

# Programas y Proyectos

NICARAGUA

Nota de políticas sobre el acceso a la tierra



Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial  
Servicio de América Latina y el Caribe  
División del Centro de Inversiones



Este estudio ha sido elaborado durante el año 2007 dentro del marco del Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, por Frank Höllinger, Economista de la División del Centro de Inversiones (TCI) y Roger Daviss Pipe, Agrónomo de la Equus Consulting. La coordinación y supervisión corrió a cargo de Selim Mohor, Jefe del Servicio de América Latina y el Caribe del TCI.

Se agradece la colaboración y los comentarios recibidos durante las distintas etapas del estudio por parte de las siguientes personas: Frederic de Dinechin, Augusto Garcia, Francisco Pichón, y Malcolm Childress del Banco Mundial, y Dino Francescutti, Adriana Herrera, Klaus Urban, Paolo Groppo, Jorge Caballero y Van Crowder de la FAO.

Este trabajo no hubiera sido posible sin las contribuciones de un gran número de personas en Nicaragua, entre las cuales destacamos tres: Max Statthagen, Sonja López y Augusto García, cuyas aportaciones fueron muy valiosas, y además facilitaron a los autores la labor de consulta con un gran número de personas e instituciones en un breve período de tiempo.

Los conceptos expresados en el documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de la FAO o las del Banco Mundial.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo 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 de material contenido en este producto informativo para reventa 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 Director, División del Centro de Inversiones, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia, o por correo electrónico a [Investment-Centre@fao.org](mailto:Investment-Centre@fao.org)

# PROGRAMAS Y PROYECTOS

## NICARAGUA

### Nota de políticas sobre el acceso a la tierra

Preparado por  
Frank Höllinger  
TCIE/FAO

y

Roger Daviss Pipe  
EQUUS Consulting

08/015 CP-NIC  
22.08.2008



Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial  
Servicio de América Latina y el Caribe  
División del Centro de Inversiones



## PROGRAMAS Y PROYECTOS

### NICARAGUA

#### Nota de políticas sobre el acceso a la tierra

### ÍNDICE

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA TIERRA EN NICARAGUA</b> .....	<b>2</b>
	Macro-regiones y Regímenes de Derechos de Propiedad .....	2
	Persistencia de una Alta Concentración de la Tierra.....	4
	Persistencia de la Inseguridad en la Tenencia de la Tierra .....	6
	Mal Uso de la Tierra.....	7
	Dinámicas del Mercado de Tierras .....	7
	El Sector Agrícola y la Economía Rural.....	8
<b>3.</b>	<b>EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PROGRAMAS DE ACCESO A LA TIERRA</b> 10	
	Honduras: Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra (PACTA) .....	10
	Brasil: Proyecto I de Mitigación de la Pobreza a través de la Tierra.....	12
	México: Proyecto de Acceso a la Tierra para Jóvenes Granjeros .....	14
	Guatemala: Proyecto del Fondo de Tierras .....	16
<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS PARTES INVOLUCRADAS</b> .....	<b>18</b>
	Beneficiarios Potenciales.....	19
	Proveedores de Servicios.....	20
	Municipalidades.....	20
	Instituciones Financieras .....	21
	Instituciones Financieras de segundo piso.....	21
	Instituciones Financieras no Reguladas.....	23
	Servicios de Seguros contra Riesgos .....	25
	Proveedores de Servicios Técnicos .....	25
	Instituciones y Programas Estatales .....	28
	Instituciones y Programas del Sector Productivo.....	28
	Instituciones Administradoras de la tierra.....	30
<b>5.</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA UN PROGRAMA PILOTO DE ACCESO A LA TIERRA EN NICARAGUA</b> .....	<b>32</b>
	Principios Rectores.....	32
	Justificación.....	32
	Beneficiarios.....	33
	Oferta Potencial de Tierras .....	33

<b>Regiones Meta.....</b>	<b>34</b>
<b>Mecanismos de Acceso a la Tierra .....</b>	<b>35</b>
<b>Inversiones en la Finca.....</b>	<b>36</b>
<b>Tipos de Empresas.....</b>	<b>36</b>
<b>Acceso a la Tierra en el Contexto de Planeación del Uso de la Tierra .....</b>	<b>37</b>
<b>Esquemas de Financiamiento .....</b>	<b>37</b>
<b>Asistencia Técnica, Formación de Capacidades y Tutorías .....</b>	<b>39</b>
<b>Planes de Ejecución .....</b>	<b>39</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>41</b>
<b>ANEXO. Perfiles de los Programas de Acceso a la Tierra en América Latina</b>	

## SIGLAS

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ASOMIF	Asociación de Micro Financieras
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo
BANCENTRO	Banco de Crédito Centroamericano
BANPRO	Banco de Producción
CARUNA	Caja Rural Nacional
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CECOCAFEN	Cooperativas Cafetaleras del Norte
CEDAD	Consejo de Iglesias Protestantes de Nicaragua
CEPAD	Consejo de Iglesias Evangélicas
EIU	Economic Intelligence Unit
EMNV	Encuestas de Medición del Nivel de Vida
ENABAS	Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos
FAT	Fondo de Asistencia Técnica
FCR	Fondo de Crédito Rural
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIDGE	Fundación Internacional para el Desafío Económico y Global
FINDESA	Financiera Nicaragüense de Desarrollo
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversiones
FONTIERA	Proyecto de Fondos de Tierra de Guatemala
FUNDESER	Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Rural
FUNICA	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua
GTZ	Agencia Alemana para la Cooperación Técnica
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INISER	Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros
INRA	Instituto de Reforma Agraria
INTA	Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente
MSRDC	Comité de Desarrollo Municipal Sostenible Rural
Mzs	Manzanas
ONG	Organismo no gubernamental
PACTA	Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra (Honduras)
PRESTANIC	Fondo de Desarrollo Comunitario de Nicaragua
PRODESA	Fundación para la Promoción y Desarrollo
RPP	Registro Público de la Propiedad
SIG	Sistema de Información Geográfica
SPAR	Sectores Públicos Agrícolas y Rurales
UCP	Unidad de Coordinación del Proyecto
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
UTE	Unidades Técnicas Estatales

UTL  
UTL

Unidad Técnica Local  
Unidades Técnicas Locales

# **1. INTRODUCCIÓN**

1.1 La presente Nota de Políticas sobre el acceso a la tierra en Nicaragua ha servido de insumo a la preparación de la nueva Estrategia de Asistencia al País (CAS, en sus siglas en inglés) que el Banco Mundial presentó a su Junta en 2007. El nuevo CAS tiene por objetivo orientar la labor del Banco Mundial en Nicaragua en los próximos cinco años.

1.2 La nota de políticas se elaboró con base en los hallazgos de un análisis exhaustivo de los proyectos de acceso a la tierra que financia el Banco Mundial, así como de un diagnóstico inicial de la situación de Nicaragua, incluyendo un análisis preliminar de las partes involucradas.

1.3 La Sección 2 se refiere a los antecedentes de la situación del acceso a la tierra y al diagnóstico inicial de los mercados de tierra rural en Nicaragua. La Sección 3 presenta un resumen de las experiencias obtenidas de cuatro proyectos de acceso a la tierra realizados en Honduras, Brasil, México y Guatemala. En la Sección 4 se exponen los hallazgos de un análisis de las partes involucradas para identificar en Nicaragua los actores principales que podrían participar en un programa de acceso a la tierra y examinar el posible papel que desempeñarían en dicho programa. En la Sección 5 se bosquejan las recomendaciones de políticas, como las recomendaciones para la ejecución futura de un proyecto piloto de acceso a la tierra en Nicaragua.

1.4 El Anexo 1 contiene una descripción detallada de los cuatro proyectos mencionados en la Sección 2, inclusive la descripción de las modalidades para tener acceso a la tierra, selección de los beneficiarios, los instrumentos financieros, inversiones complementarias, subsidios, asistencia técnica, capacitaciones, gestiones de ejecución. También destaca las experiencias claves de ejecución y las principales lecciones aprendidas.



## **2. ANTECEDENTES DEL ACCESO A LA TIERRA EN NICARAGUA**

### **Macro-regiones y Regímenes de Derechos de Propiedad**

2.1 Nicaragua puede ser dividida en tres grandes regiones con distintas características en términos de sus condiciones demográficas, socio económicas y agro ecológicas, así como en términos de los orígenes de los derechos de propiedad sobre la tierra.

2.2 La Región del Pacífico posee la densidad poblacional más alta e históricamente ha sido el centro económico y demográfico del país. La región posee una infraestructura relativamente buena, con accesos inmejorables a los mercados. Algunos de los mejores suelos del país se concentran en la sub-región del Occidente (León y Chinandega) con actividades agrícolas sustanciales orientadas a las exportaciones (azúcar, maní, soya, ajonjolí y banano) y en la sub-región del sur (Meseta de Carazo y Rivas), donde se siembran perecedores (frutas, café, pitahaya), vegetales y demás cultivos anuales. Algunas zonas del Pacífico son secas. La cada vez más grave escasez de agua representa una amenaza creciente para la producción agrícola de la región.

2.3 La Región Central es montañosa y enfrenta la problemática de la erosión de los suelos en el norte y el acceso de agua en la parte central (Chontales, Boaco). La densidad poblacional es más baja y la infraestructura es menos desarrollada, lo que limita el acceso a los mercados. La sub-región norte es la principal productora de café, mientras que la sub-región central se destaca por la ganadería extensiva. Se cultivan además hortalizas, tabaco y granos básicos.

2.4 La Región del Atlántico abarca casi la mitad del territorio nacional, pero alberga sólo un pequeño porcentaje de la población. Se caracteriza principalmente por bosques húmedos tropicales y manglares. Existen varias áreas dedicadas a la ganadería extensiva y agricultura de subsistencia. La infraestructura es pobre, con poco desarrollo de los mercados para los productos. Los remanentes de bosques están bajo la amenaza de la industria maderera, minería, agricultura de tala y quema y ganadería extensiva.

2.5 En Nicaragua, se puede distinguir tres tipos principales de derechos de propiedad sobre la tierra:

- (i) Tierras públicas, perteneciente al estado y a las municipalidades (tierra ejidales);
- (ii) Tierras comunales, pertenecientes a las comunidades indígenas y grupos étnicos; y
- (iii) Tierras Privadas

2.6 La tierra que aún no ha sido transferida a terceros o que no tiene dueño se considera como propiedad del estado. La adquisición privada de tierras bajo este estatus se hace a través de concesiones de tierra otorgadas por el estado. Otra alternativa es que el derecho de posesión se da mediante la ocupación pacífica de al menos diez años y el reconocimiento eventual de todos los

derechos de propiedad inscritos en el registro de la propiedad. Sin embargo, los instrumentos legales utilizados para tal fin – las ventas judiciales y títulos supletorios – se prestan a abusos y han sido utilizados para acumular áreas cercanas a la frontera agrícola o en extensiones indígenas no delimitadas. En varios casos, los títulos de tierras han sido emitidos por jueces locales sobre tierras con derechos preexistentes en conflicto.

2.7 Los derechos de propiedad de las tierras comunales indígenas se derivan de los derechos ancestrales anteriores a la colonización. El reconocimiento a los derechos de propiedad comunal de los pueblos indígenas y minorías étnicas está plasmado en la Constitución de Nicaragua. La Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz (ley N° 445) aprobada por la Asamblea Nacional en el 2002 constituye un marco legal para la demarcación y titulación de las tierras comunales. Sin embargo, su aplicación ha sido lenta y se ha caracterizado por el traslape de reclamos entre indígenas y personas no indígenas (incluyendo beneficiarios de la reforma agraria), problemas de delimitación, así como conflictos entre los intereses económicos y los valores culturales y biodiversidad.

2.8 En la Región del Pacífico, los derechos a la propiedad se originan de los títulos reales adjudicados por la Corona Española. Comprendían la propiedad privada, tierras ejidales de los municipios y la propiedad pública del estado. En la Región Central, los derechos a la propiedad se originaron principalmente por la posesión durante los procesos de colonización y creación de asentamientos humanos que le siguieron a la expansión de la frontera agrícola. En la Región del Atlántico, los derechos a la propiedad se derivan de los derechos ancestrales de las comunidades indígenas.

2.9 La propiedad privada se ha convertido en la forma predominante de propiedad en Nicaragua. Cerca del 71% de toda la tierra está bajo el régimen de propiedad privada, ya sea individual o colectiva. Las tierras comunales indígenas representan 2.3 millones de manzanas<sup>1</sup> donde el área total de tierras agrícolas se acerca a 9 millones de manzanas. El resto está conformado por áreas protegidas, otras propiedades del estado y tierras ejidales de las municipalidades (Banco Mundial, 2003a).

2.10 La propiedad privada se divide en dos sectores: el sector de la reforma agraria y el sector ajeno a la reforma agraria. El primer sector se estableció mediante el otorgamiento de tierras estatales y la redistribución de propiedades privadas desde 1963. Se pueden distinguir tres fases principales:

- Durante el régimen de los Somoza (entre 1963 y 1979) se otorgaron unas 4.9 millones de manzanas, en especial en las áreas en ese entonces circundantes a la frontera agrícola (Región Central);
- Durante el régimen sandinista (1979 – 1990) cerca del 25% de la tierra (2.3 manzanas) se redistribuyó a empresas estatales, cooperativas e individuos, en especial en las regiones Central y Pacífico; y
- A inicios de la década de 1990 se repartieron unas 700,000 manzanas adicionales a excombatientes, específicamente en zonas cercanas a la frontera

<sup>1</sup> Una manzana equivale a 0.7 hectáreas.

agrícola, así como tierras tomadas de reformas agrarias anteriores (Banco Mundial, 2003a).

2.11 Los límites entre los sectores beneficiados con las reformas y demás sectores son cambiantes porque una parte significativa de la tierra otorgada bajo este régimen ha sido vendida a terceros. La mayoría de las cooperativas beneficiadas con la reforma agraria se desintegraron en la década de los 90, mientras que las haciendas estatales fueron privatizadas en 1997 a favor de los antiguos dueños, excombatientes y trabajadores. Debido a la naturaleza informal de la mayoría de las transacciones con la tierra, resulta difícil cuantificar con exactitud la reforma agraria. Se estima que al menos un tercio de la tierra redistribuida, equivalente a cerca del 10% del total de tierras con vocación agrícola, está aún en manos de los beneficiarios (PNUD, 2007; Banco Mundial, 2003a).

### **Persistencia de una Alta Concentración de la Tierra**

2.12 A pesar de la considerable redistribución de tierras que se ha dado desde 1979 y desintegración de las grandes granjas colectivas a partir de 1990, aún existe una alta concentración de la tierra. Las estimaciones del Coeficiente de Gini<sup>1</sup> para la tenencia de la tierra oscila entre 0.72 (Carter, 2001) y 0.86 (Banco Mundial, 2003a), según el conjunto de datos con que se trabajó<sup>2</sup>, lo cual ubica a Nicaragua entre los países con una de las concentraciones de tierra más altas del hemisferio. Sin embargo, se aconseja precaución al momento de interpretar estos coeficientes debido a las enormes variaciones en la calidad de la tierra en las regiones agroecológicas. La definición de fincas pequeñas, medianas y grandes varía significativamente, de acuerdo con las regiones agroecológicas y sistemas de producción.

2.13 Esta persistentemente alta concentración de tierra es en cierta medida sorprendente en vista de la nacionalización de grandes latifundios que se dio en la década de los 80 y la subsecuente desintegración de las granjas colectivas estatales en los años 90. Lo anterior señala hacia una tendencia de reconcentración de la tierra, estimulada por tres procesos subyacentes:

- (i) La expansión de la frontera agrícola seguida por la conversión de pequeñas parcelas agrícolas en grandes pastizales dedicados a la ganadería extensiva (conocida como *chontalización*<sup>3</sup>)
- (ii) Venta de las tierras por parte de los beneficiarios de la reforma agraria; y
- (iii) Ventas de pequeños agricultores forzados por caídas de precios o desastres naturales.

2.14 La comparación de los datos de los censos agrícolas de 1988 y del 2001 ilustra la redistribución de la tierra estatal y de las granjas colectivas a favor de haciendas privadas. El porcentaje de granjas estatales en el total de tierras con vocación agrícola disminuyó del 11.7% al 0.4%, mientras que las granjas colectivas pasaron de 13.8% al 4%. Los datos revelan además una fuerte expansión de haciendas medianas privadas que pasan a ser grandes haciendas (50 – 500

<sup>1</sup> Según el coeficiente de Gini, el cero (0) representa una distribución equitativa perfecta, mientras que el uno (1) se refiere a una distribución completamente desigual.

<sup>2</sup> Carter (2001) toma los datos de panel del periodo 1994-1999. El Banco Mundial (2003a) toma las EMNV de 1998 y los sondeos del MAGFOR.

<sup>3</sup> Chontalización se refiere al departamento de Chontales como el ejemplo más evidente de este proceso.

manzanas), cuyo porcentaje en el total de tierras agrícolas pasó de 41.2% en 1998 al 54.6% en el 2001. El porcentaje de las grandes haciendas (arriba de 500 manzanas) solamente se incrementó del 13.5% al 16.5% en el mismo periodo, pero lejos del 36.6% que existía en 1978. La participación de los pequeños productores (menos de 10 mzs) pasó de 3.1% a 4.5%, mientras que los productores con 10 – 50 manzanas aumentaron del 16.7% al 20% de total de tierras agrícolas.

2.15 Estas estadísticas globales tienden a ocultar algunas diferencias importantes entre las regiones y sistemas de producción. A fin de obtener una situación más diferenciada, es necesario contar con datos más detallados. La tendencia de la reconcentración de la tierra se observa con mayor fuerza en el noroeste del Pacífico (departamentos de León y Chinandega) y en algunas zonas de la Región Central, así como áreas con potencial turístico a lo largo de costas y lagos. En este caso, grandes compradores nacionales y extranjeros, así como productores medianos han adquirido extensas áreas de tierra. Otras partes de la región del Pacífico con alta densidad poblacional se caracterizan por una fragmentación de la tierra y proliferación de fincas muy pequeñas (Rivas y Carazo).

2.16 La población rural carente de propiedades se estima entre el 21% (Baumeister, 2001) y el 38% (Reardon, 2001). Los agricultores con menos de 5 manzanas representan casi  $\frac{3}{4}$  de las familias rurales, pero poseen sólo el 5% de la tierra. Al otro lado del espectro, los agricultores con más de 50 manzanas representan sólo el 10% de todos los productores, pero poseen el 75% de total de tierras con vocación agrícola (Reardon, 2001). Un porcentaje significativo de pequeños productores tienen acceso temporal a la tierra, ej. Arrendamiento a corto plazo de parcelas. Los jornaleros y minifundistas constituyen los segmentos más pobres de la población rural. Estas familias tienden a caracterizarse por la carencia de bienes, inestabilidad laboral y baja escolaridad (Davis, Stampini, 2002).

2.17 Las mujeres enfrentan desventajas particulares para tener acceso a la tierra y obtener el reconocimiento legal de sus derechos a la tierra. A pesar de los notables avances en el marco legal que regula los derechos de las mujeres a la tierra, la aplicación de los preceptos legales está a la zaga en parte por la resistencia cultural y la falta de conocimientos o conciencia de las mujeres. Aunque el principio de igualdad de género esté consagrado en el acceso a la tierra, sólo el 8% de los beneficiarios de la reforma agraria realizada en los años 80 son mujeres. Las mujeres han empezado a participar de manera más activa en los programas de titulación de tierras a partir de mediados de la década de los noventa. En 1995, la Ley N° 209 (Ley de Estabilidad de la Propiedad) establece el principio de titulación conjunta en los programas de ordenamiento territorial. El porcentaje de mujeres como tenedoras de títulos de propiedad pasó del 13% en 1995 al 22% en el 2003 (FIDEG, 2007). En el mismo periodo, la proporción de hogares con mujeres como cabezas de familia en las áreas rurales aumentó del 19.6% al 28.4%. Sin embargo, en el sondeo que realizó el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) sobre la seguridad en la tenencia de la tierra, se revela que sólo el 13% de dueños de tierras son mujeres. El acceso de la mujer a la tierra no corresponde con el papel que juega en la producción y medios de vida rurales. Este acceso restringido es una causa del alto índice de ingresos no agrícolas percibidos por los hogares con mujeres como cabezas de familia (77%), en contraste con el 48% global de todas los hogares rurales (Fundación Internacional para el Desarrollo Económico y Global, FIDEG, 2007).

## Persistencia de la Inseguridad en la Tenencia de la Tierra

2.18 Los problemas relacionados con la distribución desigual de la tierra se ven agravados por una generalizada inseguridad en la tenencia de la tierra. Una encuesta realizada en el 2002, por el Banco Mundial, la Universidad de Wisconsin y FIDEG, reveló que cerca del 30% de la tierra rural acusa falta de documentos legales. Este porcentaje se divide de la siguiente manera: 11% de la tierra sin ningún tipo de papeles legales, 9% con títulos de la reforma agraria y 3% con otros documentos, lo que confirma posesión pero no propiedad. El porcentaje de tierras con insuficiente o ningún documento legal es desproporcionadamente alto entre los productores pequeños y pobres, en especial los que cultivan granos básicos. Hasta la fecha del estudio, sólo el 16% de los beneficiarios de programas de titulación ha recibido sus documentos ya inscritos (Banco Mundial, 2003a). El Censo Agrícola del 2001 reveló que sólo el 49% de todos los productores agrícolas tienen sus documentos de propiedad registrados, el 16% aun no los inscriben, el 13% tiene sus papeles en proceso de legalización y el 10% gestionó sus títulos de reformas agrarias.

2.19 Los problemas detrás de la inseguridad de la tenencia de la tierra son complejos y van más allá del presente documento. En gran medida, se derivan del legado de la reforma agraria emprendida en los años 80 y de las subsecuentes decisiones políticas dadas en los 90. La revisión de 55,000 títulos de reforma agraria otorgados por el gobierno sandinista y la posibilidad de reclamos de devolución de propiedades a los antiguos dueños han sido las fuentes principales de la inseguridad en la tenencia de la tierra para el sector de la reforma agraria. Asimismo, muchos excombatientes que fueron beneficiados con tierras en la década de 1990 no recibieron sus documentos legales correctos. Lo mismo se aplica a muchos beneficiarios de las antiguas empresas y corporaciones del estado, las que significan unas 300,000 manzanas. El sistema de administración de la propiedad aún se encuentra en un temprano estado de desarrollo. El catastro sólo cubre el 20% del área total (MAGFOR, 2007). Debido al manejo inadecuado de los archivos, el registro está desactualizado y persisten las doble o triples inscripciones. Este último problema se ve alimentado por la falta de rigurosidad en la aplicación de los instrumentos legales que convierten la posesión en derechos de propiedad. En el 2003, alrededor del 40% del total de las tierras en Nicaragua tenían que ver con reclamos de propiedad.<sup>5</sup>

2.20 Debido a la lentitud del proceso de revisión, combinado con amenazas percibidas o reales de la eventual pérdida de los derechos de propiedad, muchos beneficiarios de la reforma agraria han vendido sus tierras, por lo general a precio mucho menores que el valor de mercado. Este proceso se ha visto estimulado por el entorno económico adverso para los pequeños y medianos productores y cooperativas y la contracción del crédito, asistencia técnica y demás servicios de soporte agrícola. De acuerdo con el Censo Agrícola del 2001, sólo un 1/5 de las aproximadamente 3600 cooperativas establecidas en los años 80 aún existe. La mayor parte de las tierras de las cooperativas desintegradas fue distribuida de manera informal, fuera del marco legal y sin ningún registro adecuado. Muchos cooperativistas perdieron sus derechos a la tierra por las altas deudas de la cooperativa o abusos de personas poderosas. De igual manera, muchos

---

<sup>5</sup> Desde el año 2003, el Gobierno ha operado el programa de ordenamiento de la propiedad (PRODEP), el cual ha desarrollado un enfoque exhaustivo para abordar la problemática de la inseguridad de la tenencia de la tierra mediante la titulación de tierras y la modernización del sistema de administración de la tierra. Dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el programa tiene que ver con varias instituciones públicas mencionadas en la Sección 4 del presente informe. Se llevan a cabo acciones pilotos de ordenamiento de propiedades en Chinandega, León, Estelí y Madriz. PRODEP cuenta con el financiamiento conjunto del Banco Mundial y de la Corporación Reto del Milenio.

excombatientes de la Resistencia vendieron sus tierras, las que por lo general estaban ubicadas en áreas remotas y poco habitadas, con acceso limitado a infraestructura y servicios de apoyo.

### **Mal Uso de la Tierra**

2.21 Los datos recopilados en el año 2002 por el Instituto Nicaragüense de Estadísticas y Censos muestran que cerca de 1/5 de la tierra permanece baldía y que la mitad del total de tierras con potencial agrícola se utiliza como pastizales sometidos a prácticas de ganadería extensiva (Banco Mundial, 2003a). La inseguridad en la tenencia de la tierra y la distribución desigual de la tierra han contribuido por igual a los pobres niveles de inversión y subutilización de la tierra productiva. La inseguridad en la tenencia de la tierra desestimula las inversiones de largo plazo en la propiedad, realizar prácticas sostenibles del manejo de la tierra, así como la voluntad de arrendar la tierra. La concentración de la tierra va de la mano con la subutilización de la tierra agrícola. Si bien la inseguridad legal en la tenencia de la tierra es el factor omnipresente en los pequeños productores, éstos utilizan la tierra de una manera mucho más productiva que los grandes hacendados. El estudio realizado por el Banco Mundial (2003a) reveló que los pequeños productores obtienen utilidades significativamente mayores por manzana que los grandes productores. Ello ilustra las ineficiencias asociadas con la actual distribución de la tierra y apunta hacia los beneficios potenciales de equidad y eficiencia si los pequeños productores tuvieran acceso a partes de esas tierras.

2.22 La concentración de la tierra y el acceso limitado a la misma promueve la migración hacia las ciudades y a otros países y determina el curso de la búsqueda de tierras en sentido a la frontera agrícola, lo que provoca la degradación ambiental debido a que los bosques despalados se convierten en pastizales y haciendas ganaderas. A la explotación forestal le sigue un periodo corto de cultivo antes de convertir la tierra finalmente en pastizales para ganadería extensiva a gran escala. Estos procesos de invasiones de tierra son incentivados por la facilidad con que los derechos de posesión de las tierras adyacentes a la frontera agrícola se convierten en derechos de propiedad mediante las ventas judiciales y títulos supletorios. En consecuencia, el rápido aumento en el valor de la tierra<sup>6</sup> estimula que se repita el fenómeno, ampliando cada vez más la frontera agrícola.

### **Dinámicas del Mercado de Tierras**

2.23 Diversos estudios de tierras realizados en la década de los noventa revelaron una dinámica general de los mercados inmobiliarios que tiende hacia la reconcentración de la tierra.<sup>7</sup> De acuerdo con un estudio que cubrió el periodo 1993-1998, el Banco Mundial (2003a) encontró que todos los tamaños de fincas y haciendas participaron en la compraventa de tierras, pero los grandes productores compraron mucho más que los pequeños finqueros. Esta tendencia es más evidente en los ganaderos y cafetaleros, así como en los productores de maíz y frijol. Si bien en la mitad de las transacciones de compraventa de tierras participaron vendedores y compradores dueños de 20 manzanas o menos, no se observó ninguna transacción donde un gran hacendado le vende a un pequeño productor. Un porcentaje significativo de los compradores poseen más bienes no relacionados con la agricultura que activos agropecuarios, lo que ilustra la naturaleza especulativa de algunas compras de propiedades.

