



en breve

maio 2005 No. 70



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

BRASIL

PROYECTO INNOVADOR MEJORA EL ACCESO A LA TIERRA Y LOS INGRESOS DE FAMILIAS RURALES POBRES

Anna Roumani y Luis Coirolo

Brasil ha desarrollado un nuevo método para ejecutar la reforma de la tenencia de la tierra dirigido por la comunidad y basado en el mercado, por medio del cual trabajadores rurales y agricultores pobres, ya sea con tierras insuficientes para la subsistencia o sin tierra, pueden formar asociaciones de beneficencia que les permitan obtener financiamiento para comprar propiedades agrícolas, negociando directamente con los propietarios. El "paquete" de financiamiento incluye además fondos complementarios cuyo fin es invertir en el mejoramiento de la productividad de la tierra (agua, electricidad, ganado, maquinaria agrícola) o del bienestar social (vivienda, escuelas). Los resultados son buenos pues los ingresos de los beneficiarios han aumentado sustancialmente debido a una mejor producción agrícola y el enfoque también ha incrementado el ritmo de acceso a la tierra y disminuido su costo para los pobres en zonas rurales en todo el Nordeste y otros lugares de Brasil.

Comenzar pequeños y expandirse rápidamente

Este nuevo enfoque fue probado en un proyecto piloto de dos años bajo el Proyecto de lucha contra la pobreza rural en Ceará, financiado por el Banco en los años 1996 y 1997. Se comprobó que era rápido, de bajo costo y no conflictivo, en comparación con otros métodos de acceso a tierras administrados por el Estado. Con apoyo del Banco Mundial, el Gobierno puso en marcha un programa mejorado y extendido, bajo el Proyecto piloto de tenencia de tierras y alivio de la pobreza de Brasil (*Cedula da Terra – CT*). CT fue ejecutado entre 1998 y 2002 en cinco estados del Nordeste de Brasil que presentaban una grave falta de tierras y que además mostraban un buen pronóstico en cuanto a la rápida y eficaz ejecución del proyecto, a tierras disponibles en el mercado, a variedad de ambientes naturales

y a Gobiernos estatales y Unidades Técnicas Estatales (UTE) con capacidad de ejecución probada durante los Proyectos de alivio contra la pobreza en las zonas rurales del nordeste financiados por el Banco. En conjunto, estos esfuerzos lograron el asentamiento de 16.000 familias en 425.000 hectáreas. 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, según el costo promedio por familia beneficiaria.



El nuevo modelo ganó amplio apoyo a pesar de un estridente debate público sobre si posibilitar que las familias pobres compraran tierras era la forma adecuada de abordar una injusticia social, como alternativa a la exclusiva expropiación y distribución subvencionada de tierras. Un programa mejorado y extendido a 14 estados comenzó a ejecutarse con el Primer proyecto de reducción de la pobreza a través del acceso a la tierra (*Crédito Fundário*, 2001 a la fecha) que, en 2006, habrá beneficiado a 50.000 familias. El Plan Nacional de Reforma Agraria, plan gubernamental a largo plazo que dirige el Ministerio de Desarrollo Agrícola en asociación con los estados y sus unidades técnicas, organizaciones de la sociedad civil –las cuales incluyen a los 25 millones de afiliados de la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG)– y el Banco Mundial, busca establecer a 530.000 familias por medio de diversos métodos de acceso a la tierra, entre ellas a 130.000 hogares que utilizarán el *Crédito Fundário*.

Los principios del enfoque

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

tierras recientemente adquiridas; y un marco operacional centrado en la innovación, pruebas experimentales, una evaluación exhaustiva y el afinamiento. El nuevo modelo descansa en la participación y la negociación, la buena gobernabilidad y la formación de capital social. Los trabajadores rurales pobres cuentan con plena participación y adquieren títulos de propiedad permanentes que no califican para la expropiación, lo que complementa pero no reemplaza otras iniciativas de la reforma de la tenencia de la tierra.

