Aprendizaje y transparencia mediante evaluación participativa	15
	Otras observaciones sobre lecciones aprendidas	15
IV.	Nueva etapa del programa	16
	A. Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio	17
	B. Nuevas modalidades en beneficio de comunidades forestales e indígenas	17
	C. Empresas y otras iniciativas mancomunadas	19
	D. RLA como la base institucional del programa	19
V.	La base institucional del programa	20
	PACTA en el marco de políticas de gobierno	20
	Participación de gobierno local	20
	E. La alternativa: Una asociación civil de los socios	21
	Asamblea de socios	21
	Unidad de gestión	21
	De los fines de la asociación	21
	De las capacidades y funciones de la asociación	21

1. Introducción

Esta reflexión sobre el Programa de Acceso a la Tierra (PACTA) 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.

El programa tiene por objetivo la formación de empresas sostenibles en beneficio de familias campesinas de escasos recursos económicos. 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, cabe recalcar que el programa trata de facilitar acceso a todos los activos productivos que las familias asociadas necesitan para formar y consolidar su empresa. El traspaso de tierras es parte del marco operativo del Programa y no un fin aislado.

Sin obviar los obstáculos y errores cometidos, que han sido parte del aprendizaje del programa piloto, se considera de la más alta prioridad asegurar la continuidad del programa¹. Suponiendo la implementación de los ajustes recomendados en este documento, PACTA se perfila como una de las iniciativas de mayor potencial para tener un impacto positivo, amplio y duradero en el medio rural del país. Si una decisión sobre el futuro del programa se difiere o resulta negativa, será necesario frenar las operaciones del programa casi de inmediato pues la etapa piloto está programada para concluirse a finales de 2006 y los procesos para dar inicio a nuevas empresas tienen en promedio una duración de 3-4 meses. Pero es justo en este momento cuando PACTA está logrando su mayor impacto: entre 2004 y 2005, la cantidad de crédito

otorgado por las instituciones financieras privadas (IFP) se incrementó en un 50 por ciento; y el número de familias se incrementó en más de un 100 por ciento. Por eso, es oportuno sacar el balance del programa anticipadamente para así tener los criterios adecuados para tomar una decisión informada y oportuna.

Otros programas de la región (México, Guatemala, Brasil) podrían tener fines similares. Sin embargo, PACTA es interesante y promisorio más por las características que le hacen único: (i) la articulación con IFPs que proveen crédito a largo plazo para la compra de tierra; (ii) la descentralización del proceso mediante otras alianzas horizontales a nivel territorial; y (iii) el sistema de monitoreo y evaluación participativa (SEP) que facilita el aprendizaje social, transparencia y adecuación del programa.

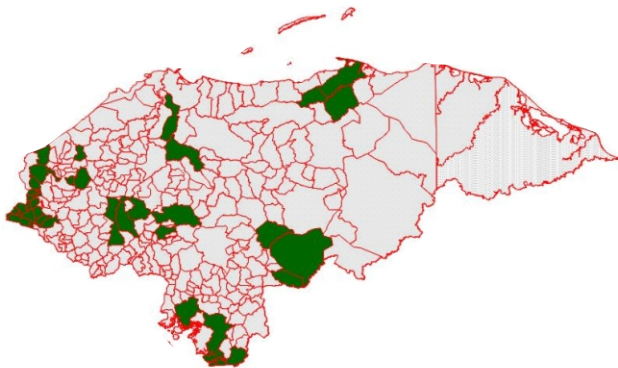
El programa funciona con base en alianzas interinstitucionales e intersectoriales sin depender de una jerarquía que permitiera a uno u otro de los actores imponerse sobre los demás. Los actores se articulan conforme a sus intereses legítimos en un verdadero proceso de cogestión que trasciende la brecha entre los sectores público y privado y conjuga fines sociales con la lógica del mercado.

El punto de partida de las alianzas operativas es un 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.

1.- Se refiere a la opinión del equipo asesor del Banco Mundial y FAO.