<sup>6</sup> Según el Banco Mundial (2003a), la inscripción formal del título de una propiedad incrementa su valor en un 30%.

<sup>7</sup> Carter (2005), Banco Mundial (2003a).

2.24 La dinámica del mercado de arrendamiento es muy distinta ya que la tendencia es pasar la tierra de los grandes productores a los pequeños, incluyendo a aquellos campesinos sin tierras (Carter, 2005). De acuerdo con la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) de 1998, el 23% de todos los productores participó en transacciones de arrendamiento. Familias jóvenes sin tierras y con baja escolaridad son los que más arriendan la tierra (Banco Mundial, 2003a). Sin embargo, el impacto general de los mercados de arrendamiento que traspasan las tierras a productores con pequeñas parcelas y más eficientes ha sido poco. La prueba radica en el pequeño porcentaje que representan las transacciones de arrendamiento, duración corta y segmentación de los mercados de arrendamiento. El promedio de la cantidad de tierras arrendadas no sobrepasa las dos manzanas, aún en la categoría de las haciendas más grandes (Banco Mundial, 2003a). La mayor parte de las transacciones se dan entre grupos de igual estrato social o familiares. Más de la mitad de las transacciones son por una sola temporada. La tierra cultivada bajo arrendamiento representa menos del 5% del total de tierras cultivadas entre 1994 y 1999 (Carter, 2005).

### **El Sector Agrícola y la Economía Rural**

2.25 El sector agrícola continúa siendo un elemento fundamental en la economía rural y medios de vida de los sectores rurales pobres. En el año 2000, la agricultura generó cerca del 30% del PIB, 65% de las exportaciones y 40% del total de empleos. Además contribuyó con el 50% de los ingresos totales percibidos en las zonas rurales, seguidos de puestos de trabajos no relacionados con la agricultura (29%), auto-empleo no agrícola (14%) y remesas familiares (6%) (Banco Mundial, 2003a).

2.26 En la década de los 90, el sector agrícola presentaba un ritmo de crecimiento anual promedio del 6%, superior al índice de crecimiento del PIB. El accionar del sector contribuyó en gran medida a disminuir los indicadores de pobreza en ese periodo. Sin embargo, dicho crecimiento se debió a factores sin perspectivas a largo plazo: subida de precios de rubros de exportación y “beneficios de la paz” después de décadas de conflictos armados, incluyendo la disponibilidad de tierras baldías. Además, el crecimiento agrícola se debe a una mayor cantidad de tierras cultivadas, pero la intensidad y productividad continúan estancadas (Banco Mundial, 2003b). La ganadería, junto con la producción de leche y queso han sido en los últimos años el eslabón más dinámico de la economía agraria. Durante el periodo 1998 – 2005, el valor del mercado de las exportaciones de carne pasó de US\$38 millones a US\$119 millones. Las ventas internas de leche cruda incluso se han duplicado. Gran parte de esta producción se transforma en queso para exportarlo a los mercados regionales de Centroamérica. También la producción de granos básicos ha mostrado un crecimiento en los últimos años (Economist Intelligence Unit, EIU, 2007).

2.27 La sostenibilidad de este crecimiento es objeto de debate en vista de la rápida expansión de la producción agrícola y ganadera en áreas protegidas o bosques con poca vocación agrícola. Asimismo, la mayoría de los productores practican la agricultura y ganadería extensiva, quedando vulnerables ante los riesgos climáticos y ambientales. Alrededor del 80% de la tierra se destina a granos básicos, en su mayor parte, cultivos que dependen de las precipitaciones (maíz, frijoles, arroz y sorgo). Sólo el 20% de la tierra cultivada se destina a la producción de exportación. Sin embargo, los granos básicos apenas representan el 30% del PIB agrícola, mientras que los cultivos de exportación aportan el 50% (Banco Mundial, 2003b). A pesar que los cultivos de exportación contribuyen en gran medida al PIB agrícola, las exportaciones se

---

concentran en unos cuantos rubros. Los más importantes – café, carne, mariscos y azúcar– representan el 34% de todas las exportaciones del 2005. Esto quiere decir que existe una alta vulnerabilidad de la economía rural ante las fluctuaciones de los precios de los mercados internacionales, tal como se observó en la última crisis del café (EIU, 2007).

2.28 A pesar de la gran importancia que representa la agricultura para los pobres y de su potencial para reducir la pobreza, el sector agrícola no ha sido en los últimos años la ruta más utilizada para salir de la miseria. La pobreza rural es volátil en extremo. Inclusive, los grandes y medianos productores han caído en la pobreza o enfrentan constantemente los riesgos de caer en la misma (Davis, 2002). Ello se debe a la exposición a los riesgos climáticos y de precios, agravados por el deterioro de los recursos naturales, una mala infraestructura rural y pobre acceso a servicios complementarios como asistencia técnica y financiamiento rural. Sólo el 8% de los pequeños y medianos productores tiene acceso a los programas de asistencia técnica. La mayor parte de la red vial rural no está pavimentada y se encuentra en malas condiciones; la distancia promedio entre la finca de un productor y la carretera pavimentada más cercana es de 82 km. Otros cuellos de botella en la infraestructura son la falta de un buen puerto en el Atlántico y el alto costo de la energía eléctrica para el riego (EIU, 2007).

2.29 El acceso a actividades no agrícolas aparte del jornalero o trabajador del campo es la principal fuente de diferenciación en los segmentos rurales pobres. Las familias que se dedican a otras actividades no relacionadas con la agricultura son menos pobres que aquellas que dependen completamente de la agricultura. Sin embargo, el desarrollo de la economía rural no agrícola está en manos de las dinámicas del sector agropecuario, porque los ingresos agrícolas permiten generar la mayor parte de la demanda de productos y servicios de la economía no agrícola. Además, el desarrollo significativo de la economía no agrícola está confinado a áreas rurales y periurbanas con alta densidad demográfica (Davis, 2002, Banco Mundial 2007).

2.30 Para muchas familias rurales, la agricultura sigue siendo una actividad económica importante como último recurso y estrategia fundamental de sobrevivencia. La seguridad del acceso a la tierra, aunque sea a pequeñas parcelas, puede estabilizar los medios de vida de las familias rurales pobres mediante el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, generación de ingresos y mayor acceso crediticio. Lo anterior se aplica en especial a jornaleros y minifundistas, quienes son los segmentos más pobres de la población rural y se caracterizan por ser desposeídos, baja escolaridad e inestabilidad laboral. Responder a la inquietud si la agricultura puede sacar de la pobreza a las familias rurales y hasta qué punto dependerá fundamentalmente del acceso que tengan a la infraestructura social y productiva básica, mercados y servicios de apoyo. Muchas partes del campo rural en Nicaragua se enfrentan a pocas opciones de desarrollo además de la migración.



### **3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PROGRAMAS DE ACCESO A LA TIERRA**

3.1 En esta sección presentamos las principales características de los Programas de Acceso a la Tierra que ha financiado el Banco Mundial en cuatro países latinoamericanos: Honduras, Brasil, México y Guatemala. En el Anexo 1 aparece una descripción detallada de dichos programas. Existen diferencias en cuanto a la naturaleza, tamaño y duración: el programa brasileño es el más grande, con 10 años de duración, mientras que el programa mexicano apenas inició en el 2004. Los programas de Honduras y Guatemala tuvieron una duración de 5 años. El cierre en Guatemala fue en el año 2005, mientras que en Honduras, el gobierno destinó fondos del presupuesto nacional para apoyar la continuación del Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra (PACTA) durante los siguientes tres años. En el Anexo 1 se presenta con pormenores los mecanismos de ejecución, resultados y lecciones aprendidas de los cuatro programas.

#### **Honduras: Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra**

3.2 El Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra (US\$8 millones) se ejecutó desde agosto del 2001 hasta diciembre del 2006. Tenía como objetivo principal probar un nuevo mecanismo para que las familias pobres sin tierras pudieran comprar propiedades privadas subutilizadas, a fin de establecer negocios viables con base en la tierra. El grupo meta lo comprendían 1600 familias rurales de escasos recursos con poco o ningún acceso a la tierra (menos de 1 hectárea). El énfasis no era el acceso a la tierra en sí, sino convertir el proyecto en un mecanismo para crear empresas como vía para salir de la pobreza, a fin de contribuir a incrementar los ingresos, bienes y destrezas de los beneficiarios.

3.3 Una característica importante del PACTA era la alianza con instituciones financieras privadas para financiar las compras de tierras, lo cual constituye toda una novedad en comparación con otros proyectos de acceso a la tierra. Los bancos y cooperativas de crédito otorgaban préstamos a largo plazo de hasta 10 años con intereses prevalecientes en el mercado (22% - 24%). Los préstamos procedían de los propios recursos de las instituciones financieras, las que en su mayoría trabajaban por riesgo propio. A fin de reducir los riesgos y niveles de morosidad entre los beneficiarios, los préstamos se complementaban con subvenciones para inversiones agropecuarias como equipo de irrigación, cercas o maquinaria. Las subvenciones también cubrían capitales de trabajo, costo de asistencia técnica y legal antes de comprar la tierra durante los dos primeros años. La aprobación de las subvenciones dependía de la elaboración de un plan de negocios y del aval de una institución financiera para financiar la compra de la propiedad.

3.4 Este mecanismo de financiamiento tiene varias ventajas: introduce un mecanismo riguroso e independiente de selección de beneficiarios y la viabilidad financiera de la empresa propuesta, incluyendo la compra de la tierra. Además, los escasos recursos públicos se ven palanqueados por fondos privados, ampliando el alcance social del programa. Finalmente, contribuye a vencer el miedo excesivo de las instituciones financieras hacia el sector agrícola en general y a los créditos a largo plazo en particular.

3.5 Una segunda característica importante del PACTA es su descentralizada estructura de ejecución. La realización del proyecto estuvo a cargo de actores existentes a nivel local (Unidades Técnicas Locales, UTL) como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), proyectos y proveedores de servicios privados. Las UTL se encargaban de la selección inicial de beneficiarios, capacitación y formación de capacidades para ayudar a los beneficiarios a identificar tierras aptas a sus intereses, negociar con los vendedores, identificar empresas rentables y sostenibles y establecer la estructura organizativa de esas empresas propuestas. Las UTL servían además de vehículo para elaborar los planes de trabajo y para brindar a los beneficiarios asistencia técnica y legal para evaluar la viabilidad técnica y legal de la tierra, su debida inscripción en el registro y la aplicación del plan de negocios.

3.6 El PACTA tenía como propósito maximizar el papel jugado por los beneficiarios en el proceso. Los beneficiarios seleccionaban la tierra que deseaban comprar y negociaban el precio con el dueño. Además, decidían qué tipo de organización iba a tener la empresa, el plan de negocios y la distribución interna de derechos y deberes. Esto último ha dado como resultado una amplia gama de estructuras organizativas, desde empresas individuales hasta la mezcla de empresas colectivas e individuales. Sin importar la organización de la empresa, las obligaciones del pago del préstamo fueron establecidas individualmente en la mayoría de los casos.

3.7 El papel desempeñado por la Unidad de Coordinación del Proyecto (UCP) era en su inicio encargarse de los contratos y acuerdos de trabajo entre las UTL y las instituciones financieras, a través de los cuales brindaban apoyo a los organismos ejecutores y supervisaban la calidad de los servicios prestados. Sin embargo, durante la primera etapa de ejecución, la UCP descubrió una serie de debilidades en las UTL para elaborar las propuestas de inversión que se les iban a presentar a los bancos así como para brindar el apoyo adecuado necesario. Si bien es cierto que la mayoría de las UTL contaban con sólidos conocimientos en producción agrícola y temas sociales, había poca experiencia y habilidades en temas como desarrollo empresarial. De igual manera, necesitaba fortalecerse la capacidad de las instituciones financieras participantes para evaluar la viabilidad financiera de los planes de negocios propuestos y diseñar planes de financiamiento acordes con los flujos de cajas de las empresas. Debido a estas debilidades iniciales de los proveedores locales de servicios y de las instituciones financieras, la UCP tuvo que asumir un papel más protagónico de lo que se esperaba en la ejecución del programa, a fin de fortalecer la capacidad de las UTL y de las instituciones financieras.

3.8 En el transcurso de la ejecución del proyecto, se crearon las Redes Locales de Apoyo, las cuales estaban conformadas por las autoridades municipales, cooperativas de productores y ONG. Jugaron un papel decisivo en el apoyo de coordinación que requerían las nacientes empresas, reduciendo la dependencia de actores como las UTL. También le permitieron a cada actor concentrarse en sus respectivas competencias y capacidades. La dinámica obtenida con estas redes en el transcurso del proyecto superó las expectativas iniciales.

3.9 Durante la aplicación del PACTA, se crearon unas 100 empresas familiares y 47 empresas colectivas. El tamaño promedio de la tierra fue de cerca de 4 manzanas por familia. Los negocios incluían papas, café, vegetales, tabaco, sandías, palma africana, ganado y crianza de cerdos. Se hicieron gestiones de trabajo con 17 instituciones financieras (bancos y cooperativas de crédito), las cuales otorgaron préstamos a largo plazo por un total de US\$3.16 millones para la compra de propiedades. El índice de pago del 97% seis meses después del cierre del proyecto ilustra la competitividad de las empresas que creó el programa así como su aporte para restablecer una cultura de pago en las áreas rurales. Los ingresos de los beneficiarios han crecido

sustancialmente y se han creado fuentes de empleo. Además de cumplir con sus obligaciones crediticias, las empresas productivas se han convertido en la principal fuente de ingresos familiares a partir del segundo año de existencia.

3.10 Hubo que ajustar las modalidades de financiamiento en el transcurso del programa para dejarlo más acorde con el potencial de pago de los beneficiarios y de sus empresas. Las subvenciones pasaron de US\$3,500 a US\$6,200 por beneficiario, con el propósito de robustecer la rentabilidad de la empresa y permitirle a los beneficiarios comprar tierra barata con poca o ninguna infraestructura, para luego hacer las inversiones necesarias que permitieran maximizar la productividad. La subvención promedio por familia era de US\$4,700, mientras que los montos otorgados en calidad de préstamo eran de US\$2,780<sup>1</sup>. Estas cifras ilustran la alta proporción de financiamiento a través de subvenciones complementarias necesarias para establecer una capacidad de pago indispensable para financiar las compras de las propiedades a los precios y tasas de interés que dicta el mercado. Al dividir todos los costos del programa por la cantidad de beneficiarios, el costo promedio resultante es de US\$10,114 por beneficiario incluyendo el crédito o US\$7,667 sin incluir el crédito. Si bien estos costos son favorables en comparación con otros proyectos similares, representan una restricción contra la ampliación del programa debido a la disponibilidad limitada de los fondos públicos y fondos privados a largo plazo en el sistema financiero. No obstante, cabe señalar que los altos costos generales reflejan el coste inicial de aprendizaje y de formación de capacidades de las partes involucradas, en especial de los actores locales y de la afinación de los procedimientos. Estos costos tienden a disminuir si se opta por ampliar el programa.

3.11 Varios elementos del PACTA pueden ser valiosos a la hora de ejecutar un programa similar en Nicaragua. El marco descentralizado de ejecución permitió forjar capacidades locales a nivel municipal como los Consejos de Desarrollo Municipal, organizaciones campesinas, ONG y proveedores privados de servicios. Podría construirse a partir de las experiencias acumuladas por el Fondo de Asistencia Técnica (FAT) en algunos departamentos. No obstante, hay que evaluar de manera exhaustiva la capacidad de los proveedores locales de servicios para diseñar propuestas de negocios atractivas para los bancos así como para brindarles a los beneficiarios asistencia técnica y formación de capacidades.

3.12 La factibilidad del modelo de financiamiento radica en la identificación de las instituciones financieras capaces e interesadas en financiar un programa de acceso a la tierra. Los precios bajos de la tierra en Nicaragua pueden impulsar el esquema de compras de propiedades mediante préstamos. Sin embargo, en vista de la pobre infraestructura rural y la importancia fundamental del acceso al agua en muchas partes del país, es posible que los costos de inversiones agrícolas sean tan altos como los de Honduras.

### **Brasil: Proyecto I de Mitigación de la Pobreza a través de la Tierra**

3.13 A través del Primer proyecto de reducción de la pobreza a través del acceso a la tierra (2002-2006) con un monto de €436 millones de euros (US\$404 millones) labradores y

---

<sup>1</sup> Esta cifra refleja el préstamo promedio (principal) otorgado para comprar la tierra, pero no los costos reales de financiamiento de los beneficiarios (principal mas intereses en un periodo promedio de 9 años). Suponiendo una tasa de interés del 22% anual por un plazo de 10 años, los costos totales de financiamiento son ligeramente superiores a los US \$7,000.

---

campesinos rurales pobres sin tierras o con muy pocas parcelas para subsistir formaron asociaciones de beneficiarios para tener acceso crediticio y comprar propiedades agrícolas mediante negociaciones con los dueños dispuestos a vender; también obtuvieron financiamiento para comprar las tierras y gozar de sub-proyectos complementarios de apoyo y asistencia técnica para ayudarles a establecerse por sí mismos y mejorar la productividad de las propiedades recién compradas. El proyecto se basó en dos proyectos pilotos que ayudó a 16,000 familias a adquirir tierras (tamaño promedio de 27 hectáreas por familia).

3.14 El paquete incluye fondos complementarios para hacer inversiones que permitan incrementar la productividad de la tierra (agua, electricidad, ganado, maquinaria) o mejorar el bienestar colectivo (viviendas, escuelas). Las asociaciones comunitarias envían sus propuestas de cómo utilizar el dinero de las subvenciones en sub-proyectos comunitarios y la asistencia técnica que permita maximizar la productividad de las fincas y de los ingresos percibidos. Las Unidades Técnicas Estatales (UTE) valoraban las propuestas mediante criterios estándares técnicos, económicos, ambientales y de sostenibilidad. A los beneficiarios se les pedía contribuir al menos en efectivo y/o en especie con el 10% del valor del sub-proyecto y hacerse cargo de la operación y mantenimiento del mismo. Los sub-proyectos de inversión comunitaria financiaron obras de infraestructura (suministro rural de agua, electricidad, caminos de penetración); obras productivas (agro procesamiento a pequeña escala, tractores comunales, sistemas menores de irrigación, crianza de animales); y obras sociales (mejoramiento de viviendas, orfanatos, rehabilitación de escuelas y puestos de salud). A las familias se les dio un subsidio de instalación de US\$445 para ayudarles en el primer año. Los fondos de la asignación son depositados directamente en la cuenta bancaria de la asociación beneficiaria al momento de adquirir las tierras.

3.15 Grupos escogidos a lo interno de labradores y campesinos rurales pobres formaron asociaciones para identificar las tierras aptas y negociar precios directamente con los dueños dispuestos a vender. Las asociaciones le presentan a la respectiva autoridad estatal una declaración formal de la voluntad de los dueños de venderle a la comunidad la propiedad en cuestión a un determinado precio, confirmando que el título de la propiedad está libre de gravámenes y que el precio negociado se ajusta a las condiciones del mercado. Luego, las asociaciones presentan sus proyectos de compra de tierras al Comité de Desarrollo Municipal Sostenible Rural (MSRDC), el cual se encarga de valorar la idoneidad de los beneficiarios, la idoneidad de las tierras y las actividades que los beneficiarios pretenden establecer, el precio de la tierra en relación con los precios del mercado interno de tierras, cualquier impedimento contra la compra de la propiedad y la prioridad de la propuesta de financiamiento, tomando en cuenta el perfil de los participantes. Las UTE verifican después la elegibilidad de los beneficiarios de acuerdo con las condiciones y objetivos definidos y aprueba las compras de las propiedades, donde se atiende al primero que llega. Una vez que se cuenta con el aval de las UTE, las comunidades ya pueden optar por un préstamo a partir de una cuenta creada con los recursos del gobierno federal y administrado por un banco comercial brasileño. El préstamo cubre el precio de compra así como otros gastos afines como la agrimensura del terreno.

3.16 Las comunidades deciden internamente cómo dividir la tierra entre sus miembros y acuerdan las obligaciones de pago correspondientes. Los bancos crediticios retienen los títulos de dominio hasta que se reembolsen los préstamos. Entonces se transfiere los títulos de dominio a las asociaciones, quienes crean títulos individuales si sus miembros así lo desean.

3.17 El proyecto fue diseñado con base en cuatro principios: descentralización; orientación hacia la comunidad; acceso a inversiones complementarias para mejorar la productividad de las

tierras recién adquiridas; y un marco operacional centrado en la innovación, pruebas experimentales, una evaluación exhaustiva y el afinamiento. El paquete promedio de financiamiento por familia es de US\$3,825 dólares, incluyendo un apoyo inicial de establecimiento de US\$1,300 y una financiación combinada para adquirir tierras y subsidios para las inversiones agrícolas. Se calcula, además, que el costo fue mucho menor que el de la reforma agraria tradicional ejecutada en la región del nordeste de Brasil entre 1995 y 2002. Los préstamos otorgados para la compra de la tierra se financiaron a partir de una cuenta creada con los recursos del gobierno federal y administrado por un banco comercial brasileño.

3.18 El ingreso nominal de una familia beneficiaria típica reflejó un ingreso promedio del 180%, significativamente superior a la línea de pobreza establecida por el gobierno federal. El ingreso real aumentó en un 75% comparado con el cero aumento del ingreso promedio familiar total de las poblaciones rurales con características similares a los beneficiarios. Los ingresos de los beneficiarios se alejaron del empleo no agrícola para acercarse a la producción agrícola, los cuales pasaron del 13% al 45% del ingreso familiar total. La dependencia de la producción de subsistencia disminuyó y en cambio la participación en los mercados aumentó.

3.19 Un factor esencial para el éxito del proyecto fue la oferta de tierra disponible a precios asequibles. La estabilidad económica en los años noventa, las reducciones radicales de los subsidios crediticios agrícolas y el aumento sustancial de las tasas impositivas sobre las tierras rurales no productivas redujeron la atracción de poseer tierras para fines especulativos, por lo que aumentó la disponibilidad de tierras a precios reducidos.

### **México: Proyecto de Acceso a la Tierra para Jóvenes Granjeros**

3.20 El Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra para Jóvenes Granjeros inició en el año 2004 como un programa nacional de la Secretaría de Reforma Agraria con fondos federales. En el 2005, se le dio el visto bueno a un préstamo de 100 millones de dólares facilitado por el Banco Mundial para financiar la ampliación del programa. Este proyecto piloto se caracteriza, en comparación con otros programas homónimos, por hacer hincapié en mejorar la transferencia inter-generacional de la tierra en el sector de la reforma agraria. Éste se distingue por una población envejecida de propietarios de tierras, altas tasas de migración de grupos de jóvenes y estancamiento de los niveles de productividad. El objetivo principal del proyecto piloto es desarrollar mecanismos que les permitan a los jóvenes de las comunidades de la reforma agraria adquirir tierras y demás bienes productivos y formar empresas a partir de las parcelas compradas. La introducción de empresas y tecnologías nuevas que trabajan con el mercado permitirá fortalecer los lazos de los jóvenes granjeros con sus comunidades de origen y contribuirá a la vez a la reactivación económica de dichas comunidades.

3.21 El proyecto se enfoca en jóvenes de las comunidades de la reforma agraria (entre 18 y 39 años de edad). También ofrece incentivos para que los viejos propietarios vendan sus tierras, a fin de estimular la oferta de tierras. El programa en sus inicios arrancó en 8 estados y luego se amplió a un total de 85 comunidades de la reforma agraria (núcleos agrarios) de 21 estados. El objetivo es capacitar a 10,000 – 15,000 jóvenes granjeros en la formación de empresas a partir de la tierra adquirida y financiar al menos a 6,000 jóvenes en la compra o arrendamiento de parcelas de tierra. El programa también brindará apoyo a los granjeros de mayor edad (arriba de 65 años de edad) que deseen vender sus tierras, permitiéndoles depositar el ingreso obtenido en un fondo de pensiones. La aplicación de todo el programa depende del accionar de la Secretaría de Reforma

---

Agraria y de sus delegaciones en los estados participantes. Muchas actividades y tareas del programa son subcontratadas con empresas de servicios especializadas (personas naturales y jurídicas).

3.22 El programa consiste de dos fases: una fase de formación de capacidades previa a la adquisición de las tierras y una fase de adquisición/establecimiento de una empresa rentable. En la primera fase de formación de capacidades, los jóvenes interesados aprenden las destrezas requeridas para abrir sus propios negocios productivos a partir de la tierra adquirida. El primer módulo llamado Desarrollo del Talento Emprendedor tiene como objetivo brindarles las herramientas básicas de gestión empresarial e identificar un proyecto rentable a partir de las tierras adquiridas. Al final del módulo, los jóvenes granjeros interesados pueden formar un Comité de Jóvenes de 30 personas y escoger el proyecto empresarial productivo que deseen impulsar. Durante los subsecuentes proyectos escuela, el grupo recibe capacitación práctica a través de la creación de una empresa colectiva administrada por el grupo en una parcela de tierra asignada por la comunidad de reforma agraria para tal fin. Durante este periodo, los participantes reciben una beca para mantener sus formas de sustento (desde 120 días hasta 8 meses). Los jóvenes que aprueben el componente de formación de capacidades (determinado por el 90% de asistencia a las capacitaciones) tienen derecho a solicitar un paquete de financiamiento del Fondo de Tierras para comprar parcelas y establecer sus propias empresas, ya sea de forma individual o en grupo. El Fondo de Tierras otorga hasta un máximo de MX\$225,000 pesos mexicanos (unos US\$20,000) para inversiones agrícolas y capital de trabajo, así como un máximo de MX\$175,000 (aproximadamente US\$16,000) para comprar tierras y MX\$54,000 (US\$4,900) para el arrendamiento a largo plazo de tierras.

3.23 En los primeros tres años, 6630 jóvenes se inscribieron en el programa y 4700 completaron los proyectos escuela. Se crearon 243 proyectos escuela, mientras que el 43% de los participantes son mujeres. 1976 jóvenes granjeros han recibido financiamiento del Fondo de Tierras, de los cuales 2/3 ha comprado tierras y el restante 1/3 optó por arrendar. Los costos promedio de los proyectos de compras de tierra por familia es de unos US\$25,000, de los cuales el 35% se destina a la adquisición de la propiedad, el 55% a inversiones agrícolas, el 5% en capital de trabajo y el 5% en asistencia técnica. En caso de arrendamiento de tierras, los costos totales promedio por familia ascendieron a US\$16,500, de los cuales el 13% se utilizó para arrendar las parcelas, 64% para las inversiones agrícolas, 15% en capital de trabajo y 8% en asistencia técnica.

3.24 En vista de la naturaleza novedosa e innovadora del programa, las primeras etapas de ejecución han arrojado una serie de lecciones valiosas por aprender. La creación de los Comités de Jóvenes ha contribuido a darles facultades y poderes a jóvenes que tradicionalmente tenían poca participación en los procesos sociales y económicos de las comunidades de reforma agraria y la toma de decisiones asociadas. Los proyectos escuela eran una valiosa experiencia de aprendizaje para los jóvenes granjeros, inclusive para quienes no solicitaron ningún préstamo. Sin embargo, la calidad de las capacitaciones y formación de capacidades impartidas por los proveedores de servicios no llenó las expectativas por completo. En varios casos, la participación limitada de los jóvenes en la preparación de los planes de negocios, combinada con la falta de una verificación in situ por parte del Fondo de Tierras ha dado lugar a discrepancias entre los proyectos aprobados y la ejecución real en el campo. Además, de acuerdo con la estructura inicial de incentivos del proyecto, los granjeros tienden a comprar más tierras de lo que requiere el proyecto productivo, lo que incrementó los niveles de deuda. También se descubrió que alrededor del 20% de los jóvenes participantes ya habían procesado tierras, mientras que otro porcentaje

podía tener acceso a la tierra mediante otros métodos (herencia anticipada, concesiones de tierra, etc.).