El modelo descansa en cuatro fundamentos sólidos: i) un análisis minucioso que muestra que el acceso limitado a la tierra y la inequidad extrema en la tenencia de tierras están fuertemente relacionados con la pobreza rural en Brasil y que la reforma agraria puede hacer un aporte significativo a la reducción de la pobreza; ii) antiguos esfuerzos gubernamentales por desarrollar instrumentos eficaces y efectivos para reducir la concentración excesiva de tierras y la pobreza en la región del Nordeste de Brasil; iii) una revisión de la política mundial de reforma de la tenencia de la tierra; y iv) la experiencia de programas de desarrollo comunitarios y regidos por la demanda ejecutados en el marco de los Proyectos de lucha contra la pobreza en zonas rurales en el Nordeste de Brasil con financiamiento del Banco. Por el lado de la oferta, la estabilización económica de la década de los noventa, severas reducciones en la subvención a créditos agrícolas y un aumento excesivo en los impuestos a las tierras rurales no productivas disminuyeron el atractivo de tener tierras con propósitos especulativos, lo que aumentó la oferta de tierras y bajó los precios.

El proceso, en el que participan representantes de los sindicatos de trabajadores rurales tanto a nivel gubernamental como federal, consiste en que grupos autoseleccionados de trabajadores rurales pobres y agricultores de subsistencia forman asociaciones, que identifican tierras adecuadas y negocian la compra directamente con los propietarios dispuestos a vender. Luego, las asociaciones presentan, al organismo estatal pertinente, una declaración formal de la voluntad del propietario de vender la tierra a la comunidad a un precio especificado y piden confirmación de que el título de dominio está limpio y que el precio negociado coincide con el precio de mercado.

A continuación, las asociaciones presentan su proyecto de compra de tierra a la Unidad Técnica Estatal (UTE) junto con un plan de inversiones para la comunidad. La UTE verifica la idoneidad de los beneficiarios según condiciones definidas de focalización y aprueba la compra de tierra, usualmente en orden cronológico de recepción. Con la aprobación de la UTE, las comunidades pueden optar a un préstamo para la compra de tierras, proveniente de una cuenta creada con recursos presupuestarios del Gobierno Federal y administrado por un banco comercial brasileño. El préstamo cubre el precio de compra de la tierra más otros gastos relacionados como el levantamiento del terreno.

Inicialmente los préstamos se otorgaban por 10 años con tres años de gracia y a la tasa de interés a largo plazo fijada por el gobierno, condiciones que luego se modificaron para ajustarse a la Ley Complementaria 93, es decir, 20 años con 3

años de gracia y un descuento de 50% en la tasa de interés nominal para las asociaciones ubicadas en áreas con dificultades agroclimáticas (como las semiáridas) que efectúen un pago oportuno.

El “paquete” de financiamiento por familia es en promedio de R\$11.200 o unos US\$3.825 al tipo de cambio actual y combina fondos (reembolsables) para la adquisición de tierras (*Subprojetos de Aquisição da Terra/SAT*) y fondos concursables para la inversión en explotación agrícola (*Subprojetos de Investimentos Comunitários/SIC*). Las asociaciones comunitarias envían propuestas para la utilización del dinero de las donaciones en subproyectos comunitarios complementarios y asistencia técnica para impulsar la productividad agrícola y los ingresos. Las UTE evalúan las propuestas según criterios técnicos, económicos, ambientales y de sostenibilidad. Los beneficiarios deben aportar con al menos 10% del valor del subproyecto en efectivo y/o en especies y emprender toda la operación y el mantenimiento. Los SIC financian la infraestructura (suministro rural de agua, electricidad y caminos locales de acceso); la inversión en producción (procesamiento agrícola a pequeña escala, tractores comunales, planes de riego menores, crianza de animales); e instalaciones sociales (mejoramiento de viviendas y renovación de guarderías, escuelas y postas de salud). Las familias también reciben un subsidio de instalación de R\$1.300 (unos US\$445) para ayudarlas durante el primer año. Los fondos de la asignación son depositados directamente en la cuenta bancaria de la asociación beneficiaria después de adquirir las tierras.