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 cooperativas de segundo grado, otros programas del sector público, ONG y municipalidades. Estos actores no son elegibles para ningún incentivo financiero, pero se identifican con los intereses de las empresas y se benefician indirectamente. Por ejemplo, las organizaciones de segundo grado pueden apoyar grupos que constituyen su base en el proceso de convertirse en empresas y asimismo fortalecerse. De manera similar, las Cooperativas de Crédito se interesan por la oportunidad de unirse a procesos de desarrollo que benefician sus miembros-clientes. 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. Aun sin tener el mandato, las RLA ya están canalizando nuevas iniciativas (por eje., sobre comercio y procesamiento de productos) al programa que tendrían impacto a nivel de la mancomunidad de empresas y comunidades.

El programa ha logrado articularse con unas 16 Instituciones Financieras Privadas (IFP) y 7 unidades técnicas locales (UTL) que hasta la fecha han apoyado el establecimiento de 50 empresas grupales (y otras 100 empresas individuales²) en tres regiones macro del país.



En total, más de 700 familias campesinas se han incorporado al proceso; y han comprado unas 2,650 mzs. de tierra productiva (3.7 mzs. por familia). Como promedio, el programa ha capitalizado las empresas con capital semilla equivalentes a aproximadamente \$3.5 millones o \$4,800 por familia, monto usualmente desembolsado sobre un período de tres a cuatro años. Como promedio, cada familia genera un empleo de tiempo completo para otra familia que no participa directamente en el programa³.

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

En comparación con otros programas similares, el costo por familia (\$4,160) más la deuda sobre tierra asumido por los beneficiarios (\$5,000) de esta propuesta no es alto: Brasil (\$10,000), Colombia (\$22,000), Sur África (\$10,000); Colombia (\$22,000), sur africa (\$10,000); otros programas de reformas administrativas de tierras han tenido costos mucho más altos: Brasil (\$35,000), El Salvador (\$20,00), Chile (\$14,000). Con base en datos históricos, la norma es que un costo menor de \$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 \$9,700 en Honduras, y \$14,300 en Nicaragua. (World Bank, Report No. 18555-GU, 1998)⁴.

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

3.- Datos vigentes a noviembre de 2005.

4.- [Traducción propia] In comparison with other like programs, the cost per family (\$4160) plus land debt assumed by beneficiaries (\$5000) proposal here is not high: Brazil (\$10,000), Colombia (\$22,000), South Africa (\$10,000);

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)⁵ De hecho, suponiendo sólo el equivalente de un empleo por familia a lo interno de las empresas se puede apreciar que PACTA se coloca en el rango de proyectos de menor costo por empleo generado.

A su vez la inversión de recursos públicos en PACTA ha servido para apalancar aproximadamente \$2.1 millones de dólares, o \$3,000 por familia, en la forma de préstamos provenientes del sector financiero privado. La relación sería \$1.6 a \$1.0 (fondos público a fondos privados). 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. De la cartera de préstamos, 93 por ciento está al día⁶. En cuanto a generar inversión de contraparte, PACTA debe estar entre los programas de mayor cumplimiento.

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 por ciento debido a la generación de empleos permanentes. Se espera que este indicador mejore cada año con la diversificación económica y reducción de la carga financiera. Es notable que varias familias participantes debido a una coyuntura favorable de precios lograron cancelar la totalidad de su deuda sobre la tierra unos años antes de la fecha anticipada. El ingreso neto de estas familias tomará un salto correspondiente.

En resumen, la lección básica de esta experiencia es que el modelo demuestra tener mucho potencial como instrumento de política de desarrollo rural. El potencial de la conexión para con las IFP, y en particular con los proveedores de crédito basados en las regiones, se ha realizado en los hechos pero queda todavía incipiente y susceptible a ampliarse en esta y otras

modalidades del programa en el futuro. De manera similar, el potencial de las RLA como base de gestión del programa a nivel territorial se ha demostrado en los hechos.

Se puede apreciar que 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 y aprendizaje social.