3.25 Estas lecciones fueron incorporadas en las reformas recientes que sufrieron las reglas del proyecto: los granjeros pueden ahora solicitar un préstamo y financiamiento sólo para el proyecto productivo si la adquisición de tierras no es necesaria. Además, se han incrementado los montos de las inversiones agrícolas y arrendamiento de tierra, mientras que las compras de parcelas han disminuido. El componente de formación de capacidades fue fortalecido, a la vez que la administración del Fondo de Tierras y valoración de los planes de negocios ahora está en manos de un banco comercial de desarrollo rural.

### **Guatemala: Proyecto del Fondo de Tierras**

3.26 El Proyecto de Fondo de Tierras en Guatemala (FONTIERRA) se ejecutó del 2000 al 2005 y tuvo un costo de US\$80.1 millones de dólares, incluyendo la contribución de US\$50.6 millones para el Fondo de Tierras que se creó bajo el proyecto. El proyecto fue concebido como la primera fase de un programa más amplio, cuyo objetivo era asistir al gobierno de Guatemala a: a) establecer un programa que facilitase el acceso de los beneficiarios a la tierra; b) apoyar dicho acceso mediante asistencia técnica y financiamiento de sub-proyectos productivos; c) mejorar el marco legal e institucional, de modo tal que los mercados de tierras funcionen con mayor eficiencia.

3.27 La población meta primaria eran 7,500 familias rurales pobres, constituidas por comunidades rurales pobres organizadas que carecían de tierras suficientes para realizar actividades productivas. Otros beneficiarios potenciales eran segmentos rurales pobres, pobres con parcelas y campesinos sin tierras, en especial indígenas y mujeres cabezas de familias. El proyecto tenía un alcance nacional. Más que subvenciones de tierra, el proyecto otorgaba un subsidio inicial para hacer las inversiones complementarias y apoyo a la puesta en marcha de proyectos productivos. FONTIERRA financió los costos legales asociados la compra de las tierras, sin cobrar ningún centavo. El costo de la asistencia técnica fue subsidiado de manera decreciente. Se procedió con la preparación de los proyectos productivos integrados. Del 2000 al 2004, el proyecto atendió 15,487 familias beneficiarias que compraron tierras mediante la adquisición de 186 fincas. De acuerdo con el diseño del proyecto, el organismo ejecutor FONTIERRA prestó atención especial a los grupos marginados. El proyecto le brindó asistencia técnica y legal a 186 grupos de agricultores beneficiarios para: (i) establecerse como entidades formales; (ii) negociar con los dueños de tierras; (iii) inscribir en el registro las tierras recién adquiridas; (iv) organizarse para emprender actividades productivas y planificar el uso de la tierra recién adquirida. El proyecto utilizó US \$16.5 millones de dólares para financiar inversiones de infraestructura productiva complementaria en las parcelas compradas bajo el proyecto. Éste financió 240 sub-proyectos, de los cuales 161 eran de naturaleza productiva y 79 de infraestructura social. Más de 15,000 familias fueron beneficiadas. En el transcurso del proyecto, el Gobierno adjudicó US\$56 millones de dólares a FONTIERRA para financiar las compras de tierras, adquiriendo un total 186 haciendas con una extensión total de 71,361 hectáreas, beneficiando a un total de 15,487 familias, con un tamaño promedio de 4.6 hectáreas por familia.

3.28 FONTIERRA asumió por completo los costos legales derivados de la compra de las tierras. El costo de la asistencia técnica fue subsidiado de forma decreciente por tres años: 100% en el primer año, 65% en el segundo y 30% en el tercer año. La asistencia técnica se orientó

principalmente hacia el fortalecimiento de la organización social productiva y capacitación en producción.

3.29 Se otorgaron créditos a corto plazo por hasta 18 meses; a mediano plazo hasta por 8 años y largo plazo hasta por 30 años. La tabla de amortización se hizo con base en el tipo de crédito y naturaleza de los proyectos productivos, tomando en cuenta la rentabilidad de los mismos, el flujo de caja y los requerimientos de los beneficiarios para satisfacer sus necesidades básicas.

3.30 Con base en la experiencia de Colombia, se concluyó durante el diseño del proyecto que los subsidios de compras de propiedades benefician más a los terratenientes vendedores que a los beneficiarios. Por tanto, el proyecto de Guatemala no incluyó ningún subsidio para compras, pero sí una subvención inicial para hacer las inversiones complementarias y apoyo a la puesta en marcha de proyectos productivos, con el supuesto que así se maximizaría la utilidad de este fondo según las prioridades de cada persona. Una parte de la subvención inicial se utilizó para hacer el primer abono del préstamo y pagar los impuestos correspondientes. Asimismo, las subvenciones se destinaron a los sub-proyectos comunitarios para obras sociales (pequeños sistemas de suministro de agua) y obras civiles de producción (caminos de acceso), bienes de inversión de infraestructura complementaria y relacionadas con la tierra adquirida durante el programa. A las comunidades beneficiarias se les pedía una contribución mínima del 9%

3.31 Un aspecto fundamental de la metodología de FONTIERRA fue la elaboración de los Proyectos Productivos Integrados, en los cuales se describen las actividades y procesos que debe realizar el grupo de beneficiarios y cuáles son los que posibilitan la viabilidad financiera del proyecto, incluyendo el pago del préstamo. Los grupos solicitantes identifican la parcela de tierra que desean comprar e introducen su solicitud ante FONTIERRA. Luego unidades especializadas de FONTIERRA procede a hacer una evaluación socioeconómica, legal y técnica – catastral de la tierra y del grupo solicitante. Después de esta evaluación, un consultor o firma consultora externa realiza una valuación. Es entonces que el grupo procede a negociar el precio con el dueño de la tierra. Antes de comprarla, un consultor técnico asignado y pagado por FONTIERRA procede a elaborar un proyecto productivo integrado. La Unidad de Asistencia Técnica Externa realiza inicialmente el proceso de control y verificación, cuyos resultados son analizados por la Comisión de Control y Verificación. La aprobación del préstamo depende de la Comisión de Créditos de FONTIERRA.



## **4. ANÁLISIS DE LAS PARTES INVOLUCRADAS**

4.1 En la Sección 2 se señala que la concentración de la tierra en Nicaragua permanece elevada, mientras grandes segmentos de poblaciones rurales pobres tienen poco o ningún acceso a la tierra. La concentración de la tierra está asociada con la subutilización de las parcelas en regiones con buen potencial agrícola e infraestructura aceptable, pero con la fiebre de ir a buscar más tierras en la frontera agrícola. Los conflictos por propiedades, los altos índices de migración y la degradación ambiental son parte de las consecuencias. El hecho que los productores pequeños presentan una productividad mucho más alta por unidad de tierra en comparación con los grandes productores contrasta con su acceso restringido a la tierra agrícola. Ello también indica que los mercados de tierras no funcionan como deberían para transferir las tierras subutilizadas a los pequeños productores eficientes y segmentos sin tierras. Estas fallas en los mercados de tierras se deben en parte a las influencias especulativas, pero también al mal funcionamiento de otros mercados rurales (Ej. los servicios financieros) y a las desventajas que sufren los pequeños productores para tener acceso a la información, asistencia técnica, insumos y mercados de productos. Un programa de acceso a la tierra podría ayudar a superar esas imperfecciones del mercado y contribuir a que las familias y personas rurales pobres (mujeres, jóvenes) con vocación agrícola tengan acceso a la tierra y a otros medios de producción mediante infraestructura y servicios de apoyo. Un programa así, basado en el mercado, podría contribuir a fortalecer los patrones de uso de la tierra desde un punto de vista económico y ambiental y a la vez, reducir los conflictos y abrir una vía para que los hogares rurales pobres salgan de la pobreza.

4.2 La Sección 3 señala que a fin de proveer la infraestructura y demás servicios además de la adquisición de propiedades, es necesario que diversos tipos de actores participen activamente en el proyecto de acceso a la tierra, con el fin de asegurar el buen suceso del proyecto.

4.3 En la presente sección, presentamos un análisis de las partes involucradas, con el fin de identificar los principales actores en Nicaragua que podrían participar en un programa de acceso a la tierra así como el papel potencial que podrían desempeñar al respecto. Presentamos a las partes involucradas de abajo hacia arriba, comenzando con los potenciales beneficiarios del programa. La siguiente discusión asume que un programa de acceso a tierras está ubicado alrededor de la tierra para la creación de empresas donde el acceso a las tierras es combinado con inversiones en infraestructura social y productiva complementarias, asistencia técnica y tutoría. Las actividades dirigidas a promover el acceso a tierras y la formación de empresas deberían estar integradas en un contexto de planificación del uso de la tierra y desarrollo territorial basado en el nivel local.

4.4 Valorar la capacidad institucional y organizativa, fortalezas y debilidades de las organizaciones e instituciones señaladas en esta sección va más allá del propósito del presente documento. Habría que hacer un análisis adicional para determinar la idoneidad de sus participaciones en el programa de acceso a la tierra.

## **Beneficiarios Potenciales**

4.5 Existen dos tipos de demanda de acceso a la tierra en Nicaragua y, por lo tanto, dos tipos de beneficiarios potenciales de un programa de esta índole: i) excombatientes desmovilizados; ii) otros segmentos rurales con poca o ninguna tierra, pero con verdadera vocación agrícola.

4.6 La demanda de tierras por parte de los excombatientes sandinistas y de la Resistencia Nicaragüense se origina con los Acuerdos de Paz firmados a finales de los 80, con el fin de desmovilizar a la Contra y reducir drásticamente las fuerzas armadas sandinistas. A ambos bandos se les prometieron tierras para facilitar su reintegración productiva. Las organizaciones de excombatientes (como la Comisión Nacional de Oficiales Retirados) le reclaman al gobierno el incumplimiento de las promesas hechas durante los acuerdos de paz. La demanda de las organizaciones de veteranos de guerra es visible y las invasiones de tierras que han hecho provocan conflictos serios con los dueños de las propiedades invadidas.

4.7 Los excombatientes pueden ser divididos en dos grupos: aquellos con una verdadera vocación agropecuaria y aquellos cuya demanda por tierras es motivada por otras razones no productivas. El Ministro de Agricultura, entrevistado para la presente Nota de Políticas, indicó que el interés del actual gobierno en un programa de acceso a tierras es el de abordar la reducción de la pobreza; no usarlo como herramienta política. Tomando en cuenta este punto de vista, la Sección 5 de esta Nota de Políticas recomienda que aquellos excombatientes con una verdadera vocación agrícola serían elegibles para beneficiarse de mecanismos de acceso a tierras, mientras que aquellos con una vocación no agrícola sean apoyados con otras medidas.

4.8 El número de personas reclamando tierras bajo la rúbrica de excombatientes ha crecido significativamente a través del crecimiento poblacional e incluye a niños y otros miembros de las familias de antiguos combatientes. A pesar que el gobierno reconoce la legitimidad de algunos de los reclamos de excombatientes, la situación se complica por la falta de información fiable que determine quiénes fueron considerados como excombatientes durante los gobiernos anteriores y quiénes ya han recibido tierras. Además, no existe ninguna información sobre la cantidad de desmovilizados que tienen verdadera vocación agrícola y orientación productiva, en oposición a quienes demandan tierras motivados por intereses ajenos a la agricultura. Con la finalidad de resolver estos problemas, se creó hace poco la Comisión de Reconciliación encabezada por el Cardenal Obando y Bravo. La comisión está conformada por representantes del gobierno y organizaciones de veteranos de guerra.

4.9 La segunda fuente de la demanda de tierras radica en una gama de diversos segmentos rurales como:

- Trabajadores agrícolas que nunca han recibido tierras: ex empleados de las antiguas haciendas que se convirtieron en trabajadores de las granjas estatales durante los años 80, pero que no recibieron tierras en 1997 cuando se procedió con la privatización de dichas granjas. Algunas familias fueron expulsadas de las granjas con la privatización y perdieron sus hogares;

- Ex miembros de las cooperativas de reforma agraria que perdieron sus tierras durante la desaparición de estas entidades, pero que conservan su vocación agrícola;
- Mujeres, en especial las que son cabezas de familias;
- Pequeños agricultores con acceso limitado y precario a la tierra; y
- Familias rurales que han quedado sin trabajo y/o sin tierras por debacles económicas (Ej. la crisis del café) o calamidades naturales.

4.10 Este grupo representa el grueso del universo de la demanda potencial de tierra que enfrentaría un programa de acceso a la tierra. A pesar de desconocerse el tamaño exacto de este grupo, se estima<sup>11</sup> en unos 500,000 trabajadores del campo y parceleros. Aunque a simple vista parece una cantidad exagerada para un país de 5.4 millones de habitantes, hay que pensar en el contexto de una población rural grande (2.1 millones o el 43% de la población total) y de un estimado de 200,000 productores rurales, según el Censo Agrícola del 2001. Además, se espera que la demanda efectiva (beneficiarios potenciales con verdadera vocación agrícola, dispuestos a contribuir al financiamiento de la adquisición de las tierras) sea mucho más baja.

4.11 La Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) es la organización principal de jornaleros agrícolas que trabajan en fincas y haciendas privadas y estatales. Creada en 1978, la ATC aglutina alrededor de 50,000 afiliados. Otra organización que representa los posibles beneficiarios de un programa de acceso a la tierra es la Asociación de Mujeres Unidas por la Tierra, un naciente gremio de 14 organizaciones locales de mujeres.

4.12 La experiencia acumulada por el Banco indica que programas así funcionan mejor cuando sus raíces están asentadas a nivel comunitario. Uno de los retos de todo programa de acceso a la tierra es identificar a los beneficiarios elegibles. En vista que el programa de acceso a la tierra se enfocará más bien hacia actividades rurales productivas antes que especulativas, es importante concebir un procedimiento simple y confiable para identificar a los posibles beneficiarios con vocación agrícola, de quienes la comunidad dé referencia que trabajan la tierra y que viven allí desde hace un buen tiempo.

## **Proveedores de Servicios**

### **Municipalidades**

4.13 Una de las conclusiones del análisis de las partes involucradas, descrito en la Sección 4, es que los proyectos de acceso a la tierra son más eficientes y efectivos cuando se ejecutan a nivel local – es decir a nivel municipal y comunitario. Las consultas a las partes involucradas en Nicaragua confirmaron lo anterior y agregaron a la justificación para un énfasis municipal la dimensión adicional de la planificación territorial del uso de la tierra.

4.14 Las municipalidades deberían jugar dos roles importantes en los proyectos de acceso a la tierra: primero, las municipalidades deberían encabezar la formulación de los planes

---

<sup>11</sup> Entrevista con Edgardo García, Secretario de la ATC.

municipales de aprovechamiento de la tierra (lo ideal sería con la asistencia técnica y en coordinación con INETER); y segundo, las municipalidades deberían encabezar el proceso de consultas locales con las partes involucradas a través del Comité de Desarrollo Municipal (CDM). A nivel municipal, el CDM es una entidad local participativa legalmente instituida (a través de la Ley de Participación Ciudadana) que juega un papel en la planificación y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo Socioeconómico.

4.15 Es importante notar que las municipalidades en Nicaragua varían ampliamente en términos de su capacidad institucional y financiera. Similarmente, la efectividad de los CDM varía entre municipalidades. Solo un pequeño número de municipalidades tienen la capacidad en el presente para jugar un fuerte rol en un proyecto de acceso a tierras que es ejecutado a nivel local dentro de un marco de planeación del uso de la tierra localmente desarrollado. En preparación para una fase piloto sería por tanto importante llevar a cabo un análisis institucional de municipalidades a fin de identificar aquellas que podrían jugar mejor el rol requerido; identificar áreas que requieren fortalecimiento y las correspondientes inversiones y actividades necesarias para fortalecer las capacidades existentes. Tal análisis institucional podría tener en cuenta el sistema de clasificación desarrollado por el Instituto Nicaragüense de Fortalecimiento Municipal (INIFOM), el cual clasifica a las municipalidades de acuerdo con su capacidad institucional y financiera.

### **Instituciones Financieras**

4.16 Después del cierre del Banco Nacional de Desarrollo en 1998, los servicios crediticios prestados por los bancos comerciales a los pequeños productores y empresas rurales han sido insignificantes. Por ejemplo, en el año 2003, los créditos agrícolas provenientes del sistema financiero formal (bancos y financieras) atendía a unos 5,100 productores con préstamos promedios de US \$27,000; la gran mayoría de ellos eran grandes y medianos productores. En los últimos años, el porcentaje de los 200,000 productores y ganaderos que se estima que existen en Nicaragua, que recibían algún tipo de crédito aumentó del 15% en 1999 al 35% en el 2007<sup>1</sup>. La cartera crediticia de los bancos comerciales en 2006 era de US \$2,031 millones, de los cuales US \$247 millones correspondían al sector agrícola/ganadero.

4.17 En Nicaragua, las instituciones financieras que posiblemente participarían en el programa de acceso a la tierra serían entidades reguladas de segundo piso, instituciones reguladas de primer piso, Fundaciones no reguladas, ONG y cooperativas.

### **Instituciones Financieras de segundo piso**

- **La Financiera Nicaragüense de Inversiones (FNI)** abrió sus puertas por primera vez en 1998 y es una institución de segundo piso que financia productos de desarrollo para pequeños y medianos productores a través de los bancos comerciales regulados. La FNI ha asumido la misión de llegar a clientes dignos de crédito que nunca han tenido acceso crediticio; es decir, productores agrícolas y trabajadores que no han gozado de financiamiento, pero que sí poseen capacidad productiva demostrada. El FNI ocupa un espacio en el comité de crédito del Fondo de Crédito Rural.

---

<sup>1</sup> Entrevista con Julio Flores, Director del Fondo de Desarrollo Local.

- **El Fondo de Crédito Rural (FCR)** arrancó en 1998 a partir del cierre del Banco Nacional de Desarrollo y es una financiera de segundo piso que canaliza fondos a favor de pequeños y medianos productores a través de una red de 82 organismos intermediarios, 47 de los cuales son cooperativas en su mayoría de ahorro y crédito, pero también hay cooperativas que prestan servicios múltiples y micro-financieras de ONG no reguladas. Es una entidad pequeña de 37 empleados y con una cartera crediticia de US\$ 15.7 millones (C\$287 millones de córdobas). El FCR financia productos de desarrollo a pequeños y medianos productores a través de financieras no reguladas. Ha expresado interés en desarrollar un producto que le permita a los pequeños productores financiar la compra de tierras. El FNI ocupa un escaño en el Comité de Crédito del FCR.

4.18 **Instituciones Financieras de primer piso.** Las instituciones financieras con mayor presencia en el área rural son:

- **Banco de Producción (BANPRO).** Es el banco comercial con mayor presencia en el sector rural. Aunque el banco en la actualidad no presta los servicios de micro financiamiento, sostiene pláticas con el FNI sobre la posibilidad de establecer una ventanilla del Fondo de Crédito Rural en sus sucursales ubicadas en los sectores rurales;
- **El Banco de Crédito Centroamericano (BANCENTRO)** abrió hace poco una unidad de micro finanzas e inició un proyecto piloto en 4 municipios: Masaya, Nueva Guinea, Nagarote y Río Blanco. También cuenta con experiencia en la administración de proyectos de desarrollo orientado a actividades productivas rurales;
- En marzo del 2007, el **Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela** abrió una oficina en Nicaragua con un capital inicial de US\$17 millones de dólares para otorgar crédito subsidiado a una tasa del 5% a través del Fondo de Crédito Rural a favor del sector agrícola para el ciclo agrícola 2007 – 2008<sup>1</sup>;
- El Gobierno piensa abrir un **Banco de Fomento Agropecuario** en el 2008 con una capitalización inicial de un billón de córdobas (US \$54 millones de dólares) que comprenderá recursos de diversos programas e instituciones estatales y financiamiento de donantes internacionales. El nuevo banco posiblemente operará como una institución financiera de segundo piso, pero en las áreas rurales donde no hay presencia de otras instituciones financieras, será una entidad de primer piso. En la actualidad se discute el anteproyecto creador del banco, mientras que la Comisión de Producción, Económica y Presupuesto de la Asamblea Nacional hace las consultas necesarias con los actores claves<sup>2</sup>. El banco podría tener una composición mixta de capital público/privado, en donde el estado sería el accionista mayoritario, pero abierto a demás

---

<sup>1</sup> La Prensa, 1° de abril 1 del 2007.

<sup>2</sup> El Nuevo Herald, viernes 1° de junio del 2007 – Edición N° 9625

instituciones que deseen desarrollar relaciones con el sector agrícola y ganadero.

- En cuanto a los servicios de micro finanzas rurales, las dos instituciones reguladas más importantes son **FINDESA (Financiera Nicaragüense de Desarrollo)** y el **Banco ProCredit**. FINDESA cuenta con 22 sucursales en todo el país, activos totales de US \$115 millones de dólares (diciembre 2006) y 87,000 clientes. Su enfoque es predominantemente rural y ofrece entre otros productos, crédito agrícola y ganadero para producción, reforestación y comercialización con plazos de hasta 60 meses mediante una línea de crédito. ProCredit inició operaciones en el 2000 bajo el nombre de Financiera Confia, pero en el 2002 se convirtió en el banco ProCredit. Posee una cartera crediticia de US \$96.6 millones y cerca de 72,400 préstamos activos. Tiene presencia dinámica en el sector agrícola y ofrece préstamos desde US\$25 hasta US\$50,000 con plazos de hasta 48 meses.

### **Instituciones Financieras no Reguladas**

4.19 Algunos de los actores de mayor relevancia en el financiamiento rural son:

- **Fondo de Desarrollo Local (FDL)** es la financiera con mayor cobertura en el sector rural en términos de cartera y número de clientes. FDL inició operaciones en 1993 como una filial de NITLAPAN y es una ONG financiera no regulada con la estrategia de atender a los pequeños productores de áreas rurales. En la actualidad posee unos 60,000 clientes, siendo la mitad población rural, incluyendo 11,000 mujeres campesinas. La agricultura de subsistencia comprende el 32% de la clientela, el 8% son pequeños productores capitalizados y el 6% son medianos productores. Hoy en día, el FDL sólo ofrece crédito a mediano y corto plazo para inversiones y capital de trabajo, pero está evaluando un proyecto piloto de acceso a la tierra actualmente ejecutado por NITLAPAN (descrito más adelante en el cuadro 1). Si el proyecto piloto tiene éxito, el FDL podría adoptar la metodología y ofrecer productos crediticios para adquirir tierras;
- **FUNDESER** o la Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Rural es un ONG fundada en el 2000 con la misión de forjar capacidades empresariales y brindarles oportunidades a las familias y comunidades rurales del campo nicaragüense, a fin de ayudarles a disminuir el grado de vulnerabilidad de estas poblaciones. FUNDESER inició como un programa de crédito y capacitación de pequeños productores. Opera mediante una red de 13 Cajas Rurales en las siguientes municipalidades: Diriamba, El Crucero, Juigalpa, El Almendro, El Rama, Muelle de los Bueyes, Telpaneca, Matiguás, Tuma-La Dalia, Rancho Grande, Jalapa, Somoto y Siuna;
- **FUNDENUSE**. La Fundación para el Desarrollo de Nueva Segovia es un micro-financiera que atiende básicamente el departamento de Nueva Segovia y en menor medida los departamentos vecinos de Madriz y Estelí. Nueva Segovia

está ubicada al norte de Nicaragua y es una de las zonas más pobres del país. FUNDENUSE es la única fuente de microcrédito en varios pueblos pequeños del departamento. El 62% de los clientes son mujeres y los comerciantes de ambos sexos representan el 70% de la cartera de crédito. La mayoría de los clientes vive en áreas rurales. FUNDENUSE es una de las microfinancieras más efectivas de Nicaragua para brindarles préstamos a las mujeres de las zonas rurales. FUNDENUSE también es una de las pocas instituciones que utiliza la metodología de grupos solidarios para avalar los préstamos de clientes que no tienen posibilidades de contar con prendas o garantías;

- **El Fondo de Desarrollo Comunitario de Nicaragua o PRESTANIC** inició como un programa de micro crédito del Consejo de Iglesias Evangélicas ProAlianza Denominacional (CEPAD) en 1991, pero en 1999 se convirtió en una entidad financiera independiente. Desde su nacimiento hasta finales del 2005, PRESTANIC ha prestado más de US\$43 millones a través de casi 23,000 préstamos. PRESTANIC en la actualidad maneja una cartera de US \$4.7 millones y 4,000 clientes en toda Nicaragua mediante una red de diez sucursales en el territorio nacional. La mayoría de los clientes son pequeños productores, pero el 28% de los clientes son dueños de pequeños negocios urbanos. Cerca del 50% son mujeres. Los préstamos oscilan desde los US\$100 hasta US\$5000, con un plazo promedio de 12 meses;
- **La Fundación José Nieborowski** se especializa en servicios financieros para la pequeña y micro empresa, productores y trabajadores de los sectores rurales y urbanos a nivel nacional. Posee 12 sucursales en Boaco, Matagalpa, Estelí, Jinotega, Granada, Masaya, Juigalpa y Jinotepe así como en los municipios de Camoapa, Río Blanco, Nueva Guinea y Waslala. Recibió un premio internacional de micro finanzas y ha recibido reconocimiento internacional por su transparencia financiera;
- **PRODESA o Fundación para la Promoción y Desarrollo** tiene su sede central en Juigalpa y opera en el sur de la antigua frontera agrícola y la Costa Atlántica. Debido a que atiende zonas remotas, muchos de los pueblos donde PRODESA tiene presencia no cuentan con ninguna otra financiera. Encabezan su cartera los préstamos para actividades agrícolas y ganaderas, seguidos de inversiones para construcción de viviendas;
- **CARUNA o la Caja Rural Nacional** comprende una red de uniones crediticias con 10 sucursales en el territorio nacional. Algunas sucursales están ubicadas en áreas remotas como Bonanza y Rosita en la RAAN. CARUNA ofrece una variedad de servicios de ahorro y crédito a cooperativas y personas naturales. Más de 100 cooperativas son atendidas por CARUNA; y
- **Cooperativas Financieras:** no se conoce la cantidad exacta de cooperativas financieras que existe en Nicaragua. El programa de mejoramiento del acceso a los servicios financieros, impulsado por el Banco Mundial, prepara en la actualidad un inventario y análisis de diagnóstico de las cooperativas financieras, cuyo resultado se espera para agosto del 2007. Sólo para tener una

idea, el FCR canaliza sus recursos a través de 47 cooperativas de todos los tamaños, desarrollos, bases financieras y capacidades técnicas y van desde los clientes más grandes – las Cooperativas Cafetaleras del Norte (CECOCAFEN) que actúa como financiera de segundo piso – hasta la Cooperativa de Mujeres Mano a Mano en Waslala. Estas cooperativas se caracterizan por tener sus operaciones más localizadas que las fundaciones y ONG, aunque algunas como la Cooperativa de Servicios Múltiples 20 de Abril tiene sucursales en varios municipios y es miembro de ASOMIF.