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.

Principales actores

Las UTE juegan un papel fundamental en la ejecución del programa debido al vasto conocimiento así como a la capacidad técnica y memoria institucional acumulados durante al menos una década de coordinación de proyectos regidos por la demanda e impulsados por la comunidad. El programa lo ejecuta la sociedad civil a través de asociaciones comunitarias. La participación está abierta a organizaciones locales, nacionales y estatales de la sociedad civil y a ONG, cuya participación, generalmente en apoyo a temas específicos o actividades especializadas, se ha incrementado gracias a la reforma agraria apoyada por el Banco y los programas de lucha contra la pobreza rural desde mediados de la década de los noventa.

CONTAG, socio formal del *Crédito Fundiario*, junto a otros representantes de las organizaciones de la sociedad civil, participa en un consejo nacional que fija las directrices del programa. CONTAG cumple su papel y ejerce influencia por medio de las Federaciones Estatales (FETAG) y con la participación en Consejos Estatales y, a nivel municipal, a

través de los siempre presentes sindicatos de trabajadores rurales locales. Esta última modalidad de participación se ha tornado indispensable, ya que respalda la difusión del programa, la movilización y organización de la comunidad, la identificación y negociación de propiedades disponibles, la preparación de las propuestas, la evaluación del programa y la asistencia técnica. Organismos semipúblicos, tales como SEBRAE (Servicio para el Apoyo de la Empresa) realizan capacitación especializada para la comunidad y la Iglesia es activa en la movilización de las comunidades.

Objetivos y resultados del proyecto

Desde el comienzo, la reducción de la pobreza ha sido el objetivo predominante de este programa y sus objetivos explícitos han evolucionado constantemente ante cada nueva etapa. El objetivo del proyecto piloto *Ceará* era probar la demanda, gobernabilidad, características administrativas y resultados de un enfoque nuevo y potencialmente riesgoso. En su calidad de primer proyecto independiente, los objetivos de *Cedula da Terra* se definieron de manera muy formal: i) incrementar los ingresos de 15.000 familias rurales pobres a través de un mejor acceso a la tierra y la participación en subproyectos comunitarios complementarios y regidos por la demanda; ii) aumentar la producción agrícola de las tierras incluidas en el proyecto; y iii) probar un enfoque comunitario para la reforma de la tenencia de la tierra que, de tener éxito, permitiría al Gobierno acelerar el ritmo de las acciones de dicha reforma y reduciría su costo. El subsiguiente *Crédito Fundiário* tiene entre sus objetivos principales la lucha contra la pobreza y el mejoramiento del ingreso por medio de actividades complementarias probadas, es decir, inversión en tierras y dentro de la explotación agrícola a través de mecanismos participatorios y comunitarios. Está dirigido a 50.000 familias beneficiarias en 14 estados (inclusive estados del Sur y el Sudeste), y considera a las familias rurales de las áreas urbanas periféricas como beneficiarios idóneos, gracias a una visión más flexible del “espacio rural”.

La Universidad de Campinas, São Paulo (UNICAMP) en conjunto con el Ministerio de Reforma Agraria, la Unidad Técnica Nacional (Centro de Estudios Agrarios/NEAD) y el Banco Mundial han realizado un seguimiento innovador y con buen financiamiento, al igual que una evaluación y difusión de información de las mismas características, lo que ha arrojado un importante volumen de hallazgos, lecciones y datos. En 1998/99, se realizó una evaluación de referencia y luego, en 2001, una primera evaluación cubrió una muestra de 2.000 familias compuesta por beneficiarios del proyecto, beneficiarios de la reforma agraria tradicional (basada en expropiaciones) y un grupo de control. También se compararon datos de familias rurales con características similares a las de los beneficiarios del proyecto, datos provenientes de la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) y otras fuentes oficiales. La UNICAMP recopiló datos nuevamente en julio de 2003 a partir de una muestra de 108 casos de adquisición de propiedades (18% del total) y 313 familias beneficiarias y lo comparó con los datos de la encuesta básica inicial, los de la PNAD y las muestras tomadas en 2001.