Es así que nuestra recomendación para dar continuidad al programa no implica que PACTA continúe tal y como existe ahora; ni mucho menos como fue planteado hace años atrás. De hecho, una parte medular del programa es haber establecido los procesos internos que facilitan el aprendizaje de todos los actores, haber invertido en estos procesos, y así generado el conocimiento práctico para mejorar la

Other administrative land reform programs have had much higher costs: Brazil (\$35,000), El Salvador (\$20,000), Chile (\$14,000). As a rule of thumb, based on historical data, a cost of less than \$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 \$9,700 in Honduras, and \$14,300 in Nicaragua .

5.- *Excluyendo los costos administrativos del programa JER, el costo por familia varía entre \$8,300 a \$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.*

6.- *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.*

Gestión del programa en la próxima etapa. Siempre habrán problemas a confrontar; no siempre tienen que ser los mismos.

Para dar pie a la segunda etapa de PACTA, se plantea que las RLA se conviertan en la base institucional del programa; y que los supervisores regionales de PACTA se conviertan en los brazos operativos a nivel local. Será una transición orgánica, basada en las capacidades y alianzas creadas en la gestión del proceso. A nivel nacional las RLA elegirían delegados al Grupo Consultivo de Apoyo al Programa (G-CAP) que serviría como órgano rector del programa. La Unidad de Gestión cumpliría con el mismo rol que tiene ahora, como brazo ejecutivo del programa y en particular ejecutor del SEP.

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 segunda etapa.

Como proceso de desarrollo empresarial, las lecciones aprendidas deben ser aplicables a comunidades que buscan alternativas económicas compatibles con el buen manejo de recursos naturales y la gestión de tierras comunales. 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 que el Programa pueda hacer efectiva la política de manejo comunitario de estos recursos.⁷

Finalmente, 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 contratos 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 Gobierno 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 en el proceso. Desde 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 estamos 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.

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

2. De la etapa piloto al programa autogestionario

En la próxima sección (III) analizamos las lecciones en términos de la gestión del programa piloto. En la parte siguiente (IV), se trata de como aplicar estas lecciones en el marco de la próxima etapa del programa cuando PACTA debería fortalecerse y alcanzar una base social más incluyente. Por último, se trata de como avanzar sobre la propuesta institucional (V) para convertir el piloto en un programa permanente y autogestionario.

Para fines de presentar las lecciones aprendidas⁸, conviene tomar el punto de vista de cada uno de los actores: las empresas y UTL (que se tratan juntos), IFPs, 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 IFPs 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 inversiones en las IFPs, UTL, Redes Locales, e iniciativas mancomunadas. 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 entrarle a una etapa de mayor cobertura geográfica y social. 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 utilizarlo para 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 IFPs en arreglos de cofinanciamiento adaptados a los espacios rurales de que se trate. A la misma vez, PACTA daría continuidad (iii) al modelo actual que ocupa un nicho importante para familias campesinas sin acceso a la tierra.

8. - 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.

Coordinar todas las operaciones de las tres modalidades a nivel territorial⁹.

- 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, en base 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.

3. Lecciones aprendidas en la gestión del proyecto piloto

A. Las empresas y unidades técnicas locales

El desarrollo de la empresa productiva es la razón de ser del programa y por eso las lecciones 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.

El 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:

9.- 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.

Cuadro 1. Estructura de las empresas

	Derechos Propiedad	Préstamo	Sistema de Producción	Comercio	Plan de Negocio	Figura Legal
Individual/familia ¹⁰	+	+	+	+	+	+
colectivo	+	+	+	+	+	+
mixto	+	+	+	+	+	+

En el programa se pueden dar todas las combinaciones de individuales, colectivos y mixtos en los diferentes tipos de situaciones. Por ejemplo pueden 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.

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.

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

Sin entrar en los detalles del proceso, 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 que sigue PACTA es identificar las oportunidades de mayor potencial empresarial en el campo. El programa se considera 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 responder al comportamiento de mercados y tratar de aprovechar nuevas oportunidades.