### **Servicios de Seguros contra Riesgos**

4.20 La existencia de productos de mitigación de riesgos puede ser un factor determinante positivo y fundamental en la disponibilidad y habilidad de las instituciones financieras de ampliar el financiamiento a plazos que estén al alcance de los beneficiarios del programa de acceso a la tierra. En este sentido, cabe señalar que Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER) así como Seguros LaFise están en proceso de desarrollar un producto de seguros de cosechas contra pérdidas por eventos climáticos, específicamente sorgo, arroz, soya y maní. El FCR busca cómo entablar negociaciones con INISER para ampliar la cobertura a otros productos como maíz, frijoles y ajonjolí. El FCR incluso explora la posibilidad de desarrollar otros productos innovadores de mitigación de riesgos como el arrendamiento financiero de maquinaria agrícola como una forma de reducir los riesgos relacionados con momentos claves del ciclo productivo; un fondo de garantía que avale los préstamos a las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. También busca formas de enlazar sus servicios financieros con los no financieros, como la provisión de asistencia técnica y desarrollo de planes de negocios agrícolas; todo con el fin de disminuir los riesgos en las operaciones crediticias mediante el fortalecimiento de la capacidad operativa de sus clientes.

### **Proveedores de Servicios Técnicos**

4.21 En Nicaragua, existe un sinnúmero de proveedores reconocidos que se especializan en diversos tipos de asistencia técnica. Por ejemplo, Nitlapan (ver cuadro en la siguiente página) ofrece un paquete de servicios relacionados con el ordenamiento de la tierra, servicios legales, asistencia técnica y financiamiento de inversiones productivas y operativas.

4.22 **Fondo de Crédito Rural (FCR).** Además de los servicios financieros descritos en la Sección 4.3, el FCR ha suscrito acuerdos con diversas agencias para brindarles a sus clientes servicios técnicos, con el fin de reducir los riesgos mediante el mejoramiento de la viabilidad financiera de las empresas de los clientes rurales:

- **La Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal de Nicaragua (FUNICA)** brinda asistencia técnica a los clientes de FCR que viven en el occidente, las Segovias y Las Minas. FUNICA es un organismo sin fines de lucro que trabaja con la ciencia y tecnología agrícola en Nicaragua. Inició en el 2000 y aglutina 27 instituciones públicas y privadas, universidades, ONG, gremios de productores y profesionales;



### **Cuadro 1: Proyecto Piloto de Nitlapan para el Financiamiento de Tierras**

**Nitlapan** (que en Náhuatl significa “época de siembra”) es un instituto de investigación aplicada y desarrollo local que nació en 1993 y que está dentro de las instalaciones de la Universidad Centroamericana (UCA). Nitlapan se especializa en servicios legales para la legalización de títulos de propiedad mediante 23 consultorios legales distribuidos en las áreas rurales del interior del país. Con 52 empleados, incluyendo 27 abogados tiempo completo, tiene capacidad de realizar 1500 procesos de legalización por año. Además de los servicios legales, Nitlapan también ofrece asistencia técnica para producción agrícola a nivel primario, enfocándose en producción lechera y cafetalera. En estos momentos atraviesa un proceso de revisión de su estrategia institucional y posiblemente adopte un enfoque de cadena de valor. Como institución innovadora, Nitlapan creó el Fondo de Desarrollo Local (FDL) así como un Fondo de Reconversión, el cual ofrece productos de arrendamiento financiero de maquinaria y equipo agrícola selecto que le permitan al cliente alcanzar mayor productividad y evitar un endeudamiento excesivo.

En el año 2006, Nitlapan inició un Programa Piloto de Financiamiento de Tierras en Matiguás, con el fin de ayudar a 46 beneficiarios a adquirir dos manzanas de tierra mediante financiamiento favorable y a mediano plazo (con una tasa anual del 6-7% a un plazo de 4 años). El programa piloto está diseñado para productores con poca o ninguna tierra. Los beneficiarios se encargan de buscar, negociar y comprar la tierra que desean obtener. Nitlapan se encarga de realizar un diagnóstico legal y agronómico y les asiste con todos los aspectos legales de la transacción. Antes de comprar la parcela, un agrónomo de Nitlapan verifica la calidad de la tierra, su perfil agroclimático y, junto con el cliente, analiza el plan de producción propuesto así como los requerimientos de inversión necesarios para asegurar la factibilidad financiera del plan. Hasta la fecha 39 mujeres productoras se han beneficiado de este programa piloto. Si resulta todo un éxito, la administración del proyecto pasará a manos del FDL. Una de las dificultades que ha enfrentado Nitlapan en cuanto al establecimiento de alianzas estratégicas con ONG asentados en sectores rurales es que no existen instituciones privadas con cobertura nacional propiamente dicha.

- **Centro para la Promoción, la Investigación y el Desarrollo Rural y Social. (CIPRES)** brinda asistencia técnica a los clientes del FCR en el Occidente, Matagalpa, Jinotega y las Segovias. Este ONG creado en 1990, cuenta con 43 profesionales, la mayoría con más de 10 años de experiencia trabajando con CIPRES y 15 años trabajando en áreas rurales;
- **La Cuenta Reto del Milenio** brinda asistencia técnica en el desarrollo empresarial rural en el Occidente del país;
- **La Misión de Asistencia Técnica de Taiwán** brinda asesoramiento técnico en producción arroceras en el Occidente y Rivas;
- **Save the Children** (asistencia técnica y planes de fincas); y
- **Universidad Nacional Agraria.**

4.23 **Fondo de Desarrollo Local.** El FDL también utiliza la estrategia de alianzas/asociaciones para complementar los servicios financieros que ofrece. Su principal aliado es Nitlapan, pero también trabaja con Tecnoserve, CLUSA y Capitec. El FDL financia con su presupuesto una cantidad significativa de asistencia técnica. En el año 2007, nueve mil productores recibieron capacitaciones a través de Nitlapan costeadas por el FDL, por un costo de

US \$350,000. El FDL considera las capacitaciones como un costo operativo necesario para fortalecer a las organizaciones y por ende, sus capacidades de pago.

4.24 **Fondo de Asistencia Técnica (FAT)** es un proyecto financiado por el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), desarrollado en conjunto con el FUNICA, bajo el Proyecto de Tecnología Agrícola del FIDA/Banco Mundial. El objetivo del proyecto es brindarles recursos a las familias productoras y micro empresa rurales para contratar asistencia técnica. En términos de producción agrícola, el objetivo es mejorar la eficiencia (mayores rendimientos a menor costo), de modo que los productores puedan competir en el mercado y así mejorar la calidad de vida.

4.25 Hasta la fecha, el proyecto se ha ejecutado en los departamentos de León, Managua y Chinandega. Utiliza un enfoque novedoso en el cual los productores o micro empresarios rurales identifican las áreas productivas que desea reforzar y luego contrata asistencia técnica de acuerdo con sus necesidades. El FAT forma parte de los esfuerzos de FUNICA para modernizar y mejorar el sistema nacional de transferencia de tecnología, creando mecanismos diversos y flexibles que respondan oportunamente a las necesidades y demandas de los pequeños y medianos productores y ganaderos, así como de las microempresas rurales.

4.26 El FAT inició operaciones en 12 municipios de León, Chinandega y norte de Managua mediante un contrato con el MAGFOR y el financiamiento del FIDA. En su primera fase (2000-2005) costó 273 proyectos de ganadería, especies menores, productos no tradicionales, hortalizas, miel, mercadeo y agricultura orgánica.

4.27 Una nueva fase de operaciones se inició en Las Segovias para abarcar las zonas productivas de café, vegetales y granos básicos de los departamentos de Estelí, (Estelí, San Nicolás, La Trinidad, Pueblo Nuevo y Condega), Madriz (San Juan de Río Coco y Las Sabanas) y Nueva Segovia (Dipilto, San Fernando, Murra, Jícaro, Jalapa y Quilalí). El FAT – Segovias está orientado hacia el fortalecimiento de la capacidad de innovación productiva de pequeños y medianos productores, enfocado en brindarles asistencia técnica a los proyectos innovadores locales, aplicándole un enfoque participativo a la asistencia técnica, a fin de mejorar el ingreso familiar. Hasta el momento, se ejecutan 18 proyectos.

4.28 Una asistencia técnica excelente es la clave para ejecutar con éxito el programa de acceso a la tierra. El FAT promete ser un importante aliado y fuente de financiamiento para la asistencia técnica que se necesitará para los beneficiarios del programa.

4.29 **Gremios y Asociaciones de Productores.** En un programa de acceso a la tierra, orientado a favorecer a los más pobres, los grupos y asociaciones de productores que aglutine a pequeños y medianos productores juegan un papel versátil como facilitadores, puntos focales, intermediarios de actividades relacionadas con el proyecto así como proveedores de servicios para sus agremiados. La asociación de productores con mayor posibilidad de convertirse en beneficiarios del programa es la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), la cual aglutina a 35,000 pequeños y medianos productores. Otro grupo que representa algunos pequeños productores es la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC), una confederación de asociaciones de productores organizados en 11 asociaciones que representan diversos sub-sectores de agricultores y ganaderos. Sin embargo, UPANIC tiende a dirigirse a los grandes productores, por lo que puede desempeñar una función en términos de facilitadores que ayuden a identificar la cantidad potencial (Ej. oferta) de productores que deseen vender tierras.

## Instituciones y Programas Estatales

### Instituciones y Programas del Sector Productivo

4.30 **MAGFOR.** El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Forestal (MAGFOR) se encarga de establecer las normativas de las siguientes áreas rurales: (i) Formular políticas, planes y estrategias que rigen el desarrollo de la agricultura, ganadería y bosques; (ii) Identificar y proponer la demanda de crédito y asistencia técnica para las actividades agrícolas, ganaderas y forestales; (iii) Formular y proponer políticas para la distribución, propiedad y aprovechamiento de las tierras del estado en las zonas rurales; (iv) Formular propuestas y coordinar con el Ministerio de Recursos Naturales y de Ambiente (MARENA) los programas de protección de los sistemas ecológicos, con énfasis en la conservación de los suelos y del recurso hídrico; formular y proponer los linderos de zonas y áreas de producción agrícola y ganadería; bosques, silvicultura, acuicultura y pesca en coordinación con el MARENA.

4.31 Dentro del MAGFOR la Unidad de Políticas de la Tierra, adscrita a la División de Políticas del Sector Agrícola, Ganadero y Forestal, se encarga de la formulación de las políticas de tierra. La política actual está consagrada en el marco que presenta los principios, lineamientos y estrategias destinadas a crear un sistema eficiente de administración de la tierra en Nicaragua. El marco de la política afirma que el modelo de acceso a la tierra que propuso la reforma agraria no es viable en Nicaragua; se refiere al modelo en que el estado invierte grandes recursos financieros para la compra de tierras pero que al final los beneficiarios las reciben completamente gratis. El marco de la política concluye que este modelo no ayudó a mejorar ni la calidad de vida de los beneficiarios ni la producción o productividad agrícola y más bien dejó al país con una agobiante deuda interna. De acuerdo con los antecedentes históricos y lecciones aprendidas, el marco de la política expone la necesidad de desarrollar mecanismos que procuren un acceso equitativo a la tierra para hombres y mujeres, productores agrícolas y ganaderos mediante la creación de mercados de tierras eficientes y transparentes. Indica además que el estado debe establecer programas normativos del acceso a la tierra y consolidación de los derechos de la propiedad, con base en los principios de: (i) recuperación parcial de los costos; (ii) planificación del aprovechamiento de la tierra; (iii) sostenibilidad ambiental. El acceso a la tierra debe hacerse dentro del contexto de un proceso de reforma social que priorice a la familia asentada en su lugar de origen. Como base para desarrollar mercados de tierras eficientes y facilitar el acceso, el marco de la política prevé la creación de un Sistema de Administración de Tierras, con apoyo técnico y financiero que permita desarrollar una capacidad administrativa a nivel nacional y municipal.

4.32 **IDR.** El Instituto de Desarrollo Rural (IDR) es una entidad pública creada en 1994 que goza de autonomía técnica, administrativa y operativa. El IDR es responsable de ejecutar programas con el objetivo de fortalecer la capacidad de entidades públicas y privadas para generar y promover el desarrollo rural sostenible de pequeños productores y trabajadores agrícolas y ganaderos. El IDR depende directamente de la Presidencia de la República y, como parte de las instituciones del Sector Público Agrícola y Rural (SPAR), depende del gabinete de producción y competitividad a través de la mesa sectorial de desarrollo productivo rural.

4.33 La misión del IDR es apoyar el desarrollo productivo de pequeños y medianos productores rurales mediante la ejecución, administración, coordinación de programas y proyectos de inversiones e infraestructura que contribuyan a mejorar la eficiencia productiva, incrementar

---

los puestos de trabajos e ingresos, mejorar la calidad de vida de la población rural en general y proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

4.34 El IDR considera que en la actualidad carece de coherencia institucional; no como institución sino como un depositario y administrador de 12 programas de desarrollo rural disímiles. El IDR acaba de iniciar un proceso de transformación institucional como primer paso que implica definir el mandato institucional e identificar las actividades que le corresponden como institución. Paralelo a este proceso en progreso, el IDR contempla transformarse en un facilitador de los procesos de desarrollo rural en Nicaragua. Como parte de la nueva visión institucional, el IDR pretende enfocarse en tres aspectos principales: (i) generar capacidad y fortalecimiento institucional a nivel comunitario; (ii) orientar los servicios financieros hacia las áreas prioritarias del sector rural y mejorar la eficiencia de dichos servicios; (iii) la infraestructura pública y privada. El IDR busca cómo posicionarse como una facilitador que organiza iniciativas y actividades e identifica requerimientos de financiamiento, organiza y facilita recursos para financiar las actividades que se deben realizar.

4.35 En un programa de acceso a la tierra, el IDR podría desempeñar un papel en el fortalecimiento de las asociaciones comunitarias y de productores, brindar una infraestructura social y productiva para complementar el acceso a la tierra y trabajar con instituciones financieras en la orientación de los servicios financieros al sector rural y desarrollar productos financieros y de seguros que faciliten la adquisición de tierras y la ejecución de inversiones y gastos complementarios.

4.36 **MARENA.** El Ministerio de Recursos Naturales y del Ambiente se encarga de la conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente. El MARENA formula, propone, dirige y supervisa la aplicación de las políticas nacionales del medio ambiente y recursos naturales. En un programa de acceso a la tierra, el MARENA tendría que identificar las áreas protegidas y los derechos al uso de la tierra en zonas de amortiguamiento ambiental, incluyendo los planes de aprovechamiento sostenible de la tierra en áreas agrícolas y ganaderas.

4.37 **INAFOR.** El Instituto Nacional Forestal bajo el liderazgo sectorial del MAGFOR, es responsable de velar por el cumplimiento de las políticas forestales. Entre las responsabilidades del MAGFOR están: (i) actuar como guardián que vele por el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales mediante inspecciones e imposición de medidas correctivas y sanciones; (ii) aplicar los diversos aspectos de la política nacional de desarrollo forestal; (iii) aprobar, evaluar y monitorear los planes de manejo forestal; (iv) celebrar acuerdos con los gobiernos municipales e instituciones privadas y públicas para delegar las funciones de monitoreo y control. En un programa de acceso a la tierra, el INAFOR jugaría un papel de supervisor de actividades forestales y agroforestales en las fincas vendidas o compradas bajo el programa. El INAFOR también desempeñaría un papel clave en la formulación de estrategias y ejecución de acciones para mitigar la expansión de la frontera agrícola.

4.38 **INTA.** El Instituto Nicaragüense de Tecnología Agrícola es una institución científica, cuyas funciones están definidas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Productivo Rural (PRORURAL). El INTA encabeza la extensión e investigación rural en Nicaragua así como el registro, acreditación y certificación de los proveedores de asistencia técnica. En un programa de acceso a la tierra, una asistencia técnica continua a favor de los beneficiarios es la clave del éxito, por lo que es importante desarrollar metodologías y normas de capacitación y extensión,

incluyendo la acreditación y certificación de los proveedores de servicios. El INTA es el actor perfecto para desempeñar esta función.

4.39 **Financiamiento Público para el Sector Agrícola y Ganadero.** En la actualidad existen unos US\$60 millones de dólares dispersos en 12 fondos públicos disponibles para la agricultura y ganadería, incluyendo una cartera de US\$43 millones más US\$17 millones listos para su desembolso. Los fondos se concentran en tres instituciones: IDR, MAGFOR (vía Fondeagro, cuya misión es desarrollar actividades sostenibles de asistencia técnica y financiamiento para mejorar las condiciones de los pequeños y medianos productores de los departamentos de Matagalpa y Jinotega) y el Ministerio de Energía y Minas y el Fondo de Crédito Rural. Estos fondos se administran a través de bancos comerciales. En el año 2007, se estima que US\$31 millones se canalizarán hacia el sector rural.

4.40 **PRORURAL.** Es un programa sectorial que integra las acciones de las instituciones públicas con el mandato rural, entre ellas MAGFOR INTA, el Instituto Nacional Forestal (INAFOR), el Fondo de Crédito Rural (FCR), ENABAS (Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos) y el IDR. El objetivo de PRORURAL es contribuir a mejorar la competitividad del sector agrícola y ganadero y a disminuir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria. PRORURAL se enfoca en la provisión efectiva de servicios rurales (crédito, asistencia técnica, investigación, infraestructura productiva) para los pequeños y medianos productores, así como la promoción activa de la asociación rural y agroindustria a nivel territorial.

### **Instituciones Administradoras de la tierra**

4.41 Las siguientes instituciones tienen responsabilidad directa para la ejecución del marco general de la política y administración de la tierra: el Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), que se encarga de emprender y mantener el catastro físico; el Registro Público de la Propiedad (RPP) de la Corte Suprema de Justicia, responsable de la información concerniente a los derechos de propiedad y, la Intendencia de la Propiedad, adscrita al Ministerio de Finanzas y Crédito Público, se encarga de coordinar las transacciones para la titulación de las tierras estatales. En la siguiente sección aparece mayor información sobre estas instituciones.

4.42 **El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.** De conformidad con su ley orgánica promulgada en 1981, el INETER es un ente autónomo dependiente de la Presidencia de la República que se encarga de la investigación, inventario y evaluación de los recursos físicos del país. Sus funciones abarcan el mantenimiento del catastro físico a nivel nacional y responsabilidades en las áreas de geodesia, cartografía, meteorología y recursos hídricos, geofísica y planificación del uso y aprovechamiento de la tierra. En relación con esta última, sus funciones son: (i) el análisis y caracterización del territorio nacional a luz de sus problemas, potenciales y restricciones, con el fin de llevar a cabo estudios sobre el uso y aprovechamiento de la tierra a nivel nacional, regional, departamental, municipal y urbano; (ii) coordinación de los estudios que permitan la integración de las variables naturales del territorio con las variables socioeconómicas, en vista de preparar propuestas estratégicas de la planificación de uso y aprovechamiento de la tierra.

4.43 A pesar de su mandato de la planificación del uso de la tierra, hasta hace poco INETER ha empezado a abordar este tema. Como tal, la planificación del uso y aprovechamiento de la tierra no se ha ejecutado de forma sistemática en Nicaragua, sino que los estudios sobre el

tema han sido de manera ad hoc por la mayoría de las municipalidades. A nivel nacional, existe suficiente información sobre geodesia, meteorología, recursos hídricos y condiciones geofísicas, así como numerosos mapas preparados (por el MAGFOR) mediante tecnología SIG, presentando a nivel nacional información valiosa sobre los recursos agua, suelo y bosques, patrones agrícolas, potencial del suelo, condiciones y potenciales agroecológicos, infraestructura social y productiva y demás variables. No obstante, esta información aun no ha sido incorporada a un plan nacional de planificación del uso y aprovechamiento de la tierra. Además, la información no está pormenorizada, por lo que es útil sólo a nivel departamental. Se necesitaría de un mayor desglose para completar la planificación del uso y aprovechamiento de la tierra a nivel municipal.

4.44 Como entidad estatal responsable de la planificación del uso de la tierra, INETER jugaría un papel fundamental en la elaboración o ayudando a las municipales a elaborar planes locales del uso y aprovechamiento de la tierra.

4.45 **Registro Público de la Propiedad.** El Registro Público y Comercial, adscrito a la Corte Suprema de Justicia, es la institución estatal encargada de legalizar los derechos de propiedad mediante la inscripción de los títulos de propiedad. La ausencia de un catastro físico en casi todo el país así como la falta de un sistema catastral y de registro moderno integrado que enlace las bases de datos geográficas y legales de cada propiedad, más las irregularidades dadas en el pasado en el registro e inscripción de propiedades, han provocado un sinnúmero de problemas y conflictos en los derechos de propiedad. El alto nivel de inseguridad que rodea a los derechos de propiedad en Nicaragua es fiel reflejo de las debilidades institucionales del RPP; puntos débiles que el RPP espera resolver mediante un programa de modernización actualmente en ejecución. La plena legalización de los derechos de la propiedad es una condición esencial para el éxito de cualquier programa de acceso a la tierra. El RPP juega un papel decisivo en el registro de dichos derechos.

4.46 **Intendencia de la Propiedad.** Con el fin de imprimirle mayor eficiencia al marco institucional de la administración de la tierra, en 1996, mediante la Ley N° 290, el gobierno procedió a agrupar varias instituciones para formar la Intendencia de la Propiedad, dependiente del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. La Intendencia de la Propiedad comprende la Oficina de Titulación Rural (OTR), la Oficina de Ordenamiento Territorial (OOT), la Oficina de Cuantificaciones de Indemnizaciones (OCI) y la Oficina de Titulación Urbana (OTU), la Procuraduría de la Propiedad y la Notaría del Estado. Estas entidades se encargan de procesar las transferencias de tierras públicas fuera del contexto de la reforma agraria. La Intendencia de la República es la principal institución responsable de tomar las decisiones concernientes a la tierra y la propiedad. Incluso, existen traslapes entre las funciones de la Procuraduría de Justicia (adscrito a la Presidencia), la cual se encarga de la distribución de las tierras procedentes de las antiguas empresas estatales y el Poder Judicial, que también emite títulos como resultado de procesos civiles (títulos supletorios). Dentro de la Intendencia, la OTR se encarga de distribuir las tierras en las zonas rurales, otorgar títulos, analizar la validez de los títulos de la reforma agraria y de procesar una serie de certificaciones y autorizaciones de ventas y arrendamientos de tierras. Es la sucesora del Instituto de Reforma Agraria (INRA).

4.47 En un programa de acceso a la tierra, la Intendencia de la Propiedad desempeña un papel clave en la identificación de las tierras públicas y en la transferencia de dichas tierras a utilizarse bajo dicho programa.

## **5. RECOMENDACIONES PARA UN PROGRAMA PILOTO DE ACCESO A LA TIERRA EN NICARAGUA**

### **Principios Rectores**

5.1 Tomando en cuenta el legado de la distribución de la tierra en Nicaragua y de conformidad con el marco de la política gubernamental de la tierra, recomendamos que el programa de acceso a la tierra deba guiarse por los siguientes principios rectores:

- **Cero Distribución Gratuita de la Tierra.** Los esfuerzos en el pasado de redistribuir gratuitamente la tierra no condujo al establecimiento de empresas sostenibles a partir de las tierras obtenidas. Más bien, la mayor parte de ellas fueron vendidas, a menudo a sus antiguos dueños. El acceso a la tierra debe incluir al menos un mecanismo de recuperación parcial del costo, tanto como mecanismo de filtrado como también por razones fiscales. Del mismo modo, se necesitan mecanismos efectivos para frenar o retardar la expansión de la frontera agrícola y frenar las invasiones de tierras. El programa propuesto de acceso a la tierra abrirá una ventana legal para adquirir propiedades y tener acceso a servicios de soporte. Las tierras invadidas o en conflicto no deben tomarse en cuenta bajo el programa;
- “El Acceso a la tierra más...”. La contribución del acceso a la tierra se convertirá en un instrumento sostenible de la reducción de la pobreza sólo si se combina con infraestructura y servicios básicos sociales y productivos, como asistencia técnica y capacitación. La ausencia de un enfoque integral ha socavado el éxito de los anteriores esfuerzos de redistribución de la propiedad. Además, el acceso a tierras debería ser un elemento en la creación de empresas basadas en la tierra que sean rentables, ambientalmente sostenibles y capaces sacar a los beneficiarios de la pobreza. Una forma de abordar estos retos podría ser mediante el enlace de los beneficiarios de la reforma agraria con las cadenas de valor agrícola; y
- **Integración con la planificación territorial en un marco descentralizado.** Las iniciativas de acceso a la tierra deberían ir integradas a la planificación participativa del uso y aprovechamiento de la tierra y demás iniciativas de desarrollo rural a nivel municipal y regional, a fin de maximizar las sinergias, asegurar la disponibilidad de infraestructura y servicios complementarios y garantizar la participación de los actores locales. Esto requiere una cercana coordinación con las instituciones del sector público rural y cercanos vínculos entre los actores públicos y privados.

### **Justificación**

5.2 Tal como se señalaba en la Sección 2, la seguridad del acceso a la tierra puede acarrear una serie de beneficios: ser fuente de seguridad alimentaria y refugio, ser un elemento

adicional en la estrategia de ingresos de las familias rurales pobres (junto con la migración, trabajos como obreros rurales y demás actividades generadoras de ingresos) o como un factor clave de producción en las empresas que nacen a partir de la adquisición de las tierras y principal activo de generación de ingresos. Todas estas funciones son importantes para el programa de acceso a la tierra, pero su importancia relativa varía para los diversos segmentos de la población rural. Además, ciertos elementos del diseño del programa pueden variar en dependencia de los objetivos principales y grupos meta: la cantidad de tierras a financiarse, el tipo de empresas nacientes que se promoverán, el monto de los préstamos y su proporción en el paquete general de financiación, etc.

5.3 En principio, el diseño del programa debe mantenerse lo más amplio y flexible para permitir la participación de una gama de familias rurales que presentan diversas condiciones locales. Los programas de acceso a la tierra no sólo deben tener como único objetivo el establecimiento de agricultores de tiempo completo orientados hacia el mercado porque hay que tomar en cuenta los altos riesgos y variabilidad de los ingresos agrícolas en Nicaragua, tal y como se destaca en la sección 2. Ofrecer seguridad en el acceso a la tierra puede ejercer un significativo impacto en la reducción de la pobreza de los hogares campesinos, que quisieran mantener una cartera diversificada de actividades generadoras de ingresos. Estos hogares pueden requerir cantidades mas pequeñas de tierras y pueden usar otras fuentes de ingresos para co-financiar la adquisición de propiedades y el pago de los préstamos recibidos. Este último enfoque puede también ser atractivo para las mujeres y jóvenes, quienes tienden a tener estrategias de medios de subsistencia altamente diversificadas.

### **Beneficiarios**

5.4 En la sección 4.1 se describieron a los beneficiarios potenciales: trabajadores agrícolas sin tierras y familias rurales que arriendan o poseen pequeñas parcelas de tierra. Se les podría dar atención especial a las mujeres (en especial en los hogares con mujeres como cabezas de familia) y a agricultores jóvenes que se encuentren en estas categorías. En cuanto a los excombatientes, se recomienda esperar los resultados de la Comisión de Reconciliación, la cual es probable que identifique reclamantes legítimos de tierras basada en los Acuerdos de Paz y resolver algunos de los conflictos alrededor de las invasiones de tierras. A los desmovilizados de guerra reconocidos por el gobierno como demandantes legítimos en conexión con los Acuerdos de Paz se les puede atender mediante una ventanilla separada del programa debido a la naturaleza específica y política de sus demandas y de acuerdo con los términos de los Acuerdos de Paz. Aquellos excombatientes que no sean reconocidos como excombatientes por el gobierno pueden ser elegibles para entrar en el proceso del proyecto de acceso a tierras sujetos a los mismos criterios generales de selección. Los excombatientes con vocación no agrícola pueden ser apoyados a establecer otras empresas no basadas en la tierra.