La calidad de la tierra fue satisfactoria y los precios ofrecidos eran menores que los precios de expropiación iniciales en el Nordeste. La autoselección de los participantes afinó la focalización en la pobreza y en el compromiso con el proceso de asentamiento. Un análisis de modelos agrícolas representativos del universo del proyecto demostró que la productividad agrícola por hogar y el flujo de fondos del proyecto serían suficientes para cumplir con los reembolsos del préstamo después de los tres años de gracia y encontró potencial para lograr un aumento significativo y a largo plazo en el ingreso de cada hogar. La mayoría de las familias estaba ahorrando para pagar el reembolso del préstamo. Normalmente las familias tardan varios años en establecerse, organizar su vivienda, invertir en la explotación agrícola y establecer actividades agrícolas que cubran su subsistencia básica, para luego avanzar a actividades de producción lucrativas más variadas y complejas, con la ayuda del acceso a créditos y a asistencia técnica.

Muchas familias incrementaron la producción y sus ingresos independientemente del acceso a crédito y a asistencia técnica. Los hogares con los mayores aumentos en el ingreso fueron los que tenían menores ingresos al entrar al proyecto. Entre 1998 y 2003, el ingreso nominal de una familia beneficiaria típica aumentó en 180%, de R\$2.057 a R\$5.777, equivalente a R\$122 mensual per cápita, muy por sobre la línea de pobreza de R\$70 fijada por el Gobierno Federal. El ingreso real aumentó en un 75% en comparación con un aumento igual a cero en el ingreso familiar total promedio de la población rural con características similares a los beneficiarios de CT. Los beneficiarios abandonaron sus empleos fuera de la explotación agrícola para abocarse a la producción agrícola, la cual aumentó del 13% a 45% del total del ingreso familiar. La dependencia de la producción de subsistencia disminuyó y la participación en el mercado aumentó.

Los proyectos de asentamiento crearon empleo para un promedio de 3,9 individuos por familia beneficiaria, la mayoría miembros de la familia (3% eran trabajadores contratados). En total, hacia fines de 2002, se crearon por lo menos 60.000 empleos de duración anual. Las evaluaciones también mostraron un mejoramiento en la calidad de las viviendas y en las condiciones generales de vida de los beneficiarios.

Las regiones semiáridas plantearon desafíos más importantes ya que la disponibilidad de agua es un obstáculo clave al potencial de producción y del ingreso de cada hogar (lo que hizo que las UTE prestaran mayor atención al acceso al agua durante la fase de aprobación de propuestas de inversión en la explotación agrícola).

La inversión en preparación de tierras, ganado y cultivos permanentes causó un aumento de 366% en la producción agrícola entre 1998 y 2000, seguido por un 204% de aumento entre 2000 y 2003, a pesar de la sequía y disponibilidad reducida de créditos y asistencia técnica. Las evaluaciones arrojaron numerosos ejemplos de iniciativas innovadoras para la agricultura. En 2003, la mayor parte de la producción

era predominantemente individual, sin embargo, a medida que las comunidades se consolidaron y desarrollaron actividades de colaboración para la producción, comenzaron a surgir patrones de asociación.

Lecciones aprendidas

Las investigaciones y sus resultados, la experiencia y las cambiantes circunstancias condujeron a ajustes y mejoras durante la ejecución del proyecto: el aumento del financiamiento para asistencia técnica; la simplificación de los procesos de aprobación de inversión complementaria en la explotación agrícola; métodos más estratégicos y participatorios para capacitar a las asociaciones recién formadas con el fin de mejorar su nivel organizacional, cohesión social y habilidad para desarrollar su propiedad; la conformación del pago del préstamo y los períodos de gracia a la Ley Complementaria 93 de 1998; y la diferenciación de los paquetes de financiamiento según el estado, tomando en cuenta las diferentes circunstancias agroclimáticas y otras circunstancias.

