

**PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN Y AUTOSUFICIENCIA DE  
ASENTAMIENTOS DE REFORMA AGRARIA**

(BR-0274)

**RESUMEN EJECUTIVO**

|  |   |                 |
|--|---|-----------------|
| <b>PRESTATARIO Y<br/>GARANTE:</b>                | República Federativa del Brasil   |                 |
| <b>ORGANISMO<br/>EJECUTOR:</b>                   | Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria<br>(INCRA)   |                 |
| <b>MONTO Y FUENTE:</b>                           | BID: (CO en moneda local)   | US\$51 millones |
|  | Aporte local de<br>contrapartida:   | US\$34 millones |
|  | Total:  | US\$85 millones |
| <b>PLAZOS Y<br/>CONDICIONES<br/>FINANCIERAS:</b> | Plazo de amortización   | 25 años         |
|  | Período de gracia:  | 5 años          |
|  | Período de desembolso:  | 5 años          |
|  | Tasa de interés:  | 4%              |
|  | Inspección y vigilancia:  | 1%              |
|  | Comisión de crédito:  | 0               |
|  | Moneda:   | n/a             |
| <b>OBJETIVOS:</b>                                | <p>Los criterios con que se han abordado en el pasado los problemas de la distribución de la tierra en el Brasil se han centrado en los programas de reforma de la tenencia de la tierra administrados por el gobierno a través de su Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). El aspecto fundamental del programa del INCRA es la obtención de tierra y el apoyo a asentamientos rurales organizados para permitirles alcanzar la autosuficiencia.</p> <p>Cualquier asentamiento organizado que esté establecido en terrenos respecto de los cuales sus integrantes quieran obtener título de propiedad reúne, en principio, los requisitos para optar a un programa de ayuda del INCRA. La mayor parte de los asentamientos que solicitan y reciben ese apoyo están formados por precaristas que se han establecido ilegalmente en grandes propiedades rurales. En muchos casos, su posesión de la tierra ha surgido como resultado de un conflicto. El programa de apoyo del INCRA incluye la compra de terrenos y el título de propiedad, infraestructura, crédito altamente subvencionado, acceso a la asistencia técnica y algunos servicios sociales.</p> |                 |

Cuando se estructuró el programa de ayuda a los asentamientos a fines de la década de 1960, el propósito del apoyo del INCRA era proporcionar un puente de ayuda, de modo que los asentamientos alcanzaran la autosuficiencia al "graduarse", es decir, cuando cesara su condición de beneficiario del INCRA. En la práctica, sin embargo, el INCRA ha dejado de procurar el objetivo de la autosuficiencia.

Si bien el INCRA apoya financieramente a unas 560.000 familias que residen en asentamientos organizados (algunos de los cuales han estado recibiendo apoyo desde 1970), solamente 48.000 familias han alcanzado el nivel que les permite superar la condición de beneficiarios del INCRA. Debido a que los fondos utilizados para apoyar a estos asentamientos usan una proporción cada vez mayor del presupuesto del INCRA, se cuenta con menos recursos para incorporar asentamientos nuevos al programa de reforma de la tenencia de la tierra, lo que obstaculiza los esfuerzos del gobierno por aumentar el ritmo de la distribución de la tierra.

El objetivo del programa es crear un sistema que permita acelerar el proceso de graduación de los asentamientos rurales como beneficiarios del INCRA. Por intermedio de este programa piloto, que se ha focalizado en 75 asentamientos de reforma agraria (cerca de 12.500 familias), se prepararán y financiarán planes de graduación para cada uno de los asentamientos participantes. Dichos planes, concebidos para que los asentamientos puedan alcanzar la autosuficiencia y superar la condición de beneficiarios del programa del INCRA, proporcionarán infraestructura social y productiva, asistencia técnica y capacitación. Al finalizar el programa, ya se habrá desarrollado y ensayado un modelo descentralizado para un proceso de graduación más organizado y rápido. De tener éxito, se prevé que el modelo se repetirá en un programa de graduación en todo el país.

**DESCRIPCIÓN:**

Los siete estados seleccionados para aplicar el programa son los siguientes: Maranhão, Río Grande do Norte, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná y Río Grande do Sul.