### **Oferta Potencial de Tierras**

5.5 En vista de la disponibilidad limitada de tierras públicas aptas para las prácticas agrícolas, la oferta de tierra en el programa posiblemente tenga que provenir de propietarios privados. A pesar que no existen datos confiables, la evidencia sugiere que la mayor parte del remanente de tierras públicas no es apta para la producción agrícola. Es más, la mayoría de las propiedades de los bancos liquidados que tiene el Banco Central fueron invadidos o bien ocupados por los dueños anteriores, por lo que no podrían utilizarse en el programa de acceso a la



tierra sin provocar graves conflictos. La tierra ejidal podría utilizarse bajo el régimen de arrendamiento a largo plazo, pero no venderse. En vista que se desconoce la oferta (cantidad disponible) de tierras del sector privado y que podría ser una limitante para desarrollar un proyecto de acceso a la tierra asistido por el mercado, es importante estudiar este tema más a fondo. En este contexto, vale la pena analizar la necesidad de introducir mecanismos como la reforma fiscal que promueva el uso productivo de la tierra y que fomente la dinámica del mercado de tierras en Nicaragua.

5.6 En la Sección 2 se dio a conocer que considerables extensiones de tierras privadas subutilizadas podrían ser abordadas por un programa de acceso a la tierra. Sin embargo, parte de esas tierras posiblemente habrá que legalizarlas antes de ofrecerlas en el mercado. Se recomienda hacer un estudio para saber las cantidades, calidad y ubicación de propiedades que podrían estar disponibles para crear un banco de tierras para su programa de acceso a la tierra, así como tierras privadas subutilizadas.

### **Regiones Meta**

5.7 Se recomienda tomar en cuenta los siguientes criterios al momento de seleccionar las regiones meta del programa de acceso a la tierra:

- Municipalidades con presiones por tierras: si el acceso a la tierra es considerado por las autoridades locales y demás partes involucradas como un tema urgente, es probable que jueguen un papel activo en el programa de acceso a la tierra;
- Municipalidades con cantidades significativas de tierras subutilizadas;
- Existencia de condiciones mínimas para la producción agrícolas (fertilidad del suelo, disponibilidad de agua, reglas y acceso al mercado, etc.) o posibilidad de crear esas condiciones a costos razonables;
- Coordinación con iniciativas de desarrollo regionales y sectoriales que ayuden a crear y/o mejorar los prerrequisitos necesarios para formar las empresas con base en las tierras adquiridas; incluye una valoración de las áreas existentes de intervención definidas por instituciones sectoriales, como es el caso de las 21 cuencas hidrográficas del INTA, los clusters identificados en el Plan Nacional de Desarrollo (café, bosques, turismo, camarones, producción lechera, etc.), las áreas productivas de PRORURAL;
- Los precios de la tierra deben ser acordes con su potencial de la producción agrícola y no ser inflados por la demanda especulativa; y
- Municipalidades que hayan hecho algún trabajo piloto en el uso y aprovechamiento integrado de la tierra y planificación local, como las que apoya la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en Chontales y la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ, en sus siglas en alemán) en Rivas.

5.8 Estas condiciones se pueden encontrar en los departamentos de León y Chinandega, así como en varios departamentos de la región central.

### **Mecanismos de Acceso a la Tierra**

5.9 Habrá que pilotear varios mecanismos de acceso a la tierra. Sus respectivas ventajas y desventajas dependerán de una serie de factores como el tipo de tierra disponible (privada, pública), los precios de la tierra, la rentabilidad de las empresas agrícolas, los factores culturales y la capacidad institucional para apoyar las actividades económicas rurales existentes a nivel local.

- **Compras:** Conduce a la plena propiedad de la tierra, con la ventaja de facilitar un mayor acceso crediticio, proporcionar mayor seguridad e incentivos a la inversión. Sin embargo, los precios del mercado tienden a ser mayores que el potencial de utilidad agrícola descontado al reflejar: a) el valor de la tierra como hipoteca; b) elementos especulativos; c) función de “reserva de riqueza”, en especial si la tierra no está gravada. Por lo tanto, quizá sea necesario contar con subsidios para incrementar la productividad de la tierra y la capacidad de pago de los beneficiarios. La factibilidad de comprar las tierras también dependerá de las posibilidades fiscales del gobierno. Países como Brasil y México tienen mayor campo para subsidiar los costos de las compras de tierras para cantidades significativas de campesinos. Cabe advertir que los precios subsidiados de la tierra pueden dar paso al aumento especulativo del valor de las propiedades. Sin embargo, ello se puede mitigar si se incorpora una actividad de valuación de propiedades objetiva y diligente, como parte del proceso de negociación por la tierra y si se integra al diseño del programa directrices rigurosas que rijan los techos de los precios de las propiedades;
- **Arrendamiento a largo plazo.** Es una opción mucho más económica que la compra, ya que libera recursos que se pueden destinar a las inversiones en la finca o granja. El tiempo de arrendamiento debe ser suficiente para permitir la amortización de las inversiones agrícolas en la finca. Un posible problema podría ser la oferta limitada de tierras privadas para arrendar en vista de la inseguridad prevalente en la tenencia de la tierra y las dificultades para hacer valer los derechos de propiedad;
- **Los arrendamientos financieros a largo plazo** son similares al arrendamiento de las tierras, con la diferencia que el arrendatario (el beneficiario) tiene la opción de comprar la tierra después de un periodo determinado (en el cual el dueño debe consentir al inicio del contrato de arrendamiento). Las desventajas son una mayor presión de inversiones y pagos puntuales por parte del arrendatario; y
- **Formas de acceso a la tierra.** Existen ventajas y desventajas de las modalidades individual, grupal o comunitaria para tener acceso a la tierra y al desarrollo empresarial rural. El acceso individual deja en claro la responsabilidad financiera y administrativa de la persona interesada, pero desde la perspectiva del proyecto, es más complejo desde un punto de vista logístico y operativo. Los grupos con un largo historial y buen record de trabajo colectivo son buenos candidatos para los programas que trabajan con un enfoque grupal o

comunitario, pero los grupos que se forman de forma oportunista para aprovechar los subsidios y recursos del proyecto carecen de la cohesión que requieren las relaciones productivas de trabajo. Es posible neutralizar este problema si a los grupos recién formados se les brinda excelente capacitación y tutoría en asociativismo. En el caso de las comunidades indígenas, la metodología comunitaria para tener acceso a la tierra es lo más aconsejable. Dada las dinámicas implícitas y la mezcla de circunstancias, personalidad y capacidad, desde la perspectiva del diseño del proyecto, lo mejor es dejar un acceso flexible y permitirles a los beneficiarios que decidan qué metodología o enfoque funciona mejor para ellos.

### **Inversiones en la Finca**

5.10 Las experiencias acumuladas en otros países señalan la importancia trascendental de las inversiones agrícolas en la finca o granja para incrementar la productividad de la tierra y la rentabilidad de las empresas que dependen de esa tierra. Los requerimientos de inversiones son por lo general irrigación, nivelación de suelos, edificios, cultivos perennes, equipo de post-cosecha y maquinaria agrícola. Si el programa de acceso a la tierra brinda suficientes fondos para las inversiones agrícolas, los productores pueden comprar propiedades subutilizadas, las que son relativamente más baratas. Los fondos del programa son entonces dirigidos hacia las inversiones para incrementar la productividad en vez de simples transferencias de bienes existentes, maximizando de esta manera su contribución a la economía nacional. Debe señalarse que estas inversiones son complementarias a la compra de la tierra y sirven para mitigar los riesgos asociados con los préstamos otorgados que cuentan con garantías no hipotecarias. Al garantizar los préstamos para tierra con las utilidades futuras de la unidad de producción basada en esa tierra, estas inversiones en la finca, junto con la asistencia técnica, formación de capacidades y tutorías (ver sección 5.11) pueden contribuir a asegurar que la capacidad productiva sea la adecuada para cumplir con las necesidades de seguridad alimentaria y con las obligaciones crediticias. Para no sobrecargar a los beneficiarios con una pesada deuda desde el inicio, el proyecto debe aprovechar y fomentar el fortalecimiento de los mercados de arrendamiento financiero para maquinaria y equipo agrícola, sistemas de riego, e incluso ganadería.

### **Tipos de Empresas**

5.11 En armonía con el párrafo anterior, si la selección de las empresas se enfoca en actividades intensivas diversificadas (Ej. producción en invernaderos, producción ganadera intensiva, acuicultura, procesamiento a pequeña escala), el costo de la adquisición de tierras puede minimizarse mientras se maximiza la generación de puestos de trabajo y el valor agregado por unidad de tierra. Sin embargo, este enfoque requiere de mucha asistencia técnica y formación de capacidades durante la preparación y ejecución del proyecto de inversión.

5.12 La selección de la empresa dependerá además de la base local de recursos naturales (Ej. disponibilidad de agua, condiciones del suelo, etc.), posibles riesgos ambientales y acceso a los mercados. Si bien, para los recursos naturales la relación con la planificación de uso y aprovechamiento de la tierra es crucial (ver siguiente sub-sección), el acceso a los mercados debe aprovechar las sinergias de los esfuerzos desplegados para promover los clusters económicos y la agroindustria.

5.13 En áreas con potencial agrícola limitado, las empresas podrían referirse a actividades no agrícolas como servicios ambientales, ecoturismo o silvicultura. En ocasiones, los beneficiarios se inclinan por la producción ganadera debido a los factores culturales y a la importancia del ganado como fuente de ahorro en especie. Dada la baja productividad y posibles consecuencias ambientales de la ganadería extensiva, el proyecto debería limitar su apoyo sólo a la producción ganadera intensiva.

### **Acceso a la Tierra en el Contexto de Planeación del Uso de la Tierra**

5.14 El acceso a la tierra está estrechamente ligado con la legalización de la tierra y la planificación del uso y ordenamiento territorial. La tierra que se venda bajo el programa de acceso a la tierra deberá estar libre de gravámenes o de cualquier hipoteca. De igual modo, es importante asegurarse que las actividades agrícolas/ganaderas que realicen los beneficiarios del programa de acceso a la tierra sean ambientalmente sostenibles y se apeguen a los planes locales del uso y aprovechamiento de la tierra. Los programas de acceso a la tierra que no tomen en cuenta la planificación local del uso de la tierra y ordenamiento territorial corren el riesgo de resolver un problema y crear uno nuevo: por ejemplo patrones del uso de la tierra validados no intencionalmente no guardan consistencia con la planificación del uso y aprovechamiento sostenible de la tierra. Por eso, es aconsejable que el programa de acceso a la tierra que tenga un enfoque agrícola se ejecute dentro del contexto de una planificación del uso y aprovechamiento de la tierra sostenible desde el punto de vista ambiental. La elaboración participativa de tal plan y un enfoque negociado para el desarrollo territorial podría ser parte de las actividades ejecutadas dentro de un proyecto piloto de acceso a tierras.

### **Esquemas de Financiamiento**

5.15 Tal como se señalaba al inicio de la presente sección, el programa de acceso a la tierra debe contener un mecanismo de recuperación parcial de los costos basado en la combinación de los préstamos, subsidios y contribuciones de los beneficiarios. En consecuencia, este enfoque exige un equilibrio entre la capacidad adquisitiva de los beneficiarios y los costos fiscales por beneficiario, lo cual constituye un factor determinante clave para el posible alcance social del programa. Además, sería difícil justificar costos arriba de US\$10,000 dólares por beneficiario en comparación con otras estrategias de desarrollo rural y reducción de la pobreza. Sin embargo, hay que evitar también la formación de un programa “boutique” limitado a unos cuantos que tuvieron la suerte de participar. Los costos por beneficiario se pueden reducir de varias formas, como por ejemplo:

- Minimización de los costos de adquisición de la tierra, por ejemplo, mediante la compra de pequeñas áreas, enfocándose en el arrendamiento a largo plazo o el arrendamiento financiero;
- Maximización del elemento de recuperación del costo (préstamo) dentro de niveles prudentes; y
- Maximización de la contribución de capital propio de los beneficiarios.

5.16 Una contribución tangible del capital propio de los beneficiarios no sólo es deseable para mantener subsidios y las deudas a niveles aceptables, sino que incluso funciona como un

---

mecanismo de selección. Este último aspecto es importante si el principal propósito del programa de acceso a la tierra no se limita sólo a la seguridad alimentaria, sino también a la creación de empresas rurales como vía para superar la pobreza. Algunas contribuciones de capital propio ayudan a filtrar a quienes no adquieren pleno compromiso con el programa. A fin de ayudarles a las personas de escasos recursos a ahorrar dinero, el programa puede concebir un plan de ahorros para la adquisición de tierras a tasas de interés atractivas, en colaboración con las instituciones financieras. Hay que explorar incluso la posibilidad de subsidios a la medida para potenciar los ahorros de los beneficiarios muy pobres.

5.17 Otro reto que enfrenta el paquete de financiamiento que combina los préstamos con subsidios es hacerles entender a los beneficiarios que son dos cosas por separado. Este aspecto es vital si los préstamos son percibidos como “que vienen del gobierno”, dado los pobres niveles de recuperación de los programas crediticios gubernamentales en Nicaragua y en otros países. La participación de las instituciones financieras privadas puede servir para marcar esta diferencia, tal como ocurrió en el PACTA. También fortalece la selección y evaluación de los beneficiarios y de las empresas agrícolas, siempre y cuando las instituciones financieras carguen con una parte significativa de los riesgos. Se debe explorar a mayor profundidad la voluntad y capacidad de las instituciones financieras de participar en un programa de acceso a la tierra. Su participación podría ir desde el diseño de planes de ahorro hasta el ofrecimiento de capital de trabajo para financiar parte de las inversiones a largo plazo (tierras o inversiones complementarias). Quizá sea necesario valorar la necesidad de contar con una garantía parcial para estimular la participación y compromiso de los interesados. Además, el trabajo con las aseguradoras y financieras para desarrollar instrumentos de mitigación de riesgos (Ej. seguros de cosechas, seguros de vida y de accidentes, etc.) pueden complementar el programa de acceso a la tierra.

5.18 Una manera de combinar los préstamos, los subsidios y los aportes de recursos propios sería la de establecer un techo para la cantidad total por beneficiario (préstamos y subsidios) y restringir el financiamiento por subsidios sólo para inversiones agrícolas y asistencia técnica, por cierta cantidad máxima. De esa forma se incentivaría a los beneficiarios a gastar lo menos posible en la compra de tierras, con el fin de recibir el subsidio máximo para inversiones en su finca. Los beneficiarios podrían optar por arrendar las tierras a largo plazo o buscar tierra subutilizada barata que se rehabilitaría mediante las inversiones de aumento de productividad.

5.19 Una segunda posibilidad consistiría en subsidios ajustables, similar al programa de reforma de tierras de Sudáfrica. En ese esquema, las contribuciones de los beneficiarios se corresponderían con un subsidio gubernamental en una proporción dada. La contribución de los beneficiarios o de los grupos de beneficiarios consistiría en sus fondos propios (ahorros) más los préstamos complementarios otorgados por instituciones financieras. Una mayor contribución del beneficiario correspondía a un mayor subsidio en términos absolutos, pero decreciente en proporción al aporte del beneficiario hasta llegar un techo predeterminado. Por ejemplo, los subsidios correspondientes oscilaban desde US\$2,000 hasta US\$6,000, según el aporte de beneficiario requerido desde US\$750 hasta US\$8,000 (incluyendo fondos propios y préstamos). Este enfoque podría solventar diversas necesidades financieras y capacidades de todo un amplio espectro de beneficiarios potenciales. Fomenta la eficiencia al integrar a los bancos en la selección y valoración de las propuestas de inversión. Es equitativo darle una mayor proporción de subsidios a los pequeños proyectos de adquisición de tierras de beneficiarios de escasos recursos y exigir mayores aportes en caso de proyectos más grandes.

### **Asistencia Técnica, Formación de Capacidades y Tutorías**

5.20 Una lección importante aprendida de los programas de acceso a la tierra es que la asistencia técnica de alta calidad ofrecida en la marcha en áreas de producción agrícola y ganadera, mercadeo y manejo de fincas constituye un acompañamiento vital de la adquisición de tierras. Los beneficiarios deben recibir incluso capacitación básica sobre finanzas, en especial si los esquemas de préstamos y ahorros son parte de los programas. Más a menudo, los beneficiarios deben dominar las destrezas recién aprendidas, adquirir nuevos conocimientos y adoptar nuevas formas de trabajo si desean empezar a percibir mayores ingresos de sus actividades derivadas de la tierra, con el propósito de cumplir con sus obligaciones crediticias. Lo anterior quiere decir que la asistencia técnica, la formación de capacidades y la tutoría son necesarias por varios años. Las experiencias de otros programas de acceso a la tierra sugieren que la prestación de asistencia técnica de gran calidad en estas áreas es todo un reto. Las evaluaciones de estos programas han hecho hincapié en la necesidad de contar con metodologías comunes, en la necesidad de que los beneficiarios participen en la selección de los proveedores de servicios y en su supervisión, a fin de asegurar la calidad, eficiencia y la efectividad de los mismos.

5.21 Existen en las áreas rurales pocos proveedores de calidad en campos como desarrollo empresarial, mercadeo y manejo financiero. Los proveedores de servicios tienden a especializarse en una área (por lo usual, producción primaria) en vez de brindar paquetes integrados. Por ejemplo, sólo se pudo identificar sólo a un proveedor de ordenamiento y legalización de propiedades y servicios legales afines. Para garantizar la calidad de los servicios de apoyo, los proveedores elegibles deben estar certificados en las siguientes áreas: producción agrícola y ganadera, técnicas de post-cosecha, comercialización, administración de microempresas, desarrollo empresarial y educación financiera básica.

5.22 En términos operativos, los paquetes de productividad integrada pueden ser desarrollados por grupos de beneficiarios, conteniendo la descripción de la seguridad alimentaria y actividades generadoras de ingresos que proponen. Los grupos pueden recibir la asistencia de equipos de consultoría técnico-financieros compuestos por 2 profesionales pagados por el grupo mediante un subsidio que cubre el 100% del costo.

### **Planes de Ejecución**

5.23 Los entes estatales descentralizados presentan por lo general debilidades en la capacidad de prestar servicios y de hacer cumplir los requisitos mandatorios y normativos. Por ende, el programa de acceso a la tierra debe desarrollarse dentro de un marco de trabajo descentralizado con amplia participación de una serie de actores (privados, sociedad civil y gobierno) a nivel local y regional. Se les debe dar preferencia a los ONG que en la actualidad ejecuten proyectos pilotos innovadores en Nicaragua en el área de acceso a la tierra complementados por asistencia técnica y paquetes de inversión productiva.

5.24 Los comités de desarrollo municipal pueden servir de plataforma para integrar a las partes involucradas y maximizar las sinergias con otras iniciativas de desarrollo y planes de aprovechamiento de la tierra, existentes no sólo a nivel municipal, sino incluso regional (departamento), así como otros programas sectoriales (PRORURAL). Los mecanismos para identificar las áreas potenciales de acceso a la tierra deben incorporarse en un ejercicio participativo de planificación del uso y aprovechamiento de la tierra, donde participen diversos

actores a nivel municipal o sub-regional, dentro del contexto de la planeación del uso de la tierra, a nivel municipal o de cuenca hidrográfica (en lo posible, que involucra a varios municipios). La apropiación local del programa facilita la identificación de tierras aptas y la selección de los beneficiarios. Los comités a nivel de comarca quizá sean los más idóneos para identificar a los beneficiarios elegibles con vocación agrícola, con referencias de la comunidad que se trata de alguien que trabaja la tierra y que por años ha vivido en la comunidad.

5.25 Los grupos de beneficiarios deben jugar un papel prominente en el proceso, tal es el caso de la identificación de la tierra disponible, selección de las empresas agrícolas basadas en la tierra adquirida y definición de las modalidades organizativas de dichas empresas. La distribución de las parcelas a lo interno del grupo así como la organización de las empresas lo deciden los mismos miembros del grupo. Los beneficiarios deben recibir asistencia de ONG o proveedores certificados escogidos y pagados por el grupo. La verificación técnica, socioeconómica y legal estaría a cargo de una unidad administrativa especializada del proyecto. Tal como lo sugieren otros programas de acceso a la tierra, un sistema robusto y participativo de monitoreo y evaluación es crucial para identificar las debilidades del diseño y ejecución del programa, así como para tomar las medidas correctivas pertinentes.

## REFERENCIAS

- Baumeister, E, Fernández, E., (2001): Análisis de la Tenencia de la Tierra en Nicaragua a partir del Censo Agropecuario 2001, MAGFOR, INEC, FAO.
- Baumeister, E (2006): Migración internacional y desarrollo en Nicaragua. CEPAL, Población y Desarrollo, Número 67.
- Broegaard, R.J. (2005): Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua; Development and Change 36(5): 845 – 864.
- Carter, M., Boucher, S, Bradford, L. (2005): The Impact of “Market-Friendly” Reforms on Credit and Land Market in Honduras and Nicaragua. World Development, Vol. 33, No.1, p. 107-128.
- Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), and Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP. (2002): FONTIERRAS: Structural Adjustment and access to land in Guatemala. An analysis and future perspectives.
- Davis, B, Stampini, M. (2002): Pathways towards prosperity in rural Nicaragua; or why households drop in and out of poverty, and some policy suggestions on how to keep them out., ESA Working Paper No. 02-12, Food and Agriculture Organisation (FAO), Rome.
- Economic Intelligence Unit (2006): Nicaragua Country Profile 2006. London.
- Everingham, M. (unknown): Agricultural Property Rights and Political Change in Nicaragua.
- FIDEG (2006): Los Derechos de Propiedad de la Tierra de la Mujer nicaragüense.
- FONTIERRA (2000): Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras.
- FONTIERRA: Reglamento de Financiamiento para el Arrendamiento de Tierras con o sin Opción de Compra y Casos Especiales.
- FONTIERRA: Reglamento de Beneficiarios y Benficiarías de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras.
- FONTIERRA: Reglamento General de Crédito del Fondo de Tierras.
- The Inspection Panel (1999): Report and Recommendation on Second Request for Inspection of the Brazil Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project.
- IRAM (2001): Estudio sobre la Tenencia de la Tierra, Partes 1 – 3.
- Ministerio Agropecuario y Forestal de Nicaragua, Dirección de Política de Tierras: Marco de Políticas de Tierra.
- Presidencia de la República de Nicaragua (2006): Marco General de Políticas de Tierras. La Gazeta, Diario Oficial, Dcreto No. 70-2006.
- Navarro, Zander (1998): O projeto-piloto “Cédula da Terra” — comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente.
- Navarro, Zander (1998): O projeto-piloto “Cédula da Terra” — comentário complementar.
- Roumani, Anna and Luis Coirolo (2005); Brazil: Innovation Increases Land Access and Incomes of Poor Rural Families; En Breve, May 2005 No. 70. World Bank.



- Reardon, T., Corral, L. (2001): Rural Nonfarm Incomes in Nicaragua: World Development Vol. 29, No 3, pp 427 – 442.
- Ruben, R, Masset, E. (2003): Land Markets, Risk and Distress Sales in Nicaragua: The Impact of Income Shocks on Rural Differentiation; Journal of Agrarian Change, Vol. 3 No 4, October 2003, pp. 481 – 499.
- MAGFOR, (2005): Marco de Política de Tierras Oficial, La Gazetta, Diario Oficial, Noviembre 2006.
- MAGFOR, (2007): Informe de Seguridad de Tenencia de la Tierra.
- Mendes Perira, João Márcio (2007): The World Bank's 'Market-Assisted' Land Reform as a Political Issue: Evidence from Brazil (1997-2006); European Review of Latin American and Caribbean Studies 82, April 2007.
- Ministerio do Desenvolvimento Agrario de Brazil,(2002 ): Manual de Operacoes, Prometo de Credito Fundiario e Combate 'a Pobreza Rural.
- National Forum for Land Reform and Rural Justice (1999): Inspection Panel Request, Land Reform and Poverty Alleviation Pilot Project.
- Stanfield, D.J. (1996): Insecurity of Land Tenure in Nicaragua; LTC Research Paper 120, Land Tenure Centre, Wisconsin.
- Strasma, John and Alden Jirón (2001): Análisis de las Condiciones Existentes en Fontierras; Boston Institute for Developing Economies.
- World Bank, (1998) Project Appraisal Document, Guatemala Land Project.
- World Bank (2000), Project Appraisal Document, Brazil Land-Based Poverty Alleviation Project I.
- World Bank, (2003a): Nicaragua - Land Policy and Administration: Towards a More Secure Property Rights Regime.
- World Bank, (2003b): Agriculture in Nicaragua - Promoting Competitiveness and Stimulating Broad-Based Growth, World Bank Country Study.
- World Bank, (2007): Nicaragua - Investment Climate for the Rural Non-Farm Economy (forthcoming).
- World Bank, (2006): Implementation Completion Report of Guatemala Land Fund Project.

**ANEXO**

**PERFILES DE LOS PROGRAMAS DE ACCESO A LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA**

## ANEXO 1

### PERFILES DE LOS PROGRAMAS DE ACCESO A LA TIERRA EN AMÉRICA LATINA

#### Perfil 1: México: Proyecto Piloto de Acceso a la Tierra para Jóvenes Granjeros

##### Breves Antecedentes/Contexto del País

1. El Sector de la Reforma Agraria en México está compuesto de ejidos y comunidades que fueron establecidas y/o reconocidas durante la reforma agraria mejor conocida como el reparto agrario entre 1913 y 1991.<sup>1</sup> Si bien es cierto, representa más de la mitad del total de tierras destinadas a la agricultura, este sector se ha visto agobiado por una baja y estancada productividad e inversión, subutilización de la tierra productiva, envejecimiento de la población y altas tasas de migración, especialmente en las generaciones más jóvenes. Este éxodo de personas jóvenes, más productivas y con mayores niveles de escolaridad retardan la adopción de nuevas tecnologías y la diversificación hacia una agricultura y ganadería de mayor valor.

2. En respuesta a esta situación, la Secretaría de la Reforma Agraria inició un programa piloto<sup>2</sup> con el objetivo de facilitar la transferencia inter-generacional de la tierra a lo interno del sector de la reforma agraria mediante la creación de un fondo de tierras, complementado por asistencia técnica y formación de capacidades para jóvenes granjeros sin tierras. El programa inició en calidad de piloto en el año 2004 con presupuesto federal. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano le solicitó apoyo al Banco Mundial para mejorar el diseño del programa con base en las primeras experiencias derivadas de su ejecución y la preparación de un préstamo para financiar su continuación y ampliación. El Banco Mundial empezó a concebirlo a partir de trabajos analíticos anteriores del país<sup>3</sup>, las experiencias con otros programas similares en la región y los conocimientos y experiencia de la FAO debido a su participación en la preparación del proyecto. En junio del 2004, se aprobó un fondo de subvenciones para financiar la preparación del proyecto, estudios de antecedentes y diseño de la encuesta sobre el mercado de tierras. Para tal fin, se incluyó un préstamo de US100 millones de dólares en la Estrategia de Alianza de País 2005 – 2008, el cual se hizo efectivo en enero del 2006.