Varios factores fueron importantes para el éxito del proyecto:

- i Buen momento político y social;
- ii Compromiso de los líderes federales, estatales y locales para buscar alternativas económicas y no conflictivas para la redistribución de la tierra.
- iii Cambios profundos en la relación entre el Gobierno Federal, los estados y municipalidades bajo la Constitución de 1998, lo que permitió una gobernabilidad descentralizada, con participación de la comunidad y transferencia directa de recursos a los beneficiarios;
- iv La base global de conocimiento del Banco Mundial y su disposición para actuar como “agente honesto” de un enfoque innovador, polémico y riesgoso;
- v La evaluación, seguimiento y datos de investigación innovadores, proactivos y exhaustivos, que permitieron efectuar cambios a fin de resolver problemas y mejorar los resultados;
- vi Efectos demostrativos de proyectos de lucha contra la pobreza rural, impulsados por la comunidad y con apoyo del Banco, así como la oportunidad de replicar o incorporar sus principios, prácticas y lecciones aprendidas.

Es mucho lo que se ha aprendido:

- El mecanismo impulsado por la comunidad es un método complementario ágil y efectivo para el asentamiento de familias rurales sin tierra y concentra la totalidad del proceso, desde la identificación de la tierra hasta la compra, en un promedio de 90 días.
- La mayoría de las propiedades adquiridas son de tamaño modesto en comparación con los de los proyectos de reforma agraria tradicional, con capacidad para recibir entre 15 y 30 familias. Las asociaciones con menos de 10 familias han tenido problemas para formar un núcleo de liderazgo y la totalidad de recursos adicionales para la inversión puede

ser insuficiente. Por otra parte, los grupos con más de 50 familias son difíciles de manejar y existen pocas propiedades disponibles que puedan recibir a tantas personas.

- Las asociaciones han demostrado una capacidad impresionante para movilizar a sus miembros, seleccionar la tierra que comprarán, preparar inversiones en la explotación agrícola productiva y ejecutar tales inversiones.
- Las evaluaciones muestran que la mayoría de los subproyectos de inversión son económica y financieramente viables, pues cuentan con una rentabilidad financiera que excede los cálculos iniciales en las zonas de clima más favorable. En zonas semiáridas, los cálculos financieros se cumplen en las áreas donde el acceso al agua es adecuado. Los temas relativos al acceso al agua aún requieren soluciones según corresponda.
- Es esencial realizar esfuerzos continuos para construir apoyo y diálogo con las partes interesadas, especialmente en el contexto de expansión del programa.
- Un sólido sistema de gestión de información es un instrumento fundamental para el seguimiento y la ejecución del programa y, junto con la evaluación, permite la identificación temprana de los problemas y su mejoramiento o modificación.
- La asistencia técnica y los créditos son aportes vitales durante los primeros años del nuevo establecimiento para crear, consolidar e innovar la actividad productiva, construir cohesión social y reforzar la sostenibilidad. A fin de asegurar su disponibilidad en áreas rurales, se debe contar con una estrategia definida y un sólido seguimiento. La evaluación contundente y los programas de difusión de información revisten una importancia crucial.
- La capacidad institucional para analizar y procesar grandes cantidades de propuestas de compra y solicitudes de inversión complementaria en la explotación agrícola se transformó en un factor limitante.

Sostenibilidad

Son varios los factores que aumentan la probabilidad de que el resultado del proyecto sea sostenible: i) un alto grado de participación comunitaria en el proceso de compra de tierras y en la identificación, preparación, ejecución y supervisión de los subproyectos en la explotación agrícola ha fomentado la pertenencia y el desarrollo del capital social; ii) la autoselección de los participantes resultó en beneficiarios de extrema calidad (relativamente más jóvenes, con mejor educación y con más experiencia agrícola que el promedio de personas rurales pobres); iii) a excepción de pequeñas granjas en áreas semiáridas sin riego, las granjas familiares han demostrado ser financieramente sostenibles pues han generado ingresos muy por encima de la línea de pobreza.

Sobre los autores

Luis Coirolois, especialista principal del Grupo de Desarrollo Rural de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Anna Roumani es consultora de la misma unidad.