El programa tiene los siguientes componentes: i) planes de graduación; ii) evaluación del programa y estudios, y iii) administración del proyecto, preparación del plan de graduación y auditoría externa.

## 1. Planes de graduación (US\$64,6 millones)

### a. Infraestructura (US\$43,1 millones)

La mayor parte de los recursos del proyecto se usarán para financiar inversiones comunitarias, que se otorgarían a asentamientos participantes, que donarían la mano de obra como aporte en especie. Las inversiones, corresponden, en términos generales, a tres categorías: i) infraestructura física; ii) infraestructura social, y iii) infraestructura productiva. Estas inversiones comprenderán: el mejoramiento de los caminos de acceso existentes y la construcción de otros nuevos, la instalación de líneas de transmisión eléctrica, y la construcción de sistemas menores de abastecimiento de agua; la construcción y equipamiento de escuelas primarias y postas de salud; la construcción de instalaciones de acopio en las explotaciones agrícolas, la rehabilitación del suelo (que comprende abancalamiento, descompactación y reforestación), protección ambiental e instalaciones agroindustriales comunitarias destinadas a la preparación de productos para el mercado.

### b. Asistencia técnica y capacitación (US\$21,5 millones)

Los planes de graduación incluirán también asistencia técnica y capacitación a las asociaciones de precaristas organizados. La asistencia técnica apoyará los proyectos de infraestructura productiva en áreas relacionadas con la producción, elaboración y comercialización agrícola, y con el desarrollo microempresarial.

## 2. Evaluación del programa y estudios (US\$3,7 millones)

### a. Estudio sobre las repercusiones (US\$1 millón)

Este estudio, que se realizará a fines del tercer año del proyecto permitirá: i) identificar problemas en el diseño del programa (por ejemplo, impedimentos imprevistos a la graduación); ii) determinar si el método del programa piloto se aplicará en todo el país; iii) evaluar el desempeño del INCRA en la ejecución del programa; iv) desarrollar pautas de referencia para las nuevas comunidades organizadas en el programa con el fin de acelerar el ritmo de la graduación; v) recomendar nuevos criterios, procedimientos y medidas que deban adoptarse para hacer más eficaz el programa, y vi) evaluar los

efectos económicos y fiscales del programa a nivel local y regional.

b. Próxima etapa, preparación  
(US\$2 millones)

El programa prevé financiar la preparación de planes de graduación adicionales con el fin de lograr su ampliación a nivel nacional. Los fondos para la preparación de la próxima etapa se utilizarán después de realizado el estudio sobre las repercusiones del proyecto.

c. Estudios piloto de la Amazonia  
(US\$0,7 millón)

En vista de las complejas condiciones sociales y ambientales imperantes en el Norte, el programa proporcionará fondos para el estudio de las necesidades especiales y condiciones de los asentamientos de reforma agraria en la Amazonia. Específicamente, se prepararán seis estudios de casos prácticos de diferentes tipos de asentamientos (tradicionales, extractivistas y colonias) en las diferentes subregiones. Mediante estos estudios se examinará la infraestructura, la asistencia recibida, la organización, los sistemas productivos y las perspectivas futuras y se harán recomendaciones para posteriores intervenciones.

3. Administración del proyecto y preparación de planes de graduación  
(US\$8 millones)

a. Administración (US\$3,25 millones)

El programa financiará el costo de operación de la unidad ejecutora a nivel nacional y de grupos técnicos especiales a nivel de los estados. La composición y función de dichas unidades se detallan en el capítulo III.

b. Preparación de planes de graduación  
(US\$4,75 millones)

El programa financiará la preparación de los 62 planes de graduación restantes, que se deberán iniciar en los años segundo y tercero de este programa. Como se detalla en el capítulo III, se contratarán firmas de consultores para que terminen los planes restantes.

La Secretaría Nacional de Control realizará la auditoría externa, que llevará a cabo auditorías anuales de los estados financieros del proyecto.