##### Objetivos

3. El principal objetivo del proyecto piloto es desarrollar mecanismos que les permitan a los jóvenes miembros de las comunidades de la reforma agraria<sup>18</sup> adquirir tierras y demás activos productivos para iniciar empresas agrícolas a partir de las tierras compradas. La introducción de estas nuevas empresas con base en el mercado y tecnologías novedosas fortalecerían los lazos de los jóvenes granjeros con sus comunidades de origen, contribuyendo al mismo tiempo a la reactivación económica de éstas.

---

<sup>1</sup> Por razones prácticas, a los *ejidos* y *comunidades* en lo sucesivo se les denominará como comunidades de la reforma agraria.

<sup>2</sup> El nombre oficial es *Programa del Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras*.

<sup>3</sup> Trabajo del Sector Económico (TSE) sobre el sector de la reforma agraria, realizado en el 2001.

<sup>18</sup> En lo sucesivo se le denominarán simplemente jóvenes granjeros.

4. En su diseño inicial, al proyecto lo integraban tres componentes: 1) formación de capacidades de los jóvenes granjeros interesados en nuevas técnicas de producción y desarrollo empresarial en las llamadas Proyectos Escuelas; 2) Financiamiento del establecimiento de las empresas agrícolas a partir de las tierras adquiridas, incluyendo la compra en sí, inversiones en las granjas, capital de trabajo y asistencia técnica a través de un fondo de tierras; 3) Asistencia a los vendedores ancianos (mayores de 65 años) de tierras que desearan depositar el dinero de la venta en un esquema de ahorro de pensión, mediante una subvención casada y asesoría de manejo de fondos<sup>19</sup>. En el 2007, se agregó un cuarto componente denominado *Desarrollo del Talento Empresarial*<sup>20</sup>.

### **Beneficiarios y Alcance del Proyecto**

5. El proyecto tiene como beneficiarios a jóvenes de las comunidades de la reforma agraria (entre 18 y 39 años de edad). También le ofrece algunos incentivos a terratenientes ancianos que deseen vender sus tierras, a fin de estimular la oferta de propiedades. El programa arrancó en 8 estados y luego se amplió para abarcar a un total de 85 comunidades de reforma agraria (Núcleos Agrarios) en 21 estados. El objetivo era capacitar de 10,000 al 15,000 jóvenes granjeros en el desarrollo de las empresas nacidas a partir de la adquisición de tierras (componente 1) y facilitarles financiamiento al menos a 6,000 jóvenes para la compra o alquiler de tierras.

### **Mecanismos de Ejecución**

6. La ejecución de todo el programa descansa en los hombros de la Secretaria de Reforma Agraria (SRA) y sus delegaciones en los estados participantes. Las diversas tareas y actividades relacionadas con el programa son asignadas por contrato a empresas y personas naturales que prestan servicios especializados. En cada estado, las delegaciones de la SRA seleccionan a las comunidades de la reforma agraria que pueden participar en el programa, con base en criterios como la tasa de migración, cantidad de jóvenes granjeros que aún quedan en dichas comunidades y grado de avance del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE). La SRA también se encarga de elaborar una lista de empresas elegibles para la formación de capacidades para los Proyectos Escuelas y financiamiento posterior de la compra de las tierras. Los promotores contratados por la SRA visitan a las comunidades seleccionadas para dar a conocer el programa, en coordinación con las autoridades locales. Los jóvenes granjeros interesados proceden a formar un Comité de Jóvenes de 30 personas para escoger la empresa productiva que les gustaría desarrollar.

7. En la próxima fase, el grupo recibe capacitaciones sobre aspectos técnicos de la empresa así como formación empresarial en general. La capacitación la realizan empresas contratadas que combinan las clases en el aula con prácticas en la empresa escogida. En los Proyectos Escuelas, los jóvenes granjeros reciben una capacitación “práctica” al establecer y manejar una empresa colectiva en un lote de tierra asignada por la comunidad de reforma agraria para tal fin. Durante el periodo de la formación de capacidades, los participantes reciben una beca para sustentar sus medios de vida (por lo general de 90 días hasta seis meses). Los que coronen el

---

<sup>19</sup> Este componente del proyecto no cuenta con el financiamiento del Banco Mundial.

<sup>20</sup> Las siguientes secciones se refieren al diseño inicial del proyecto, experiencias y lecciones aprendidas derivadas de su ejecución durante el periodo 2004 – 2006. Se introducirán en el 2007 varias enmiendas, mencionadas brevemente en la última sección.

componente de formación de capacidades (se toma como base la asistencia de al menos 90% a las sesiones de capacitación) tienen derecho a solicitar un paquete financiero del Fondo de Tierras para comprar propiedades, hacer inversiones complementarias y tener acceso a capital de trabajo para establecer sus propias empresas.

8. El Fondo de Tierras lo maneja el Fideicomiso Fondo Nacional para el Fomento Ejidal (FIFONAFE), el cual financia la adquisición de la tierra mediante compra o alquiler a largo plazo (5 años). Con el fin de tener acceso a dicho financiamiento, los jóvenes granjeros deben elaborar y enviar un plan de negocios al FIFONAFE. Los proyectos pueden manejarse a nivel individual o colectivo. En este último caso, al menos un miembro de dicho colectivo deberá haber completado los Proyectos Escuelas. Los jóvenes granjeros pueden recibir préstamos de hasta MX\$ 250,000 pesos mexicanos (unos US\$ 22,000 dólares) para comprar tierras y MX\$ 27,000 (unos US\$ 2,300)<sup>21</sup> para alquilar tierras. Además, pueden recibir un préstamo de hasta MX\$ 150,000 (US\$ 13,000 dólares) para hacer inversiones agrícolas e inyecciones de capital de trabajo. El plazo de los préstamos oscila entre 5 y 15 años con un año de gracia. La tasa de interés está dictada por las tasas de los bonos del tesoro, las que registraron 8% en el 2005 y 5% en el 2006. Asimismo, los granjeros pueden recibir subvenciones directas para inversiones agrícolas por parte de otros programas gubernamentales. En el 2006, las subvenciones directas también se daban a través del Fondo de Tierras. Los granjeros que compran tierras pueden recibir una subvención equivalente al 70% del préstamo para destinarlo a inversiones en la granja. En el caso de alquiler de tierras, las subvenciones adicionales llegan a representar hasta el 50% del préstamo. Además, los beneficiarios reciben un subsidio directo de hasta el 10% del valor del proyecto propuesto (inversiones agrícolas y capital de trabajo) para contratar asistencia técnica para la preparación del plan de negocios y su ejecución.

## Resultados

9. Debido a la duración limitada del proyecto, las siguientes dos secciones resumen los resultados de la ejecución inicial y las lecciones aprendidas de los primeros tres años de operación (2004 – 2006). En este lapso, 6,630 jóvenes granjeros han participado en el programa, de los cuales 4,700 completaron los Proyectos Escuelas. Ya se han formado 243 proyectos escuelas. 1976 jóvenes han recibido financiamiento del Fondo de Tierras, de los cuales 2/3 han comprado tierras mientras que el otro tercio ha optado por rentarlas. Los costos promedios de los proyectos por familia, incluyendo las compras de tierras asciende a unos US\$25,000, de los cuales el 35% se destina a la compra en sí, el 55% a las inversiones en la granja, el 5% para capital de trabajo y el restante 5% a asistencia técnica. En caso de alquiler de tierras, los costos promedios totales por familia fueron de US\$16,500 dólares, los cuales se dividían así: 13% para alquilar las tierras; 64% para las inversiones en la granja; 15% para capital de trabajo y el 8% para asistencia técnica.

10. Un resultado muy encomiable ha sido el alto grado de participación de mujeres, quienes representan el 43% de todos los participantes de los Proyectos Escuelas. Sin embargo, la mayoría de los jóvenes granjeros (hombres y mujeres) son matrimonios con hijos. Si bien, se observa una cantidad considerable de granjeros solteros en los Proyectos Escuelas, sólo unos cuantos solicitan préstamos para establecer sus propios negocios con base en la tierra adquirida. Este último caso se aplica en especial a las mujeres solteras.

---

<sup>21</sup> A la tasa de cambio de 11.4 pesos por un dólar estadounidense, cotizado en el PAD.

11. Este resultado parece reflejar la preferencia de los jóvenes granjeros de mantener una cartera diversificada de actividades generadoras de ingresos, inclusive la opción de migración temporal o permanente. También puede reflejar la percepción de alto riesgo que se adquiere al tomar un préstamo mayúsculo para un proyecto agrícola y la renuencia a comprometerse en un proyecto de mano de obra intensiva, lo que limita sus opciones para buscar otras estrategias generadoras de ingresos. Las parejas están en mejor posición de mantener esta estrategia porque sólo uno de los cónyuges participaría en la empresa o negocio, mientras que el otro realizaría otras actividades generadoras de ingresos, incluyendo la migración. Ello permite explicar la alta proporción de mujeres casadas que participan en el proyecto. Los granjeros solteros, en especial las mujeres, se inclinan por trabajar en grupos porque les permiten balancear mejor sus requerimientos de mano de obra y obligaciones de pago con otras actividades.

12. Los jóvenes granjeros participantes poseen una escolaridad considerablemente superior a los actuales tenedores de tierras. Muchos participantes de los Proyectos Escuelas ya terminaron sus estudios de secundaria, incluso algunos han coronado carreras universitarias. Asimismo, varios poseen experiencia laboral fuera del sector agrícola.

13. Existe muy poca demanda de los vendedores ancianos para depositar el monto de las ventas en un fondo de pensión. En la mayoría de los casos, los fondos sirven para necesidades urgentes como tratamientos médicos.

### **Lecciones Aprendidas**

14. Debido a la nueva e innovadora naturaleza del Programa, las primeras etapas de ejecución han arrojado una serie de lecciones aprendidas. Éstas se analizan constantemente y se reflejan en los ajustes del manual de operaciones del programa y de la estructura de ejecución. Esta sección parte de los resultados de un análisis económico, financiero y social de las primeras experiencias y resultados que realizó la FAO en doce comunidades de reforma agraria de tres estados en el año 2006. También menciona algunos cambios que se harán en el 2007.

#### Empoderamiento de los Jóvenes Granjeros

15. La creación de los Comités de Jóvenes Granjeros ha contribuido a fortalecer a los jóvenes, quienes por tradición han tenido poca participación en los procesos sociales y económicos de las comunidades de reforma agraria y por ende, en el proceso de toma de decisiones. La experiencia de trabajar en grupo la perciben los jóvenes granjeros como enriquecedora, ya que podrían aprender de las experiencias y destrezas de los demás miembros del grupo. La diversidad de las habilidades y experiencias de los participantes, así como las dinámicas colectivas vividas durante los Proyectos Escuelas han ejercido un impacto positivo en la creación exitosa de las empresas, durante y después de los Proyectos Escuelas.

16. La integración formal de los granjeros jóvenes en las estructuras de toma de decisión a nivel ejidal ha demostrado ser un poco más difícil. Vencer la renuencia de los ejidatarios de mayor edad para aceptar a los jóvenes en las asambleas ejidales es un proceso que el Programa debe darle seguimiento constante.

### Calidad de la Asistencia Técnica

17. Los Proyectos Escuelas constituyeron una nueva y valiosa experiencia de aprendizaje para los jóvenes granjeros, inclusive para quienes no solicitaron préstamos. Sin embargo, en la primera etapa de ejecución del programa se observaron deficiencias de relevancia. El requisito de que el grupo seleccionara sólo una actividad empresarial (lo que condicionó a los proyectos individuales subsiguientes) implicó tomar una decisión difícil al inicio del proceso. En varios casos se observó que no todos los miembros del grupo estaban satisfechos con la actividad que había escogido el grupo. Asimismo, los jóvenes granjeros con frecuencia carecían de conocimientos sobre diversas opciones empresariales y sus tecnologías afines, así como de las condiciones del mercado para poder tomar una decisión con conocimiento de causa. En algunos casos, las actividades empresariales escogidas no se adecuaban completamente a los recursos disponibles de las comunidades de reforma agraria, por ejemplo, disponibilidad de agua. Los técnicos desempeñaron un papel importante en la compra de activos e insumos, así como en la identificación de los canales de mercadeo. Por lo tanto, la participación de los jóvenes granjeros fue limitada, dando lugar a debilidades que salieron a luz en la fase subsiguiente del establecimiento de las empresas por parte de los beneficiarios.

18. La calidad heterogénea de la asistencia técnica continuó durante la preparación de los proyectos de inversión. Los planes de negocios de los proyectos eran elaborados a menudo por los mismos técnicos encargados de los Proyectos Escuelas, por lo que los jóvenes tenían muy poca participación. En algunos casos, los jóvenes granjeros sólo contaban con conocimientos vagos sobre los parámetros técnicos que implican las proyecciones financieras, por lo que en consecuencia, surgieron discrepancias entre los proyectos propuestos y los aprobados por el FIFONAFE y su ejecución en la vida real por parte de los jóvenes. En otros casos, los costos reales de los activos e insumos fueron mal calculados, por lo que los proyectos no coincidían con las condiciones de las tierras adquiridas por los jóvenes granjeros.

19. Varios factores contribuyeron a las debilidades en la calidad de la asistencia técnica, entre ellos los trámites institucionales y los incentivos para los proveedores de servicio.

20. En primer lugar, la SRA escogió sólo un socio a nivel nacional para llevar a cabo los Proyectos Escuelas en todas las comunidades de reforma agraria que participaban en el programa. A pesar de las ventajas obvias desde un punto de vista administrativo, no fue posible dar las capacitaciones y formación de capacidades con la calidad uniforme, coherente y satisfactoria que se necesitaba. Los proveedores locales subcontratados presentaban toda una gama de desempeño variable y no se les dio un seguimiento adecuado. Quizá era mejor trabajar con diversos actores a nivel local y estatal con base en criterios de calidad uniformemente definidos y puntos de referencia consensuados para evaluar el desempeño.

21. En segundo lugar, la SRA no contaba con suficiente personal para darle un seguimiento adecuado a la ejecución del proyecto y la calidad de los servicios prestados. Este problema se agravó con la rápida expansión del programa a 21 estados y, por ende, a una gran cantidad de comunidades de reforma agraria en el año 2006. La SRA reconoció la magnitud de la problemática y concentró la ejecución del programa en un número limitado de estados.

22. En tercer lugar, el hecho que los proveedores de asistencia técnica recibieran el 10% del total aprobado por el FIFONAFE sirvió para elaborar sólo planes de negocios que requerían el máximo de la financiación disponible, aunque tal vez era más apropiado trabajar con proyectos de

menor escala en vista de la inexperiencia de los jóvenes. Casi todos los proyectos solicitaron el máximo permisible. Asimismo, darles a los proveedores el pago de sus servicios de una sola vez, casi siempre al inicio, dio como resultado la prestación errática de servicios de calidad variable.

#### Sesgo hacia la adquisición de tierras

23. La mayoría de los beneficiarios alquilaron o compraron una cantidad de tierras mayor que la necesaria para ejecutar sus proyectos productivos. La mayoría de los proyectos, como producción ganadera intensiva, acuicultura y producción en invernaderos, requerían poca tierra, pero sí abundante agua, capital y mano de obra calificada. De igual forma, el 20% de los participantes ya poseían tierras, aunque no siempre registradas a su nombre; entre tanto, otro porcentaje de granjeros podrían tener acceso a la tierra a través de sus familias mediante maneras más económicas como concesiones, cesiones o anticipos de herencias.

24. La adquisición excesiva de tierras se vio alimentada por el requerimiento del programa de alquilar o comprar tierras para tener acceso al financiamiento de los proyectos productivos. La disponibilidad de cantidades considerables bajo condiciones muy favorables estimuló aún más la adquisición de propiedades. La mayoría de los beneficiarios ya agotaron las cantidades máximas destinadas a la compra o renta de tierras, aunque la tierra le pertenecía o fue facilitada por un familiar. En algunos casos, parte del dinero se utilizó para cubrir otras necesidades familiares. Más de la mitad del total de transacciones se dio entre familiares, en especial entre padres e hijos o entre esposos. Las altas cantidades que se exigían en esas transacciones provocaron dudas sobre el grado de conciencia de los jóvenes granjeros sobre las obligaciones de pago que estaban adquiriendo. Este factor se vio influenciado por la pobre cultura de pago en las áreas rurales, especialmente si los préstamos los da el gobierno.

#### Falta de un selección financiera rigurosa de los beneficiarios

25. Los resultados anteriores apuntan hacia la falta de un mecanismo efectivo de selección de las propuestas de inversión. El FIFONAFE valoró la viabilidad económica y financiera de los planes de negocios sólo con base en los datos promedios disponibles a nivel estatal. La insuficiencia de personal no le permitió visitar a las comunidades de reforma agraria y valorar in situ las habilidades y competencia de los jóvenes granjeros, la idoneidad de las tierras y las presunciones básicas del plan de negocios. Por lo tanto, el FIFONAFE adoleció de un filtro efectivo para seleccionar a las propuestas factibles.

#### Reformas Recientes del Programa

26. Como resultado de todo lo anterior, la SRA introdujo varias modificaciones al manual de operaciones y procedimientos de ejecución del programa. Antes de entrar a los Proyectos Escuelas, los jóvenes deberán entrar a una primera etapa denominada *Desarrollo del Talento Empresarial*. En este periodo, los jóvenes granjeros interesados se les capacitarán en el desarrollo empresarial, desarrollo organizativo de dinámicas de grupos y demás temas afines relevantes. Un resultado de esta fase sería la creación de los Comités de Jóvenes Granjeros. Aquellos con capacidad y experiencia demostrada en empresas agrícolas pueden solicitar directamente un préstamo al Fondo de Tierras, por lo que no tendrían que pasar primero por los Proyectos Escuelas.



27. Los montos destinados a las inversiones agrícolas aumentaron hasta MX\$ 225.000 pesos (unos. US\$ 20,000 dólares), pero en cambio el techo para adquisiciones de tierras disminuyó hasta MX\$ 175.000 (aprox. US\$ 16,000 dólares). Asimismo, la adquisición de tierras a través del alquiler o compra ya no es un requisito, sino una opción para jóvenes que no pueden tener un acceso a la tierra por otros medios. Los jóvenes granjero que ya poseen tierras o que pueden asegurar su acceso a largo plazo a través de concesiones de tierras, anticipo de herencia, etc., pueden conseguir financiamiento únicamente para establecer un negocio e invertir en asistencia técnica. La administración del Fondo de Tierras y la evaluación de los planes de negocios pasaron ahora a manos de la Financiera Rural, un banco comercial de desarrollo rural.

28. Aparte del hecho que la empresa deberá estar conectada con la producción primaria, la creación de empresas agro procesadoras también será financiada por el programa.

### **Aplicabilidad en Nicaragua**

29. Quizás los aspectos más relevantes del programa para Nicaragua son el enfoque en campesinos jóvenes como un medio empleado para reducir la migración, fomentar la diversificación de negocios agrícolas e introducir nuevas tecnologías. Los Proyectos Escuelas, parecidos a la Escuela Campesina que impulsaba la FAO, parecen ser la opción adecuada para los beneficiarios con poca experiencia técnica y empresarial (Ej. granjeros jóvenes, mujeres, excombatientes, etc.). También se perfilan como una forma promisorio de introducir y probar nuevas tecnologías y negocios en comunidades rurales y generar una masa crítica de productores que den lugar a economías de escala, soporte técnico y mercadeo.

### **Perfil 2: Honduras: Programa de Acceso a la Tierra (PACTA)**

#### **Breves Antecedentes/Contexto del País**

30. A pesar de los programas de reforma agraria y titulación ejecutados a lo largo de varias décadas, Honduras continua teniendo una gran masa de población rural pobre, con una acentuada desigualdad en la distribución de la tierra.<sup>21</sup> Para el año 2001, los sectores desposeídos de tierras y minifundistas representan más del 50% de la población rural. Las tierras otorgadas a las cooperativas de reforma agraria no fueron legalizadas correctamente y a esta alturas, la mayoría de las cooperativas están disueltas o sin cooperados. Los agricultores que poseen menos de 5 hectáreas representan el 70% de la población agrícola, pero sólo poseen el 10% de total de la tierra. La mayor parte de estas fincas trabajan con tierras alquiladas o con préstamos a corto plazo. Por otro lado, el 40% de la tierra está concentrada en menos del 2% de todos los productores. Esta desigual distribución de la tierra refleja dos tendencias a largo plazo: una hacia la fragmentación de pequeñas parcelas en la parte inferior del espectro y la otra hacia la concentración de tierras, ubicada en la parte superior.

31. La Ley de Modernización del Sector Agrícola de 1992 estableció la creación de un Fondo de Tierras. En 1993 se aprobó una ley específica pero no se aplicó. La titulación de las tierras rurales y las reformas al registro y catastro mejoró la seguridad de la tenencia de la tierra a favor de pequeños y medianos productores, pero no tuvo beneficios directos tangibles para las familias rurales sin tierras. En el año 2000, el gobierno volvió a hacer énfasis en la importancia de

---

<sup>21</sup> Se refleja en el 0.68 en la escala del coeficiente de Gini para la distribución de la tierra (CAS, 2001).

un mayor acceso a la tierra como política prioritaria, junto con una mayor seguridad en la tenencia de la tierra y mayor apertura a los servicios de extensión y financiamiento rural. La creación de un mecanismo innovador de financiamiento para la compra de tierras se incluyó en la Estrategia de Asistencia al País (CAS) a partir del 2001. Dicho mecanismo tenía como objetivo complementar los esfuerzos del Proyecto de Manejo de la Tierra Rural para modernizar el sistema de administración de la propiedad. El proyecto piloto de acceso a la tierra (PACTA) inició operaciones en agosto del 2001.

## **Objetivos**

32. El principal objetivo del PACTA era probar un nuevo mecanismo que le permitiera a las familias pobres y sin tierras comprar propiedades privadas subutilizadas, a fin de establecer actividades empresariales factibles a partir de dicha adquisición. El mayor énfasis no estaba en el acceso a la tierra en sí, sino en servir de vehículo para crear empresas rentables y así salir de la pobreza, contribuyendo a mejorar los ingresos, activos y habilidades de los beneficiarios. Las principales características de PACTA son: i) establecer alianzas públicas – privadas con las instituciones financieras privadas y proveedores de servicios técnicos; ii) aprovechar el financiamiento del sector privado para adquirir tierras, complementado con subvenciones para hacer inversiones en la granja, inyectar capital de trabajo y contratar asistencia técnica; iii) crear una estructura descentralizada de ejecución con base en las Unidades Técnicas Locales; iv) establecer un sistema participativo de monitoreo y evaluación.

## **Beneficiarios y Alcance del Proyecto**

33. El grupo meta abarcaba 1600 familias rurales de escasos recursos económicos con poco o ningún acceso a la tierra (menos de 1 hectárea) de 8 departamentos del país. Estos amplios criterios para escoger a los beneficiarios se hicieron con base en la Ley de Reforma Agraria, aplicables a la mayoría de la población rural. En la práctica, se priorizaron a quienes contaban con alguna experiencia organizacional, fuertes lazos con la comunidad y en alguna medida, capacitaciones previas.

## **Mecanismos Financieros e Inversiones y Servicios Complementarios**

34. Una de las principales características del PACTA reside en las alianzas con instituciones financieras privadas para costear las adquisiciones de tierras, lo cual constituye toda una innovación en comparación con otros programas similares. Los bancos y cooperativas de crédito otorgaban préstamos a largo plazo de hasta 10 años a las tasas vigentes del mercado (22% - 24%). Los préstamos procedían de los propios recursos de las instituciones financieras, las que en su mayoría trabajaban por riesgo propio.<sup>22</sup> A fin de reducir los riesgos y niveles de morosidad entre los beneficiarios, los préstamos se complementaban con subvenciones para inversiones agropecuarias, capitales de trabajo y asistencia técnica. Las inversiones en la granja podían comprender equipos de irrigación, cercas, e incluso bienes muebles como ganado o maquinaria agrícola. Las subvenciones también cubrían los costos legales y técnicos previos a la compra de la tierra y durante los dos primeros años. La aprobación de las subvenciones dependía de la elaboración de un plan de negocios y del aval de una institución financiera para financiar la compra de la propiedad.

---

<sup>22</sup> En el proyecto se estableció una garantía del préstamo que cubría el 40% de préstamo, pero rara vez la han ejecutado las organizaciones financieras.

35. Este mecanismo de financiamiento tiene varias ventajas: introduce un mecanismo riguroso e independiente de selección de beneficiarios y de la viabilidad financiera de la empresa propuesta, inclusive la compra de la tierra. Además, los escasos recursos públicos se ven palanqueados por fondos privados, ampliando el alcance social del programa. Finalmente, contribuye a vencer el miedo excesivo de las instituciones financieras hacia el sector agrícola en general y a los créditos a largo plazo en particular.

36. Además de los ingresos generados por la empresa, otras fuentes como los salarios percibidos en calidad de jornaleros y remesas familiares se utilizaron para cumplir con los abonos, en especial durante el primer año de la empresa. Como incentivo adicional en pro de la recuperación del préstamo, el 30% del monto otorgado se depositaba en una cuenta bancaria con intereses para liberar los fondos en el tercer año, sujeto al pago puntual de la deuda. Asimismo, el pago de los proveedores locales de servicios técnicos estaba enlazado parcialmente con el comportamiento del pago del préstamo por parte de las empresas agrícolas.

### **Mecanismos de Ejecución**

37. El gobierno jugó un papel en esencia normativo y promocional a través del Instituto de Reforma Agraria (INA), pero la administración y manejo del proyecto pasó a manos de la FAO mediante un acuerdo para la creación de un Fondo Fiduciario Unilateral. Este paso era necesario para ganarse la confianza del sector financiero a favor del nuevo mecanismo de acceso a la tierra y proteger al proyecto contra las presiones políticas y conflictos de propiedad que enfrenta día a día el INA. Se escogió a la FAO de vista de la amplia experiencia en proyectos de desarrollo rural con énfasis en el manejo de los recursos naturales y administración de la propiedad, tanto en Honduras como en otros países. El personal local de la FAO se vio apoyado por un equipo de especialistas enviados por la oficina regional ubicada en Santiago y por la sede central asentada en Roma.

38. El PACTA tenía como propósito maximizar el papel jugado por los beneficiarios en el proceso. Los beneficiarios seleccionaban la tierra que deseaban comprar y negociaban el precio con el dueño. Además, decidían qué tipo de organización iba a tener la empresa, el plan de negocios y la distribución interna de derechos y deberes. Esto último ha dado como resultado una amplia gama de estructuras organizativas desde empresas individuales hasta la mezcla de empresas colectivas e individuales. Sin importar la organización de la empresa, las obligaciones del pago del préstamo fueron establecidas individualmente en la mayoría de los casos.

39. La realización del proyecto pasó a manos de actores locales (Unidades Técnicas Locales, UTL) como ONG, proyectos y proveedores de servicios privados. Se encargaban de la selección inicial de beneficiarios, capacitación y formación de capacidades para ayudarles a los beneficiarios a identificar tierra apta a sus intereses, negociar con los vendedores, identificar empresas rentables y sostenibles y establecer la estructura organizativa de esas empresas propuestas. Las UTL servían además de vehículo para elaborar los planes de trabajo y para brindarles asistencia técnica y legal para valorar la viabilidad técnica y legal de la tierra,<sup>23</sup> su debida inscripción en el registro y la aplicación del plan de negocios.