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

En este sentido, el plan empresarial se convierte en la estrategia de acumulación de la empresa. 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 fondos de préstamo a largo plazo (5 a 10 años). Para aprovechar de esta dotación de recursos¹¹, las inversiones que se realizan en los primeros años 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 de establecimiento de las empresas productivas, 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 entraña un doble riesgo: que las familias asociadas en la empresa sufran un retroceso en su nivel de vida; y que los fondos públicos invertidos en la empresa se pierdan. Como antes señalado, el programa trata de evitar los 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 tenga 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.

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.

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

Acompañamiento integral

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

Adicionalmente, la experiencia enseña que en la mayoría de 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 el comercio, 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. Por ejemplo, la oferta de servicios es un cuello de botella para el desarrollo de empresas del sector social forestal.

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 ofrecer mayor calidad. La calidad de servicios guarda relación con los sueldos que las UTL pueden pagar.

A la par con la relación entre UTL y empresa, la UG y RLA tendrían que facilitar mejor acceso a servicios mediante (i) alianzas con otros programas que se dedican a comercialización, asesoría legal, capacitación, capacitación 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 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 región¹². Así el trabajo relacionado con la configuración de la empresa [Cuadro 1 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 sigue teniendo 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.

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:

12.- 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.

- 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 y asegurar la prestación de todos los 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 (Ocotepeque, 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 capacitación básica.

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.

B. Co-financiamiento

Lo que más llama la atención del programa piloto es la conexión operativa que tiene con 16 instituciones financieras privadas (IFP). Las IFP que trabajan con PACTA han otorgado, con recursos propios, 2.1 millones de dólares en créditos a largo plazo (5 a 10 años) a nombre de familias campesinas pobres para la compra de tierra rural. Es cierto que las condiciones financieras son difíciles de soportar en el proceso de establecer nuevas empresas. Pero la cartera de PACTA nos indica que los créditos podrían ser manejables: 93 por ciento de la cartera está al día¹³. Contra la expectativa común, este arreglo ha comprobado su eficacia en canalizar recursos a familias que antes fueron totalmente marginadas de crédito formal.

Los créditos entre las IFP y las familias campesinas participantes se conceden coordinadamente con la inversión de fondos públicos en las mismas empresas. Esta relación ha permitido que el proyecto haya apalancado \$ 1.0 dólar de préstamo por cada \$ 1.6 de donación. Para solicitar financiamiento, el grupo¹⁴ tiene que presentar un plan empresarial que incluye el costo de la tierra y todas las otras inversiones en la empresa. El programa contrata proveedores de servicios y paga la formulación del plan empresarial.

13.- Las empresas fracasadas hasta ahora son las que fueron formadas en el 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.

14.- Grupos vs individuos.

En el caso de que la IFP decida que el plan no es viable, el proceso se suspende. En el caso de que la IFP apruebe la solicitud de crédito, la UG tiene que validar la calidad del plan empresarial. La decisión de financiar o no financiar la empresa es propia de la IFP ya que ésta asume el riesgo financiero. (La UG realiza el control de calidad sobre las solicitudes de crédito aprobadas y puede intervenir cuando considere que el crédito es demasiado riesgoso. Aunque la IFP tenga una garantía hipotecaria esta es una condición necesaria pero no suficiente para que la IFP haga el préstamo. La IFP participa en PACTA por varios motivos, incluyendo:

- Credibilidad que PACTA ha construido por acompañar el grupo prestatario y promover el pago de deudas;
- Oportunidad para colocar préstamos de mayor tamaño, con mayor eficiencia, en un mercado nuevo;
- Para las IFP con fines netamente sociales, les permite colocar sus recursos en un esquema de gran impacto en el marco de desarrollo local.
- El manejo del riesgo que incluye el Programa al contar las empresas productivas con recursos para la asistencia técnica e inversiones, así como el control de calidad sobre las mismas.

Podría ser un motivo adicional que la IFP mejora su propia imagen a través de su participación en PACTA pero el efecto parece ser mínimo.