La responsabilidad de la coordinación global del programa recaerá en el INCRA. La unidad ejecutora del proyecto a nivel nacional estará situada en la Presidencia del INCRA. A nivel local, se crearán unidades técnicas estatales (UTE) en las oficinas del INCRA en los siete estados participantes.

El manual de procedimiento, elaborado como preparación para el programa, establece las directrices principales para la ejecución del proyecto, a saber, la estructura orgánica, los criterios de selección, las inversiones que reúnen los requisitos, los procedimientos para la elaboración de planes, y los procedimientos ambientales y de adquisición.

**RELACIÓN DEL  
PROYECTO CON LA  
ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAÍS  
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del gobierno para la mitigación de la pobreza está vinculada a una estrategia global tendiente a superar las limitaciones al aumento de la inversión y la productividad en el sector agrícola. El programa crediticio del Banco apoya a Brasil en las siguientes áreas prioritarias: i) reforma del sector público y modernización del Estado; ii) apertura de la economía y modernización de los sectores productivos, y iii) mejoramiento de la equidad y de la mitigación de la pobreza por medio de la distribución de la tierra y la creación de empleos.

Facilitando la graduación más rápida de los asentamientos rurales con el fin de acelerar el proceso de reforma de la tenencia de la tierra, el programa contribuye a la consecución de los objetivos de las tres áreas prioritarias. En primer lugar, el programa permite reformar el sector público mejorando la capacidad del INCRA de poner en práctica esos procedimientos. En segundo lugar, el programa contribuye a la modernización de los sectores productivos aumentando la productividad de la agricultura mediante el establecimiento de explotaciones agrícolas familiares y un mejor uso de la tierra. En tercer lugar, el programa aumenta la equidad congelando los recursos fiscales para aumentar el ímpetu del programa brasileño de reforma de tenencia de la tierra.

**EXAMEN AMBIENTAL Y  
SOCIAL:**

Debido a la limitada escala de cada plan de inversión, no se prevén efectos negativos importantes en materia ambiental o social. El manual de

procedimiento del programa requiere que cada plan identifique los posibles efectos negativos que sus inversiones causen en el medio ambiente y proponga y aplique medidas de prevención (párrafo 5.10).

**BENEFICIOS:**

Los beneficiarios, es decir, los asentamientos de precaristas organizados que participen en la reforma agraria, recibirán los beneficios tangibles directos de la infraestructura y asistencia técnica. Sin embargo, más importante es el beneficio de establecer un sistema transparente para la rápida graduación de los asentamientos como beneficiarios del INCRA. Tal sistema permitirá utilizar con mayor eficiencia los recursos del INCRA, dando lugar así a que participen más comunidades en el programa de reforma de tenencia de la tierra.

**RIESGOS:**

Sólo 47 asentamientos con 48.000 familias han logrado superar la condición de beneficiarios del INCRA. Aunque el hecho de que se gradúen tan pocas familias refleja en parte una falta de incentivos, particularmente en el programa crediticio, también refleja una resistencia del INCRA a crear un programa para facilitar la graduación de los asentamientos. Una sólida voluntad política del gobierno de aumentar notablemente el ritmo del programa de reforma de la tenencia de la tierra ejerce considerable presión sobre el INCRA para que formule un programa como el mencionado más arriba. La cuestión es si esa presión se sostendrá después de la ejecución del proyecto, de modo que la burocracia del INCRA apoye efectivamente la aplicación del programa en todo el país.

**CLÁUSULAS  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Antes del primer desembolso, el contrato exigirá lo siguiente:

- a. Prueba de que la unidad ejecutora cuenta con una dotación completa de personal (párrafo 3.13).
- b. Prueba de que se han establecido siete unidades técnicas estatales dotadas de personal, para la ejecución del proyecto a nivel de estado (párrafo 2.5).
- c. Puesta en práctica del manual operativo del programa elaborado según la versión previamente aprobada por el Banco (párrafo 2.7).
- d. Firma de un acuerdo entre el MDA y el INCRA en el que se describan someramente las responsabilidades de cada uno en la ejecución del programa (párrafo 3.3).