40. El PACTA estableció una serie de incentivos para fortalecer la efectividad de la asistencia técnica y el uso de los subsidios. El pago de las UTL estaba vinculado parcialmente al

---

<sup>23</sup> Sólo la propiedad privada debidamente inscrita es elegible para el proyecto.

comportamiento crediticio del beneficiario. Asimismo, el 30% del monto de las subvenciones se depositaba en una cuenta bancaria y se liberaba al final del segundo año de ejecución del plan de negocios, sujeto al pago de los abonos.

41. Las funciones de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UCP) contratada por la FAO eran entre otras el establecimiento de acuerdos y contratos de trabajo con las UTL e instituciones financieras, brindar apoyo a las UTL, supervisar la calidad de los servicios prestados y facilitar la capacitación e intercambio de información entre las UTL e instituciones financieras.

42. El sistema participativo de monitoreo y evaluación ha servido de instrumento para identificar problemas y los ajustes requeridos, permitiendo la existencia de un proceso de aprendizaje permanente. El sistema genera retroalimentación directa de todos los actores – familias beneficiarias, instituciones financieras, UTL y UCP – lo que permitió comprender mejor el impacto del PACTA, analizar la idoneidad de sus reglamentos y procedimientos e incorporar las lecciones que se aprendieron durante la ejecución del mismo.

43. Debido a los altos costos que implican las compras de tierras, en la segunda fase, el PACTA ha sometido a pruebas mecanismos de establecimiento de negocios para pobladores rurales pobres que poseen parcelas de tierra. Estos grupos abarcan a las comunidades indígenas y afro hondureñas. Asimismo, algunos proyectos en comunidades forestales introdujeron la diversificación de las actividades económicas en áreas como turismo, artesanías, pesca, explotación maderera sostenible, procesamiento de madera y servicios ambientales.

## **Resultados Principales**

44. En sus cinco años de existencia, 1226 familias han participado en el PACTA, de los cuales 980 han comprado tierras. El resto lo conforman familias pobres con acceso a tierras forestales municipales (sub-proyectos) o tierra comunal (un sub-proyecto). Hasta la fecha se han creado unas 100 empresas familiares y 47 empresas colectivas. Los lotes de tierra tienen una extensión promedio de 4 manzanas por familia. Los negocios creados se dedican al cultivo de papas, café, verduras, tabaco, sandías, palmas oleaginosas, ganadería y cerdos.

45. Diecisiete instituciones financieras (bancos y cooperativas de crédito) han brindado préstamos a largo plazo, por un total de US \$3.16 millones de dólares para adquirir tierras. La tasa de cumplimiento de pagos del 97% seis meses después de la finalización del proyecto ilustra la competitividad de las empresas creadas por el programa. Los ingresos han aumentado de forma significativa, así como las fuentes de empleo. Esta alta tasa de pago también ejemplifica los logros alcanzados por el PACTA para restablecer la cultura de pago en las áreas rurales. Este último elemento es sorprendente en vista de un programa de perdón de deuda que impulsó el gobierno en el primer año del PACTA, lo que socavó la cultura de pago e incrementó la percepción de las instituciones financieras de los altos riesgos que corren al brindar préstamos agrícolas.

46. Después de la conclusión del proyecto piloto en diciembre del 2006, el gobierno hondureño asignó fondos nacionales para asegurar la continuidad del PACTA por los próximos tres años. Este hecho permitirá darle seguimiento a todas las inversiones y mantener las alianzas con las instituciones financieras y proveedores de servicios.

## Lecciones Aprendidas

47. Dada la naturaleza experimental e innovadora del programa, se desprenden varias lecciones aprendidas durante la ejecución del mismo, algunas de las cuales se abordaron en el análisis de la mitad del periodo original.

- (i) El diseño inicial del producto sobreestimó la capacidad de los proveedores locales de servicios para elaborar los planes de negocios y propuestas de inversión que se les iban a presentar a los bancos así como para brindar el apoyo adecuado necesario. Si bien es cierto que la mayoría de las UTL contaban con sólidos conocimientos en producción agrícola y temas sociales, había poca experiencia y habilidades en temas como desarrollo empresarial;
- (ii) Los costos relacionados con la prestación de servicios de calidad a los beneficiarios, así como los costos de transacción relacionados con la legalización y ordenamiento de las compras de tierras, formación de las empresas y financiación resultaron más altos que los proyectados; y
- (iii) El proyecto también detectó grandes debilidades en las instituciones financieras participantes para evaluar la viabilidad financiera de los planes de negocios propuestos y diseñar planes de financiamiento acordes con los flujos de cajas de las empresas.

48. Debido a estas debilidades iniciales de los proveedores locales de servicios y de las instituciones financieras, la UCP tuvo que asumir un papel más protagónico de lo que se esperaba en la ejecución del programa, a fin de fortalecer la capacidad de las UTL en el desarrollo de empresas, evaluación de inversiones, proyecciones de flujo de caja y supervisión de la calidad de los servicios brindados por las UTL. En la primera etapa del proyecto, se tuvo que sustituir a algunas UTL. La UCP también tenía que analizar las decisiones de aprobación de préstamos que tomaban las instituciones financieras, cuyas razones se inclinaban más hacia el valor colateral de la tierra (más el valor de las inversiones agrícolas que se proponían realizar) que en la rentabilidad, flujos de caja y riesgos inherentes. En algunos casos, los plazos de pago tuvieron que reformarse para ajustarlos mejor a los flujos de cajas de las empresas e ingresos adicionales de los beneficiarios. Para alcanzar estos objetivos, la UCP tuvo que sufrir una descentralización a nivel regional.

49. En el transcurso de la ejecución del proyecto, se crearon las Redes Locales de Apoyo, las cuales estaban conformadas por las autoridades municipales, cooperativas de productores y ONG. Jugaron un papel decisivo en el apoyo coordinado que requerían las nacientes empresas, reduciendo la dependencia de actores como las UTL. Dentro de esta estructura de redes locales de apoyo, se le permitió a cada actor concentrarse en su respectiva competencia y capacidad. La dinámica obtenida con estas redes en el transcurso del proyecto superó las expectativas iniciales.

50. Hubo que ajustar las modalidades de financiamiento en el transcurso del programa para dejarlo más acorde con el potencial de pago de los beneficiarios y de sus empresas. En vista de lo imposible que resultó convencer a las instituciones financieras de reducir sus tasas de interés, se incrementaron las subvenciones de US\$3,500 a US\$6,200 por beneficiario, con el propósito de robustecer la rentabilidad de la empresa y permitirle a los beneficiarios comprar tierra barata con poca o ninguna infraestructura, para luego hacer las inversiones necesarias que

permitieran maximizar la productividad. La subvención promedio por familia era de US\$4,700, mientras que los montos otorgados en calidad de préstamo eran de US\$2,780.<sup>24</sup> Estas cifras ilustran la alta proporción de financiamiento a través de subvenciones complementarias necesarias para establecer una capacidad de pago indispensable para financiar las compras de las propiedades a los precios y tasas de interés que dicta el mercado. Al dividir todos los costos del programa por la cantidad de beneficiarios, el costo promedio resultante es de US \$10,114 por beneficiario incluyendo el crédito o US\$7,667 sin incluir el crédito. Si bien estos costos son favorables en comparación con otros proyectos similares, representan una restricción contra la ampliación del programa debido a la disponibilidad limitada de los fondos públicos y fondos privados a largo plazo en el sistema financiero.

51. El pago de las UTL con base en el comportamiento mostrado fue decisivo en su papel de asegurar el pago puntual de las mensualidades. No obstante, también indujo cierta actitud de “liberalismo económico” observada en los bancos, lo cual en algunos casos se tradujo en una supervisión deficiente en el campo, confiando sólo en lo que decían las UTL y en el valor prendario de la tierra aumentado por las inversiones agrícolas que se financiaron a través de las subvenciones.

52. Ampliar el PACTA requeriría un enfoque más dinámico para fortalecer la capacidad de los actores locales y de las instituciones financieras. Algunos elementos del PACTA posiblemente queden integrados en el nuevo Proyecto de Competitividad Rural que se está gestando. Se incluirían las redes locales de apoyo porque permiten una coordinación inmejorable con las actividades visibles de desarrollo y el sistema de monitoreo y evaluación. El nuevo proyecto tendrá un enfoque más amplio al promover la formación de empresas, no sólo entre campesinos sin tierras, sino incluso con comunidades rurales que poseen derechos de usufructo de tierras forestales públicas, comunidades indígenas con títulos comunales y segmentos de la reforma agraria que pudieran reorganizarse alrededor de planes de negocios factibles.

### **Aplicabilidad en Nicaragua**

53. Varios elementos del PACTA podrían ser de gran importancia al momento de aplicar un posible programa en Nicaragua. El marco descentralizado de ejecución podría formarse a partir de las capacidades locales a nivel municipal como los Consejos de Desarrollo Municipal, gremios de campesinos, ONG y proveedores privados de servicios. Nicaragua cuenta con experiencia en servicios descentralizados de extensión a través del Fondo de Asistencia Técnica (FAT) en algunos departamentos. Se deberá evaluar de manera exhaustiva y completa la capacidad de los proveedores locales de servicios para elaborar las propuestas de negocios que se les presentarán a los bancos así como las habilidades requeridas para brindarles los servicios de formación de capacidades y asistencia técnica a los beneficiarios.

54. La factibilidad del modelo de financiación depende de la identificación de instituciones financieras competentes e interesadas en financiar un programa de acceso a la tierra. Los bajos precios de la tierra en Nicaragua bien podrían ampliar el alcance del programa y financiar las adquisiciones a través de préstamos. Sin embargo, en vista de la deficiente infraestructura rural e importancia cada vez más crítica del acceso al agua en varias zonas del

---

<sup>24</sup> Esta cifra refleja el préstamo promedio (principal) otorgado para comprar la tierra, pero no los costos reales de financiamiento de los beneficiarios (principal más intereses en un periodo promedio de 9 años). Suponiendo una tasa de interés del 22% anual por un plazo de 10 años, los costos totales de financiamiento son ligeramente superiores a los US \$7,000.

país, es razonable creer que el costo de las inversiones en las fincas será tan alto como en Honduras.

### **Perfil 3: Brasil: Proyecto I de Mitigación de la Pobreza a través de la Tierra**

#### **Breves Antecedentes/Contexto del País**

55. Brasil posee una de las distribuciones de la tierra más desiguales en todo el mundo (Deininger y Squire, 1996). El acceso limitado a la tierra y la inequidad extrema de la propiedad de tierras son los factores fundamentales que contribuyen a la pobreza rural en Brasil. Históricamente, las reformas agrarias en el país se centraron en esquemas gubernamentales que combinaban las expropiaciones con las indemnizaciones. Estos modelos tuvieron un éxito limitado debido a los lentos procedimientos burocráticos, altos costos, posibles abusos y conflictos políticos. Incluso, los pagos por los costos de las expropiaciones de propiedades e inversiones complementarias por parte de los reubicados (tal como lo exigía la ley) casi nunca se dieron.

56. El Proyecto I de Mitigación de la Pobreza a través de la Tierra (mejor conocido en Brasil como *Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural*) recibió el visto bueno en el 2001 e inició operaciones en el 2002, las cuales concluyeron en el año 2006. El proyecto de €436 millones de euros estaba precedido por dos proyectos pilotos: el primero, ejecutado como parte del Proyecto de Mitigación de la Pobreza Rural Ceará con un monto de US\$ 10 millones, tenía como objetivo facilitarles créditos a 800 familias para la compra de 40,000 hectáreas de tierras en todo el año de 1997; el segundo, un Proyecto Piloto auto sostenible de Reducción de la Pobreza y Reforma Agraria, conocido en Brasil como *Projeto Cedulad a Terra* fue ejecutado en cinco estados al nordeste del país, entre 1998 y el 2002.

57. Ambos proyectos pilotos se llevaron a cabo en el contexto de la aceleración del proceso de la reforma agraria por parte del gobierno. Entre 1995 y el 2006, el gobierno redistribuyó la tierra a unas 372,500 familias mediante la combinación de métodos tradicionales como las expropiaciones, colonizaciones en tierras del estado y negociaciones directas de compra venta entre el gobierno y los terratenientes. A inicios de 1996, el gobierno empezó a experimentar un enfoque comunitario orientado al mercado para impulsar la reforma agraria en la región nordeste bajo los dos proyectos pilotos mencionados, financiados por el Banco Mundial. Los labradores y campesinos rurales pobres sin tierras o con muy pocas parcelas para subsistir formaron asociaciones de beneficiarios para tener acceso crediticio y comprar propiedades agrícolas mediante negociaciones con los dueños dispuestos a vender; también obtuvieron financiamiento para comprar las tierras y gozar de sub-proyectos complementarios de apoyo y asistencia técnica para ayudarles a establecerse por sí mismos y mejorar la productividad de las propiedades recién compradas. El paquete financiero incluía fondos complementarios para hacer inversiones que elevaran la productividad de la tierra (agua, luz, ganado, maquinaria agrícola) o el nivel de vida de los beneficiarios (viviendas, escuelas, etc.).

#### **Beneficiarios y Alcance del Proyecto**

58. El Proyecto I de Mitigación de la Pobreza a través de la Tierra pretende atender a 50,000 familias pobres de las zonas rurales y peri urbanas de 14 estados, de un estimado total de 1.5 – 2.3 millones de familias que tienen la voluntad y capacidad de convertirse en productores agrícolas.

59. Diseño del Proyecto: El proyecto descansa en cuatro principios básicos: descentralización, enfoque de base comunitaria, acceso a las inversiones complementarias para aumentar la productividad de las tierras recién adquiridas y un marco operativo guiado por la innovación, pilotaje, evaluación intensiva y ajustes a la medida.

### **Mecanismo Financiero e Inversiones y Servicios Complementarios**

60. El paquete promedio de financiamiento por familia es de US\$3,825 dólares y combina los fondos para adquirir tierras y los subsidios para las inversiones agrícolas. El préstamo cubre la compra de las tierras y otros gastos como la medición de las parcelas. Al inicio, los préstamos fueron a 10 años con tres años de gracia y con la tasa de interés dictada por el gobierno a largo plazo. Posteriormente, se ampliaron los plazos a 20 años, con tres meses de gracia y una rebaja del 50% de la tasa de interés nominal por el pago puntual de asociaciones ubicadas en áreas agroclimáticas adversas (por ejemplo, zonas semiáridas). Los préstamos otorgados para la compra de la tierra se financiaron a partir de una cuenta creada con los recursos del gobierno federal y administrado por un banco comercial brasileño.

61. Además del préstamo para las tierras, las asociaciones comunitarias fueron escogidas para recibir subvenciones destinadas a inversiones y servicios complementarios. Las asociaciones tenían que elaborar una propuesta que detallara cómo iban a utilizar el dinero para sub-proyectos comunitarios complementarios y asistencia técnica que les ayude a incrementar la productividad agrícola y por ende los ingresos. Las Unidades Técnicas Estatales evaluaban las propuestas de acuerdo con criterios estándares técnicos, económicos, ambientales y sostenibles. A los beneficiarios se les pedía contribuir al menos en efectivo y/o en especie con el 10% del valor del sub-proyecto y hacerse cargo de la operación y mantenimiento del mismo. Los sub-proyectos de inversión comunitaria financiaron obras de infraestructura (suministro rural de agua, electricidad, caminos de penetración); obras productivas (agro procesamiento a pequeña escala, tractores comunales, sistemas menores de irrigación, crianza de animales); y obras sociales (mejoramiento de viviendas, orfanatos, rehabilitación de escuelas y puestos de salud). A las familias se les dio un subsidio de instalación de US\$445 para ayudarles en el primer año. Los fondos de la asignación son depositados directamente en la cuenta bancaria de la asociación beneficiaria al momento de adquirir las tierras.

62. Las comunidades deciden a lo interno cómo dividir la tierra entre sus miembros y acuerdan las obligaciones de pago correspondientes. Los bancos crediticios retienen los títulos de dominio hasta que se reembolsen los préstamos. Entonces se transfiere los títulos de dominio a las asociaciones, quienes crean títulos individuales si sus miembros así lo desean.

### **Mecanismos de Ejecución (selección de la tierra y de los beneficiarios, papel jugado por las partes involucradas, trámites institucionales, incentivos, etc.)**

63. Grupos de labradores y campesinos rurales pobres escogidos entre sí formaron asociaciones para identificar las tierras aptas y negociar precios directamente con los dueños dispuestos a vender. Las asociaciones le presentan a la respectiva autoridad estatal una declaración formal de la voluntad de los dueños de venderle a la comunidad la propiedad en cuestión a un determinado precio, confirmando que el título de la propiedad está libre de gravámenes y que el precio negociado se ajusta a las condiciones del mercado. Luego, las asociaciones presentan sus proyectos de compra de tierras al Comité de Desarrollo Municipal Sostenible Rural (MSRDC), el cual se encarga de valorar la idoneidad de los beneficiarios, la



idoneidad de las tierras y las actividades que los beneficiarios pretenden establecer, el precio de la tierra en relación con los precios del mercado interno de tierras, cualquier impedimento contra la compra de la propiedad y la prioridad de la propuesta de financiamiento, tomando en cuenta el perfil de los participantes. Los beneficiarios tienen la opción de enviar sus propuestas directamente a las UTE en caso que el MSRDC no les resuelva la revisión de la propuesta en un plazo de 20 días. Las UTE verifican después la elegibilidad de los beneficiarios de acuerdo con las condiciones y objetivos definidos y aprueba las compras de las propiedades, donde se atiende al primero que llega.

64. Una vez que se cuenta con el aval de las UTE, las comunidades ya pueden optar por un préstamo a partir de una cuenta creada con los recursos del gobierno federal y administrado por un banco comercial brasileño. El préstamo cubre el precio de compra así como otros gastos afines como la agrimensura del terreno.

65. Los beneficiarios del proyecto tienen acceso inmediato a los subsidios ajustables para realizar inversiones complementarias (vivienda, sistemas a pequeña escala de riego, etc.). Estos fondos, incluyendo un apoyo inicial de establecimiento de US\$1,300 por familia, fueron importantísimos para la capitalización inicial de los nuevos finqueros y les permitía hacer inmediatamente el uso productivo de las propiedades recién adquiridas. Estos fondos ajustables son una característica importante del proyecto, destinado a reducir la dependencia de los productores de la ayuda del estado.

66. El proyecto contemplaba fondos para que los beneficiarios contrataran por su cuenta asistencia técnica, lo que ayudó a asegurar la prestación rápida y eficiente de servicios técnicos. Los beneficiarios tienden a seleccionar a los técnicos que ellos creen que les podrán ayudar a conseguir los resultados esperados. En caso que no se sientan satisfechos con el técnico, tienen la libertad de escoger a alguien más. En contraste, la extensión pública y demás servicios técnicos dejan por fuera a los pequeños productores, por lo que los campesinos no tienen muchas opciones en relación con el agente que les asignaron.

## **Resultados Principales**

- Los dos proyectos pilotos beneficiaron a 16,000 familias con 425,000 hectáreas, con un costo de R\$193 reales por hectárea y un promedio de R\$4,759 reales por familia. Con las inversiones complementarias de R\$4,114 por familia, los resultados son mucho más económicos que los costos de la reforma agraria tradicional ejecutada en el nordeste de Brasil entre 1995 y 2002, según el costo promedio por familia beneficiaria;
- Desde 1998 hasta el 2003, el ingreso nominal de una familia beneficiaria típica reflejó un ingreso promedio del 180%, al pasar de R\$2,057 a R\$5,777 per cápita mensualmente, significativamente superior a la línea de pobreza de R\$70 establecida por el gobierno federal. El ingreso real aumentó en un 75% comparado con el cero aumento del ingreso promedio familiar total de las poblaciones rurales con características similares a los beneficiarios;
- Los ingresos de los beneficiarios se alejaron del empleo no agrícola para acercarse a la producción agrícola, los cuales pasaron del 13% al 45% del

ingreso familiar total. La dependencia de la producción de subsistencia disminuyó y en cambio la participación en los mercados aumentó;

- Los proyectos de colonización crearon fuentes de empleo de 3.9 personas por cada familia beneficiaria, la mayoría de ellos familiares (sólo el 3% eran empleados no familiares). En total, al menos 60,000 empleos permanentes se habían creado para finales del año 2002. Las evaluaciones mostraron avances cualitativos en las viviendas y mejoras generales de las condiciones de vida de los beneficiarios;
- Las regiones semiáridas representaban una situación más comprometida porque la disponibilidad de agua era la mayor limitante del potencial productivo de las familias así como de los ingresos (obligando a las Unidades Técnicas Estatales poner mayor atención al suministro de agua durante la fase de aprobación de las propuestas de inversiones en la granja);
- Las inversiones en la preparación de la tierra, ganado y cultivos perennes condujo a un aumento de la producción del 366% entre 1998 y el 2000, más un 204% de incremento entre el 2000 y el 2003, a pesar de las sequías y menor disponibilidad de crédito y asistencia técnica. Las evaluaciones señalan un sinnúmero de ejemplos de iniciativas agrícolas innovadoras. En el año 2003, la mayor parte de la producción procedía de productores individuales, pero los modelos de asociación evolucionaron como comunidades consolidadas que empezaron a desarrollar actividades productivas de forma coordinada. [Roumani y Coirolo, 2005]; y
- El pago de los préstamos sobre tierras se da en las instalaciones del proyecto piloto Ceará, donde las familias de 42 propiedades de un total de 44 propiedades han pagado. Es necesario contar con medidas para prevenir morosidad.

### **Lecciones Aprendidas**

67. Un factor esencial para el éxito del proyecto fue la oferta de tierra disponible a precios asequibles. La estabilidad económica en los años noventa, las reducciones radicales de los subsidios crediticios agrícolas y el aumento sustancial de las tasas impositivas sobre las tierras rurales no productivas redujeron la atracción de poseer tierras para fines especulativos, por lo que aumentó la disponibilidad de tierras a precios reducidos.

68. Los hallazgos de las investigaciones, las experiencias y las circunstancias cambiantes condujeron a los ajustes y mejoras durante la ejecución del programa – mayor financiamiento para asistencia técnica, procesos más ágiles de aprobación de inversiones en la granja, enfoques más estratégicos e inclusivos para capacitar a las asociaciones comunales recién creadas para aumentar el nivel organizacional, la cohesión social y las destrezas de desarrollar las propiedades; mayores plazos y periodos de gracia y diferenciación de paquetes de financiamiento entre un estado y otro, tomando en cuenta elementos cambiantes como los factores agroclimáticos, etc. Las principales lecciones aprendidas fueron:

- El método de base comunitaria, orientado al mercado para asentar a las familias rurales sin tierras demostró ser ágil y efectivo. La mayoría de las comunidades hicieron uso de posesión de sus propiedades en un lapso de 90 días;
- La auto-selección para la participación es efectiva; la inmensa mayoría de beneficiarios tenían ingresos familiares y características acordes con el perfil deseado;
- El tamaño modesto de los grupos comunales que adquirirían propiedades (15 a 30 familias) supone una ventaja. Los grupos con menos de 15 ó más de 50 familias pueden enfrentar dificultades;
- A pesar de la pobre calidad de la tierra encontrada en la zona nordeste de Brasil, las comunidades por lo usual escogían buenas tierras, a precios que les permitían obtener ahorros sustanciales en comparación con los métodos tradicionales y sin aumentar el precio de la tierra;
- Los precios de tierra por familia fueron significativamente más bajos que los precios actuales de las primeras expropiaciones hechas en la zona nordeste del país;
- Contar con buenos sistemas de información y de evaluación continua es crucial para resolver los problemas con prontitud y darle seguimiento a un proyecto que involucre diversos grupos comunales en varios estados;
- Inversiones comunales: para evitar la emigración y que las familias permanezcan en sus lugares de origen, hay que crear las condiciones para que se establezcan en el área inmediatamente después de haber comprado las tierras. Se introdujo un mecanismo, a través del cual, a continuación de la compra de la tierra, la Unidad Técnica Estatal calculaba el monto de la inversión comunal a la que tenía derecho cada asociación beneficiaria, más una ayuda de US\$1,300.00 para gastos de establecimiento de cada familia. Este mecanismo ágil permitió a las familias beneficiarias utilizar de inmediato los fondos para mudarse y establecerse. La seguridad de poder utilizar los recursos de las inversiones en las tierras recién adquiridas, sin la necesidad de trabajar como jornaleros para mantener a sus familias, fue un estímulo para que los beneficiarios se establecieran en las propiedades con rapidez e iniciaran sin demora alguna las prácticas agrícolas;
- Organización de asociaciones: las asociaciones de productores recién formadas tendían a carecer de una serie de principios consensuados que guiaran las relaciones interpersonales y la comprensión de las políticas públicas y nociones básicas de planificación, las que eran necesarias para que las colonizaciones fueran sostenibles. La capacitación correcta de los colonos es necesaria para iniciar y ejecutar con eficiencia las actividades de colonización, creando las fundaciones para la sostenibilidad de la misma;

- Asistencia técnica: en el primer año del proyecto, la asistencia técnica oficial no fue ni oportuna ni de calidad. Las comunidades necesitan de asistencia técnica más efectiva y eficiente para planificar actividades agrícolas de las familias, en especial durante los tres primeros años de colonización en las áreas de producción de cultivos, procesamiento, almacenaje y mercadeo;
- Participación de los beneficiarios y consejos consultivos: el diseño del proyecto coloca al beneficiario al frente de todo y el éxito dependerá de su participación activa a través de las asociaciones comunales en todas las etapas del ciclo del proyecto;
- Las asociaciones mostraron una capacidad impresionante para movilizar a sus miembros, seleccionar y negociar las tierras a comprar, preparar las inversiones agrícolas productivas y ejecutarlas;
- La evaluación demuestra la factibilidad financiera y económica de la mayor parte de los sub-proyectos de inversión, con retornos financieros en zonas climáticas más favorables que exceden los cálculos iniciales. En zonas semiáridas, los estimados financieros se cumplen si el acceso al agua es adecuado. Los problemas del agua deben resolverse, según sea el caso;
- Un buen sistema de manejo de información es la clave para el monitoreo y la ejecución; con la evaluación, permite identificar con anticipación problemas o mejoras/adaptaciones continuas;
- La asistencia técnica y el crédito son insumos vitales en los primeros años de una nueva colonización para crear, consolidar e innovar las actividades productivas, forjar la cohesión social y fomentar la sostenibilidad. Garantizar su presencia en zonas rurales demanda una estrategia y un robusto sistema de seguimiento. Contar con buenos programas de evaluación y diseminación de la información revisten de importancia capital;
- La capacidad institucional para analizar y procesar cantidades masivas de propuestas de adquisición y de inversiones agrícolas complementarias se convirtió en una limitante;
- La auto-selección de los participantes permitió definir mejor las metas de mitigación de la pobreza y compromiso hacia el proceso de colonización. El análisis de los modelos de granjas típicos del universo del proyecto mostraron una productividad agrícola familiar y flujos de cajas suficientes para cumplir con las obligaciones de pago después del periodo de gracia de tres años, así como el potencial para incrementar a largo plazo el ingreso familiar. La mayoría de las familias ahorran para cumplir con los abonos;
- Por lo usual, les toma a las familias varios años para asentarse, organizar la casa, ejecutar las inversiones en la granja y establecer cultivos y actividades de subsistencia básica, para luego hacer la transición hacia actividades productivas

más complejas, variadas y lucrativas, facilitadas por el acceso a crédito y asistencia técnica; y

- La condición básica necesaria para asegurar el éxito de una reforma agraria asistida por el mercado es que dicho mercado de tierra funcione como se debe. Para ello, se necesitan de las siguientes condiciones:
  - a) Factores que estimulen la inversión: (i). Derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos; (ii) Marco institucional necesario para salvaguardar estos derechos; (iii) Mayor integración entre el mercado de tierras y otros mercados (en especial el mercado financiero); (iv) Asistencia técnica;
  - b) Factores que evitan la distorsión de los precios de la tierra y la improductividad: (i) Eliminación de los incentivos sectoriales (incentivos fiscales, crédito, subsidios, etc.); (ii) Impuestos a la propiedad; (iii) Estabilidad macroeconómica que evita la acumulación de propiedades motivada por inversión y especulación; (iv) Volumen de las tierras en venta es mayor que la demanda; y
  - c) Otros factores que fortalecen las funciones del mercado: (i) Sistemas de información del mercado; (ii) infraestructura rural y servicios básicos.