La confianza que las IFP tienen con el programa es de suma importancia y se ha construido con mucho esmero durante la ejecución del mismo. Sin tener antecedentes, todos los actores tuvieron que aprender con base en la nueva experiencia. Este proceso es todavía incipiente, pues algunas IFP demuestran plena confianza y piden mayor oportunidad en el marco del programa; y otras no quieren arriesgarse en más de uno a tres proyectos hasta que hayan tenido resultados sobre un mayor período de tiempo. Para afianzar la articulación con el sector privado es indispensable que las

reglas del juego se conserven a mediano y largo plazo. Es notable que las IFP hayan prestado recursos propios a largo plazo en beneficio de grupos elegidos con base en criterios no-económicos.

Dos tipos de instituciones financieras privadas

Aunque los bancos más grandes han participado en el desarrollo del programa, no tienen el mismo interés, ni la misma conexión social para con la población meta del programa que tienen las Cooperativas de Ahorro y Crédito, OPDFs, y otros proveedores de crédito locales basados en la comunidad.

Número de IFP con préstamos contratados	16
Cartera total (tasa de cambio promedio: 18)	\$ 2,181,383
Sector cooperativo y OPDF	70 %
Sector bancario	30 %
Sanidad de la cartera	93 %

La experiencia nos enseña que la participación de las IFP no-bancarias debe ser reforzada en la próxima etapa del programa. En particular, PACTA podría implementar un componente de fortalecimiento gerencial y administrativo en beneficio de los proveedores de crédito más comprometidos con el programa. En este sentido, se trataría de un proceso similar a lo que se propone para las UTL: un proceso de capacitación relacionado con el análisis de proyectos productivos, avalúo de tierra, administración interna y el desarrollo de productos crediticios más ajustados a los proyectos financiados.

Además, es indispensable reforzar el fondo de garantía complementaria (FONGAC PACTA) debido a que en el último año la administración de BAHNPROVI ha resistido cumplir cabalmente con el acuerdo legal entre el Gobierno y Banco Mundial, aseverando que los riesgos son demasiado altos. Esta actitud ha causado una serie de retrasos en la ejecución del programa.

El problema del fondeo a largo plazo

En el futuro, el financiamiento proporcionado por todas las IFPs en su conjunto se limitaría por una debilidad del sector financiero a nivel nacional:

La estructura de pasivos de la banca hondureña se caracteriza por un alto porcentaje de captación de depósitos del público a corto plazo, lo que técnicamente implica limitaciones para colocar fondos en préstamos a largo plazo como lo requieren los proyectos de PACTA. Los bancos por lo general no conceden préstamos con recursos propios más allá de tres años, a menos que se trate de préstamos redescontados; lo que contrasta con el tipo de operaciones crediticias que se necesitan para la compra de tierra, que en el caso de PACTA es en promedio de 9 años.

Este problema del sistema financiero tendría que ser mitigado por una política del Estado que no nos corresponde analizar en este documento.

C. 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.

En la práctica, la UG tiene que insertarse en el proceso de desarrollo empresarial al estilo de un eficiente facilitador entre las partes. 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.

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

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; 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's e IFP's 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". 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.

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 a 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 enseña 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

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.

Otra observaciones sobre lecciones aprendidas

El propósito de facilitar el desarrollo de empresas competitivas choca con todas las condiciones adversas que rigen en el campo incluyendo la poca disponibilidad de servicios que la empresa necesite para consolidarse. Los proveedores de servicios no tienden a tener 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 proyecto piloto ha hecho evidente la ausencia (a lo mejor, la dispersión) de políticas que apoyaran 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 evidencia de este potencial.

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 por ciento analfabeta) 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 abra 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. Es notable, por ejemplo, que la decisión de como establecer los derechos de propiedad de la tierra, varía cuando los interesados están realmente informados de las opciones. Pero sin la previsión, la rutina es escriturar la propiedad a nombre del hombre sin importar que tenga esposa o pareja en unión libre.

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 los subsidios 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, ONGs, 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.

4.- 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 propone cuatro cambios:

- A.** Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio;
- B.** Desarrollar nuevas modalidades del programa en beneficio de comunidades forestales e indígenas¹⁵;
- C.** Co-financiar nuevas iniciativas económicas a nivel de la mancomunidad de empresas y otros sectores sociales; y
- D.** 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.