- e. Aprobación por el Banco de un modelo de contrato de graduación (párrafo 2.13).
- f. Firma de un contrato entre el Banco do Brasil y el INCRA en virtud del cual el primero acuerde actuar como intermediario financiero (párrafo 3.14).

Otras condiciones especiales que deberán incluirse en el contrato son las siguientes:

- a. Antes del financiamiento de los planes de graduación para este programa, presentación al Banco para su aprobación de los indicadores para el estudio sobre las repercusiones del programa (párrafo 2.24), y
- b. Con anterioridad a la transferencia de recursos a un asentamiento, evidencia de que dicho asentamiento ha acordado trabajar en pro de su emancipación (párrafo 2.13).

Se recomienda que se reconozca hasta US\$1,9 millón en gastos previos como fondos locales de contrapartida. Esta solicitud es para sufragar los costos asociados con la preparación de los 13 planes de graduación que contiene la muestra y con la creación de la unidad ejecutora (párrafo 3.25).

**ORIENTACIÓN DEL  
PROGRAMA A LA  
MITIGACIÓN DE LA  
POBREZA Y  
CLASIFICACIÓN  
SEGÚN EL SECTOR  
SOCIAL:**

Esta operación reúne condiciones para ser calificada como proyecto propiciador de la igualdad social, según lo descrito en las metas indicativas emanadas del Octavo Aumento de Recursos del Banco (documento AB-1704). Además, posee las características de inversión dirigida a mitigar la pobreza, de conformidad con los criterios sectoriales automáticos, geográficos y de número de beneficiarios (párrafo 5.20). El país utilizará los 10 puntos porcentuales de financiamiento adicional.

**EXCEPCIONES A LAS  
POLÍTICAS DEL  
BANCO:**

Ninguna.

**ADQUISICIONES:**

*Bienes y servicios.* De conformidad con las normas del Banco, los contratos para obras por valor de US\$5 millones o más y los correspondientes a adquisición de bienes y servicios por valor de US\$350.000 o más se adjudicarán mediante licitación pública internacional

*Servicios de consultores.* Los consultores serán seleccionados y contratados de acuerdo con el

procedimiento del Banco, como se indica en el Anexo C del contrato de préstamo. Para los contratos por valor superior al equivalente de US\$200.000, se requerirá licitación pública internacional.

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Distribución de la tierra

- 1.1 La distribución de la tierra en el Brasil es altamente sesgada, pues el 3% de la población tiene dos terceras partes de los aproximadamente 500 millones de hectáreas cultivables. El resultado es un sector agrícola de naturaleza dual, en que las explotaciones agrícolas son operaciones comerciales de tamaño mediano a grande o granjas pequeñas de semisubsistencia. La desigual configuración de la distribución de la tierra se ha exacerbado por una serie de subsidios que alzaron los precios de la tierra muy por encima del valor actual de la rentabilidad agrícola, haciendo de ese modo que la tierra sea aún más inaccesible para los pequeños agricultores. El problema se agrava por el limitado acceso al crédito que tienen los pequeños terratenientes, lo que ha creado una mayor predisposición en favor de las grandes explotaciones agrícolas.

### B. La pobreza rural

- 1.2 Los estudios del sector agrícola brasileño han demostrado que una distribución sesgada de la tierra limita la producción y el empleo en el sector y ha contribuido de manera importante a la pobreza rural del país. De hecho, la mayor parte de la pobreza de Brasil se concentra en el sector agrícola. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) estima que el 74% de las familias residentes en áreas rurales se sitúan por debajo de la línea de pobreza, en tanto que en el sector urbano, esa proporción es del 34% de las familias. Las estadísticas de la Encuesta nacional de muestras domiciliarias (PNAD) también confirmaron la prevalencia de la pobreza rural, pues determinaron que el 86% de las unidades familiares rurales tienen un ingreso mensual de US\$112, apenas por encima del salario mínimo.
- 1.3 La existencia de un enorme sector rural de pobreza elevada, concentrado en el Nordeste pero distribuido en todo el país, se reconoce en forma generalizada como un obstáculo serio al desarrollo del país. Se considera que la pobreza rural constituye: i) una causa importante de malestar político; ii) una limitación para una mayor expansión del mercado interno, y iii) una fuente adicional de presiones demográficas en las grandes ciudades. Por razones sociopolíticas y económicas, surge un nuevo consenso en cuanto a que la pobreza rural y la desigualdad requieren la atención del gobierno y una mejor asignación de recursos, tanto a nivel nacional como local.