### **Aplicabilidad en Nicaragua**

69. El Programa brasileño reviste de gran importancia y aplicación en Nicaragua. Al igual que Nicaragua, la experiencia brasileña de la reforma agraria basada en las expropiaciones no arrojó los resultados esperados. Todas partes involucradas consultadas en Nicaragua coincidieron en la necesidad de evitar “regalos” de tierra y de contribuir significativamente a la financiación de la adquisición de tierras. La mayor parte de los elementos que contribuyeron al éxito del proyecto en Brasil también se encuentra presente en Nicaragua: una fuerte demanda de tierras por parte de personas con vocación rural y productiva; una cantidad adecuada de instituciones financieras con voluntad y capacidad de ofrecer productos financieros a los beneficiarios para ayudarles a sufragar diversas inversiones y costos operativos que sean necesarios. La función del Comité Municipal de Desarrollo Rural Sostenible en Brasil bien la podría desempeñar el Comité de Desarrollo Municipal en Nicaragua, con la condición que las municipalidades elegidas para participar en el proyecto piloto deberán tener un nivel mínimo de capacidad o de brindarles asistencia técnica para que alcancen ese nivel requerido.

70. Uno de los factores que contribuyeron al éxito del programa en Brasil fue la oferta adecuada de tierras, evidente por la oferta de buena tierra a la venta a precios razonables. Se cree que el aumento en las tasas impositivas que gravaron tierras baldías o improductivas influyó en la oferta de las tierras. En Nicaragua, la cantidad de tierras adecuadas (precios accesibles con buen potencial productivo y acceso a los mercados) es un dato desconocido, por lo que hay que investigar más al respecto para saber si el volumen es suficiente para garantizar que el programa de acceso a la tierra no provoque presiones especulativas e inflacionarias sobre los precios de la tierra.

## **Perfil 4: Guatemala: Proyecto de Fondos de Tierras**

### **Breves Antecedentes/Contexto del País**

71. Guatemala se caracteriza por la importancia extrema que tiene la agricultura desde las perspectivas sociales y económicas. Históricamente, el sector agrícola ha tenido un impacto mayúsculo en la economía nacional al aportar el 23% del Producto Nacional Bruto (1997), mientras que el 61.4% de la población total vive en las zonas rurales (2000). La desigual distribución de la tierra es uno de los principales problemas que enfrenta Guatemala. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, Granos y Alimentos (MAGA) en 1998, el 96% de los productores cultivaban el 20% de la tierra y vivían bajo condiciones de subsistencia. Al mismo tiempo, sólo el 0.2% de los productores poseen el 70% de la tierra, utilizada para rubros agrícolas de exportación.

### **Descripción del Programa**

72. El Proyecto del Fondo de Tierras en Guatemala, se concibió como la primera fase de un programa más amplio, cuyo objetivo era asistir al gobierno de Guatemala (GdG) a: a) establecer un programa que facilitase el acceso de los beneficiarios a la tierra; b) apoyar dicho acceso mediante asistencia técnica y financiamiento de sub-proyectos productivos; c) mejorar el marco legal e institucional, de modo tal que los mercados de tierras funcionen con mayor eficiencia. El Proyecto del Fondo de Tierras en Guatemala se ejecutó del 2000 al 2005 y tuvo un costo de US\$80.1 millones de dólares, incluyendo la contribución de US\$50.6 millones para el Fondo de Tierras que se creó bajo el proyecto.

73. Establecido dentro del contexto de los Acuerdos de Paz de 1996, el programa estaba enfocado en dar apoyo a los compromisos relacionados con la tierra, adquiridos durante los Acuerdos Socioeconómicos Agrarios y los Acuerdos de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en particular a lo que se refiere al acceso a la tierra. El gobierno acordó la conformación de una comisión conjunta de la tierra para un programa de 10 años de duración, lo que se vio reflejado en la Ley de Fondos de Tierras N° 24-99, promulgada de conformidad con los compromisos adquiridos durante los acuerdos de paz. En consecuencia, el gobierno le solicitó al Banco Mundial apoyo a través de un Préstamo Adaptable de Programa (APL).

### **Beneficiarios y Alcance del Proyecto**

74. La población meta primaria eran 7,500 familias rurales pobres, constituidas por comunidades rurales pobres organizadas que carecían de tierras suficientes para realizar actividades productivas. Otros beneficiarios potenciales eran segmentos rurales pobres, pobres con parcelas y campesinos sin tierras, en especial indígenas y mujeres jefas de familias. El proyecto tenía un alcance nacional. Se había votado en contra de un proyecto de índole regional porque se temió que bajo este tipo de alcance podía provocar el aumento del precio de la tierra en el área.

### **Mecanismos Financieros e Inversiones y Servicios Complementarios**

75. Como parte de los Acuerdos de Paz firmados en diciembre de 1996 para terminar con la Guerra civil que asoló al país por 36 años, el Gobierno de Guatemala estableció un Fondo de Tierras adscrito al Ministerio de Agricultura en diciembre de 1997 para promover una reforma

agraria impulsada por el mercado. El Fondo se convirtió en el principal programa gubernamental que otorgaba préstamos subsidiados para pequeños productores de escasos recursos dueños de parcelas y familias sin tierras, con el fin de que compraran o alquilaran tierras a los grandes terratenientes. El Fondo crea políticas, escoge a los beneficiarios de conformidad con los criterios y mecanismos de selección, supervisa y contrata los servicios que se les prestan a las comunidades beneficiarias a través de agencias intermediarias (ONG).

76. FONTIERRA financió los costos legales asociados la compra de las tierras, sin cobrar ningún centavo. El costo de la asistencia técnica posterior a la compra de propiedades fue subsidiado de forma decreciente por tres años: 100% en el primer año, 65% en el segundo y 30% en el tercer año. La asistencia técnica se orientó principalmente hacia el fortalecimiento de la organización social productiva y capacitación en producción.

77. Se otorgaron créditos a corto plazo por hasta 18 meses; a mediano plazo hasta por 8 años y largo plazo hasta por 30 años. La tabla de amortización se hizo con base en el tipo de crédito y naturaleza de los proyectos productivos, tomando en cuenta la rentabilidad de los mismos, el flujo de caja y los requerimientos de los beneficiarios para satisfacer sus necesidades básicas.

78. Con base en la experiencia de Colombia, se concluyó durante el diseño del proyecto que los subsidios de compras de propiedades favorecerían más a los terratenientes vendedores que a los beneficiarios. Por tanto, el proyecto de Guatemala no incluyó ningún subsidio para compras, pero sí una subvención inicial para hacer las inversiones complementarias y apoyar la puesta en marcha de proyectos productivos, con el supuesto que así se maximizaría la utilidad de este fondo según las prioridades de cada persona. Una parte de la subvención inicial se utilizó para hacer el primer abono del préstamo y pagar los impuestos correspondientes. Las comunidades hicieron varias gestiones para el pago de los créditos como: (i) se procedía dividir la tierra adquirida entre los miembros de la comunidad, de modo que cada miembro contribuía en efectivo a un fondo de amortización de deuda, de acuerdo con la extensión de la tierra que le tocaba a cada quien; (ii) la comunidad conservaba una parte de la tierra bajo el régimen comunal, al tiempo que los familiares se comprometían a trabajarla por una cantidad acordada de tiempo y esfuerzo. El préstamo otorgado por el Fondo de Tierras incluía un periodo de gracia de 4 años sin pago de intereses o principal y una tasa del 5% una vez concluido el periodo de gracia.

79. Asimismo, las subvenciones se destinaron a los sub-proyectos comunitarios para obras sociales (pequeños sistemas de suministro de agua) y obras civiles de producción (caminos de acceso), bienes de inversión de infraestructura complementaria y relacionadas con la tierra adquirida durante el programa. A las comunidades beneficiarias se les pedía una contribución mínima del 9%

### **Mecanismos de Ejecución**

80. El Proyecto de Fondo de Tierras utilizó una metodología centralizada para el envío, revisión, verificación y aprobación de las solicitudes de crédito. Una Unidad Coordinadora del Proyecto de FONTIERRA (UCP), así como las unidades técnicas y financieras se encargaban de analizar las solicitudes y de llevar a cabo los análisis socioeconómicos de los grupos solicitantes.

81. Un aspecto fundamental de la metodología de FONTIERRA fue la elaboración de los Proyectos Productivos Integrados, en los cuales se describen las actividades y procesos que debe

realizar el grupo de beneficiarios y cuáles son los que posibilitan la viabilidad financiera del proyecto, incluyendo el pago del préstamo.

82. Los grupos solicitantes identifican la parcela de tierra que desean comprar e introducen su solicitud ante FONTIERRA. Luego unidades especializadas de FONTIERRA procede a hacer una evaluación socioeconómica, legal y técnica – catastral de la tierra y del grupo solicitante. Después de esta evaluación, un consultor o firma consultora externa realiza una valuación. Es entonces que el grupo procede a negociar el precio con el dueño de la tierra.<sup>25</sup> Antes de comprarla, un consultor técnico asignado y pagado por FONTIERRA procede a elaborar un proyecto productivo integrado. La Unidad de Asistencia Técnica Externa realiza inicialmente el proceso de control y verificación, cuyos resultados son analizados por la Comisión de Control y Verificación. La aprobación del préstamo depende de la Comisión de Créditos de FONTIERRA.

83. Con la mirada puesta en la descentralización de las operaciones financieras, FONTIERRA promovió la administración de los recursos a través de fondos fiduciarios, cooperativas legalmente constituidas, ONG, organismos internacionales, entre otros.

84. De conformidad con el diseño del proyecto, se pudo haber empleado una gama de instrumentos de financiación como: (i) créditos para la compra de tierras; (ii) arrendamiento financiero de tierras; (iii) préstamos individuales; (iv) préstamos colectivos/grupales; (v) participación de los bancos comerciales a través de los fondos de garantía. En la práctica, el cuarto método (préstamos colectivos/grupales) fue el principal instrumento utilizado. Los pagos se transfirieron directamente del Fondo de Tierras al grupo que compró la tierra.

85. El desembolso de los créditos para la compra de tierras o arrendamiento con opción a compra se hizo en nombre del dueño de tierra, a través de la forma acordada por el vendedor y FONTIERRA. En el caso de los préstamos para proyectos productivos, los desembolsos se hicieron a favor de los beneficiarios del préstamo mediante el depósito de los fondos en una cuenta abierta en el banco más cercano a la comunidad o vía cheque entregado a los beneficiarios. Esta modalidad se utilizó para capital de trabajo, seguridad alimentaria, ganadería menor, pequeñas y micro empresas rurales y demás gastos menores. En el caso de maquinaria y equipo agrícola, sistemas de riego, viviendas básicas y ganadería, los desembolsos se le hicieron directamente a los proveedores de los servicios o bienes adquiridos por el beneficiario del préstamo.

86. Los fondos crediticios se canalizaron mediante un Fondo Fiduciario adscrito al Fondo de Tierras para administrar y desembolsar los préstamos así como los fondos contraparte del proyecto. La UCP retiraba los fondos de la cuenta especial para pagar: (a) bienes y consultorías adquiridos por la UCP; (b) sub-proyectos comunales. La UCP transfería los fondos a las comunidades directamente en todos los casos donde la comunidad era la responsable de las adquisiciones. Las adquisiciones de inversiones comunales las hacía la comunidad o la UCP. Cuando las comunidades hacían las compras directas, los fondos se depositaban en una cuenta bancaria de la comunidad, la cual se abría cuando la comunidad recibía su personería jurídica. El Fondo de Tierras y la comunidad firmaban un contrato (que por lo general abarcaba todas las

---

<sup>25</sup> Poco después se cambió esta metodología porque los grupos estaban en desventaja al momento de negociar con los grandes terratenientes. En las regulaciones operativas actuales de FONTIERRA, el subdirector de la Unidad de Acceso a la Tierra entabla negociaciones con el dueño de las tierras para acordar el precio de venta.



actividades propuestas en el proyecto productivo original aprobado por el Fondo de Tierras). Cada transferencia tenía un techo de US\$10,000. Luego las transferencias de fondos se programaban de acuerdo con la naturaleza del contrato. El Fondo de Tierras se encargaba de la supervisión y visitas de campo, según el caso. La comunidad se encargaba de la utilización de los fondos. El proceso de supervisión y auditoría a nivel comunitario se basaba en los resultados más que en los insumos, así como en los términos y plazos estipulados en el contrato.

## **Resultados Principales**

87. Entre los años 2000 y 2004, el Proyecto atendió a 15,487 familias beneficiarias que adquirieron tierras mediante la compra de 186 haciendas; en resumen, esta cifra significa que se alcanzó más del doble de la meta original. De acuerdo con el diseño del proyecto, el organismo ejecutor FONTIERRA brindó atención especial a los grupos marginados. Por ejemplo, el Proyecto abrió una Unidad de Mujeres Campesinas como parte del Fondo de Tierras, mediante la contratación de dos indígenas profesionales asistentes. La unidad cristalizó las metas del proyecto en lo que se refiere a la representatividad de género e indígenas en los beneficiarios. El Sistema de Monitoreo & Evaluación del Fondo de Tierras indica que más del 30% de los beneficiarios son familias indígenas y más del 11% son familias con mujeres al frente del núcleo familiar.

88. El proyecto le brindó asistencia técnica y legal a 186 grupos de agricultores beneficiarios para: (i) establecerse como entidades formales; (ii) negociar con los dueños de tierras; (iii) inscribir en el registro las tierras recién adquiridas; (iv) organizarse para emprender actividades productivas y planificar el uso de la tierra recién adquirida.

89. El proyecto utilizó US \$16.5 millones de dólares para financiar inversiones de infraestructura productiva complementaria en las parcelas compradas bajo el proyecto. Éste financió 240 sub-proyectos, de los cuales 161 correspondían a producción y 79 de infraestructura social. Entre los sub-proyectos de producción se observan: producción ganadera (59), plantaciones de cultivos comerciales (30: café, cardamomo y piña), mecanización agrícola (20), reforestación (14), riego (13), comercialización (16) y bodegas (6). Los sub-proyectos sociales eran: sistemas de agua potable (17), viviendas (20), centros urbanos (17), reparación de caminos y puentes (11), apoyo comunitario (10). El proyecto utilizó una metodología determinada por la demanda para seleccionar las propuestas de los sub-proyectos. El proceso de selección utilizado fue transparente y contemplaba la elaboración de las propuestas por parte de las comunidades con asistencia técnica brindada por el Proyecto, valoración de las propuestas a cargo de la UCP y la selección final y aprobación por parte de un Comité Técnico.

90. Más de 15,000 familias se beneficiaron de los sub-proyectos. Éstos fueron catalogados por los supervisores y beneficiarios como de mucha calidad. Los sub-proyectos productivos contribuyeron a la generación de ingresos al financiar la compra de insumos para aumentar la productividad agrícola. Los sub-proyectos de infraestructura social eran inversiones para la mejora de la calidad de vida que originalmente se habían contemplado como insumos provenientes de la canalización de otros esfuerzos – como el Fondo de Inversión Social – a favor de las fincas y granjas participantes en el Proyecto. Sin embargo, esta coordinación inter-proyectos era una tarea difícil, por lo que los sub-proyectos de infraestructura social compensaron esta deficiencia.

91. En el transcurso del proyecto, el Gobierno adjudicó US\$56 millones de dólares a FONTIERRA para financiar las compras de tierras, adquiriendo un total 186 fincas con una

extensión total de 71,361 hectáreas, beneficiando a un total de 15,487 familias, con un tamaño promedio de 4.6 hectáreas por familia.

92. Aunque este componente cumplió con éxito las metas cuantitativas, el impacto general se vio disminuido por el contexto institucional y político imperante en Guatemala en cuanto al acceso a la tierra. Hubo dos aspectos muy problemáticos de esta deficiencia: (i) la ausencia de una política gubernamental determinada para facilitar el acceso a la tierra mediante, por ejemplo, impuestos a la propiedad y demás intervenciones que mejoraran la eficiencia de los mercados de tierras y la oferta de parcelas como parte de una estrategia integrada de desarrollo rural; (ii) un patrón de intervenciones políticas en las acciones de la junta directiva de FONTIERRA condujo hacia acusaciones de falta de transparencia en las tomas de decisiones de la institución.

93. El proceso se volvió cada vez más burocrático, cuando el tiempo promedio para aceptar, procesar las solicitudes y aprobar los préstamos pasó de 13 meses en 1998 a 24.5 meses en el 2001.

### **Lecciones Aprendidas**

- Otorgar préstamos para la compra de tierras en sí no es suficiente para incrementar los ingresos de los beneficiarios, por lo que tiene que complementarse con un paquete integrado de asistencia técnica y combinación de subsidios y financiamiento para inversiones productivas, sociales y costos operativos;
- Aspectos a nivel de finca: (i) La asistencia técnica requerida para incrementar la productividad agrícola es vital y debe estar al alcance de la mano desde el primer momento que arranca el proyecto, en especial si no existen programas efectivos de extensión en el sector público. (ii) Los beneficiarios deben tener control y responsabilidad total por el uso de los préstamos y subvenciones. (iii) Debe imponerse un límite para la cantidad de personas por granja así como esfuerzos que contrarresten la creación artificial de grupos. (iv) Las necesidades básicas y de vivienda pueden abordarse y resolver al inicio del asentamiento de las familias en las parcelas adquiridas, a fin de liberar fondos para las inversiones productivas;
- Aspectos Financieros: (i) Necesidad de un sistema computarizado de Manejo Financiero (MF): la falta de un sistema automatizado de contabilidad en el Proyecto dio como resultado un manejo contable complejo en Excel, recargando con más tareas al personal respectivo, incrementando los riesgos de errores no detectados y limitando la disponibilidad de información;
- Sistemas de información sobre los mercados de tierras: La creación de un sistema informativo sobre el mercado de tierras resultó muy difícil y requiere de una agencia de línea bien establecida y con fuerte respaldo financiero;
- La oferta privada de tierras depende mucho de los incentivos que estimulen la venta, los cuales en Guatemala son muy pocos debido a la inestabilidad

macroeconómica y ausencia de cargas impositivas. En consecuencia, hubo poca oferta de tierras en venta, por lo que los grupos pasaron mucho tiempo buscando las parcelas que consideraron aptas. Esta situación hizo que grupos de escasos recursos económicos abandonaran el proceso de solicitud de financiación;

- El Fondo de Tierras posee una lista de propiedades que por lo general son de mala calidad. A simple vista, pareciera que el Fondo de Tierras les da a los terratenientes deshacerse de las propiedades de mala calidad. Cuando se visitaron tierras de buena o razonable calidad, la adquisición fue un proceso largo por la búsqueda activa de los beneficiarios para detectar propiedades similares así como por el tiempo exagerado que requería dicha búsqueda. Muchos beneficiarios optaron por contratar a un intermediario para que buscara buenas propiedades por ellos;
- Debido a la falta de capacidades, los grupos negociaban los precios de venta en una posición desventajosa. A menos que recibieran el apoyo de alguna organización, los grupos entraban a negociar sin ninguna preparación, por lo que las transacciones eran desiguales por la mejor preparación académica y experiencia de los terratenientes;
- Hubo problemas para seleccionar a las firmas de asistencia técnica: (i) Firmas asignadas por FONTIERRA sin que los grupos participaran en la selección; (ii) Falta de una metodología estandarizada para ofertar los servicios de asistencia técnica; (iii) La asistencia técnica se daba en un lenguaje que no se acomodaba a los localismos; (iv) Falta de apoyo al marketing y formación de capacidades de las organizaciones; (v) Los grupos no tenían capacidad para pagar la asistencia técnica una vez que cesaba el subsidio del primer año;
- Los mecanismos para combatir la pobreza deben ser simples, explícitos, sujetos a monitoreo, basados en criterios objetivos, propulsores de la transparencia, reductores de las interferencias políticas en la distribución de los recursos del Proyecto y asegurar que dichos recursos lleguen efectivamente hasta las comunidades más pobres;
- Las inversiones del Proyecto serán más sostenibles si las comunidades contribuyen al cofinanciamiento de los sub-proyectos y si muestran una creciente y activa participación;
- Una campaña publicitaria bien diseminada y diseñada es esencial para asegurar la transparencia y conocimiento adecuado de los objetivos y contenidos del programa, por parte de todos los beneficiarios potenciales;
- La asistencia técnica debe ser accesible para las comunidades rurales, para permitirles identificar, preparar y ejecutar sus propios sub-proyectos;
- La estandarización de la documentación de los sub-proyectos, diseños técnicos y costos unitarios simplifica el proceso de elaboración y evaluación de los

mismos, facilita la adquisición de bienes y obras, previene redundancias de diseño y mejora la calidad de los sub-proyectos, estimulando por ende la participación de las comunidades más pobres y la reducción de los cuellos de botella en el ciclo de los sub-proyectos;

- Un enfoque de ejecución descentralizada demostró ser la opción más eficiente al contratar los servicios de organizaciones intermediarias y darles directamente los fondos a las comunidades para que éstas se encargaran de buscar asistencia técnica, capacitaciones y ejecutar las inversiones complementarias;
- Una estrategia de desarrollo rural debe ir más allá del simple acceso a la tierra. Por un lado, es menester fortalecer a las instituciones públicas (catastro, registro de la propiedad, etc.) y por el otro lado, el estado debe invertir en las áreas rurales, en especial en infraestructura rural y social, con énfasis en la formación de capacidades y educación de las comunidades rurales, particularmente capacidad de organización;
- En términos generales, el proceso del acceso a la tierra implica la formación de nuevas comunidades. Las fincas en venta no poseían la infraestructura social adecuada para recibir crecientes poblaciones de colonos. Se tuvieron que hacer nuevas inversiones en servicios básicos;
- La transferencia de las fincas a los grupos organizados complicó la administración de los recursos y el manejo contable. Se recomiendan transferencias individuales de propiedades;
- Tres años de asistencia técnica fueron insuficientes. El tiempo requerido para mudar a las familias, para resolver conflictos organizacionales y para desarrollar una infraestructura social mínima significó que en los dos primeros años, las familias no se dedican por completo a las actividades productivas; y
- Dada la importancia de los servicios de extensión para el modelo de acceso a la tierra, se necesitaron de esfuerzos extras para fortalecer la capacidad existente en el país y asegurarse que existe una capacidad multidisciplinaria para atender áreas como producción, mercadeo, organización y fortalecimiento de pequeñas empresas.

### **Aplicabilidad en Nicaragua**

94. El Proyecto del Fondo de Tierras arroja muchas lecciones valiosas para el contexto nicaragüense. El proyecto demostró la importancia de contar con una política gubernamental para facilitar el acceso a la tierra a través, por ejemplo, de impuestos a la propiedad y demás intervenciones para mejorar la eficiencia de los mercados de tierras y la oferta de propiedades en venta. Este aspecto reviste de gran importancia para Nicaragua porque se desconoce si existe una adecuada oferta de tierras, por lo que podría ser un obstáculo para el buen suceso de un programa de acceso a la tierra en el país. Por tanto, es fundamental entender a profundidad la oferta potencial de tierra y, si es necesario, explorar políticas alternas para mejorar los mercados de tierras.

95. Al igual que Guatemala, en Nicaragua no existen corredores inmobiliarios comerciales en las zonas rurales. El proyecto en Guatemala, tenía como objetivo ambicioso crear una oficina de compra y venta, pero fracasó al ver que esta tarea sobrepasaba la capacidad del proyecto, por lo que debería dejarse en manos del sector privado la realización de esta acción. Asimismo, la experiencia guatemalteca es una advertencia para los gobiernos que intenten crear bancos de tierra mediante la compra de tierras de propietarios dispuestos a vender. Los resultados mostraron que los precios de las tierras aumentan, así como la disponibilidad de tierras de mala calidad. Lo mejor es que los posibles compradores (los beneficiarios del programa de acceso a la tierra) tomen la iniciativa de identificar tierras aptas y negociar la compraventa. Como aspecto positivo de la experiencia guatemalteca, podemos decir que la descentralización adoptada para administrar los recursos a través de fondos fiduciarios, cooperativas, ONG y similares trabajaría bien en Nicaragua. Incluso la idea de los Proyectos Productivos Integrados es buena y podría funcionar en el contexto nicaragüense si se cuenta con una buena y constante asistencia técnica y asesoría.

La presente Nota de Políticas realizada por la FAO en colaboración con el Banco Mundial responde a la solicitud del Ministro de Agricultura de Nicaragua en reconocimiento del problema creciente de acceso a la tierra por parte de los estratos más pobres de las áreas rurales, además de la inseguridad en la tenencia de este recurso. El análisis de literatura y las estadísticas disponibles apuntan hacia un proceso de reconcentración de la tierra en Nicaragua durante las últimas dos décadas estimulado por varios procesos, entre los que destacan: la expansión de la frontera agrícola, seguida por la conversión de pequeñas parcelas en grandes pastizales; dinámicas especulativas en los mercados de tierras; y la venta de las tierras por los beneficiarios de la reforma agraria emprendida en los años ochenta y por los pequeños agricultores, quien se ven forzados por el descenso de los precios y/o desastres naturales. Los procesos de reconcentración van estrechamente asociado con la sub-utilización de la tierra y con pobres niveles de inversión.

Los autores de esta Nota de Políticas realizan un repaso exhaustivo de diversos programas de acceso a la tierra y de sus modelos de financiación en otros países de América Latina incluyendo Brasil, Guatemala, Honduras y México, así como un análisis de los actores nicaragüenses que podrían ser potencialmente implicados en un programa de tal naturaleza. Con base en estos análisis y teniendo en cuenta el legado de la distribución de la tierra en Nicaragua y el marco gubernamental existente, los autores esbozan los elementos principales a tener en cuenta en el diseño de un Programa Piloto de acceso a la tierra en Nicaragua acorde con un enfoque de planificación territorial descentralizada. Concluyen que un programa de acceso a la tierra puede contribuir a superar las imperfecciones de mercado y a aliviar de la pobreza rural, siempre y cuando se dirija a familias rurales con vocación agrícola y se conciba como elemento adicional dentro de una estrategia de desarrollo rural. Eso implica un cambio fundamental en el enfoque tradicional de redistribución y asignación de tierras en Nicaragua, el cual fue motivado principalmente para solucionar conflictos políticos (tierra por paz), frecuentemente implementado de manera ad-hoc y a corto plazo, sin inversiones complementarias en infraestructura ni en servicios básicos sociales y productivos, como asistencia técnica y capacitación. Existe un amplio consenso entre entidades gubernamentales y civiles sobre la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos sostenibles de acceso a la tierra que ayuden a la inserción productiva de agricultores carentes de este precioso recurso.