15.- El concepto de las nuevas modalidades fue planteado en detalle en la Revisión de Medio Término en agosto de 2003.

A. Fortalecer la gestión del programa a nivel del territorio

Las iniciativas y opiniones de los actores¹⁶ hacen recalcar la importancia de alianzas estratégicas a nivel del territorio. De hecho, una de las conclusiones más fundamentales de nuestra 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 (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.

limitante en cuanto a avanzar sobre las metas sociales del programa¹⁸.

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.

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

B. Nuevas modalidades en beneficio de 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 transfiere¹⁷. Pero esta misma eficacia, por exigir niveles de rentabilidad muy altos, también constituye una

16. Véase *Memorias de los talleres regionales sobre las lecciones del programa*, oct. 2005.

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

18. 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 tienen 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 familias de escasos recursos económicos que poseen tierra en una forma colectiva o comunal mediante un acto de adjudicación previa del estado o municipalidad. Los casos medulares incluyen:

- Tierras comunales tituladas en dominio pleno o bajo modalidades comunales reconocidas, particularmente en aplicación al convenio 169 de la OIT,
- Tierras forestales del estado o municipales (ejidales en dominio pleno) cedidas mediante contrato de largo plazo conforme el marco jurídico forestal vigente 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 Yoro, donde las tribus tienen bosques extensos.

En el caso de las tierras comunales, la norma es tener un solo título que acredite el dominio de la comunidad y un sistema de manejo mixto que comprenda 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 plan de manejo.

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 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.

C. 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 creadas 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;
- Cuente con una contraparte sustancial de las familias participantes; y
- Cuente 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.

D. 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 no tan informal para coordinar actores locales que participan directamente en el programa o que se asocian con el programa para avanzar sobre fines propios. Tienen un doble papel: es una estructura de participación ciudadana; y es un mecanismo para la gestión efectiva del programa. Las RLA funcionan como un foro para identificar prioridades y oportunidades, realizar auditoría 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.

En la próxima etapa, el rol de las RLA estaría formalizado mediante la elaboración de estatutos. Tratamos de este proceso en el inciso a continuación.

5.- La base institucional del programa¹⁹.

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 que el poder de decisión sobre la gestión del programa se lleve al 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 de Gobierno

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. 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

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 tomar 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 otro 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 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.

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

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.

E. 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.

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.

Unidad de Gestión

Las funciones de la Unidad de Gestión serían prácticamente iguales a las que realiza ahora en el proyecto 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.

A nivel de las regiones, el supervisor regional de la UG tendrá voz sin voto en la RLA. Como hacen en la fase piloto, los supervisores facilitan la operatividad del programa.

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 podría²⁰:

- 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. 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.

²⁰. Véase estatutos de FHIA. La descripción de fines y funciones a continuación es ilustrativa, no exhaustiva.

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 :

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.

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

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.

Ver a continuación figura institucional PACTA.

Figura Institucional PACTA

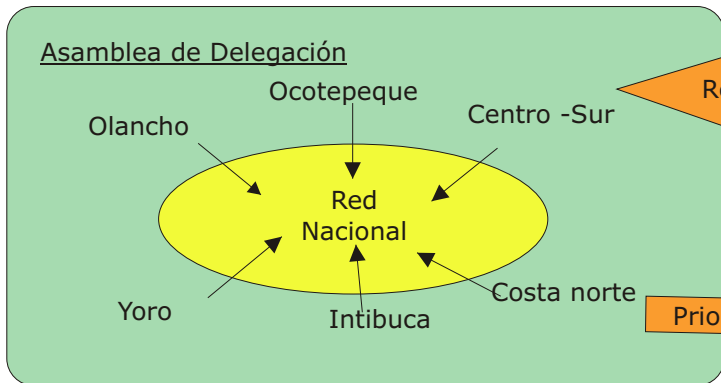
1



3



2



4



*Todo es posible cuando
existe compromiso
con el país.
PACTA comprometido
con Honduras*