### C. El movimiento de reforma de la tenencia de la tierra

- 1.4 Ese consenso es lo que ha alentado el desarrollo y rápido crecimiento de los movimientos comunitarios en apoyo de una reforma

de la tenencia de la tierra. Los dos grupos más grandes y visibles son el *Movimento Sem Terra* (MST) y la *Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura* (CONTAG). Estas organizaciones apoyan a los trabajadores rurales en las tomas de terrenos a la fuerza de propiedad de grandes terratenientes.

- 1.5 El MST, de alta visibilidad, fundado en 1984, ha aumentado gradualmente el ritmo de tomas de terrenos y ya ha reivindicado más de 17 millones de hectáreas, que representan cerca del 12% de las comunidades de reforma agraria. El año 1998 (hasta fines de agosto), el 56% de las tomas de terrenos (162 parcelas) fueron respaldadas por el MST.
- 1.6 El MST ha recibido amplio apoyo y logrado una creciente visibilidad en Brasil. Después de que en 1996 fueran muertos 19 de sus activistas en el estado de Pará, se filmaron cuatro documentales acerca del MST, entre ellos "El sueño de Rosa", del galardonado director Tetê Moraes. En abril de 1998, el compositor más popular de Brasil, Chico Buarque da Holanda, grabó un disco compacto acerca del movimiento de los sin tierra, que se comercializó junto con un libro de fotografías por el renombrado fotógrafo Sebastião Salgado. Se prevé que esta operación conjunta le reportará una utilidad de US\$1,4 millón al MST. Con ese grado tan alto de visibilidad y un presupuesto anual estimado ahora en US\$15 millones, las invasiones de terrenos financiadas por el MST van acelerándose, circunstancia que mantiene la presión para agilizar el proceso de reforma de la tenencia de la tierra.
- 1.7 La CONTAG es más antigua, menos visible y no tan controvertida como el MST. No obstante, es responsable del 70% de las tomas de terrenos rurales que han ocurrido en los 10 últimos años. Fundada en 1964 como organización laboral para representar a trabajadores rurales que laboraban en grandes propiedades agrícolas, la CONTAG ha cambiado gradualmente sus objetivos y tácticas rehuyendo el papel tradicional de representar los intereses de los trabajadores y optando por apoyar a los trabajadores sin tierra en las tomas a la fuerza de terrenos. Aunque se ha mostrado menos activa que el MST en los años recientes, más de la mitad de los clientes del INCRA son comunidades fundadas por la CONTAG.

D. La forma en que el Estado aborda la reforma de la tenencia de la tierra

1. Fases en la obtención de tierra

- 1.8 Los métodos empleados en el pasado para enfrentar los problemas de distribución de la tierra corresponden a tres fases diferentes. Durante el período de 1964-85, el Estado centró su acción en el reasentamiento a través de la colonización. Se llevaron a cabo considerables obras de construcción vial, acompañadas de una serie de programas de reasentamiento. Se estima que durante ese período se reasentó a 100.000 familias.

- 1.9 Los años 1985 a 1989, período que marcó el retorno a un régimen de gobierno civil, se caracterizaron generalmente por la planificación y selección de áreas para la compra ordenada de tierra (aunque en los años posteriores, la presión ejercida por los movimientos sociales, incluida la CONTAG, comenzó a tener efecto en áreas seleccionadas para asentamientos). Se estima que durante este período se reasentó a 82.000 familias en más de un millón de hectáreas de tierra comprada.
- 1.10 La obtención de tierra mediante el recurso de la invasión comenzó a fines de la década de 1980, pero se intensificó a mediados de los años 90. En el período a partir de 1994 prácticamente toda la tierra incorporada al programa de reforma agraria se obtiene mediante la invasión de terrenos, con el MST y la CONTAG en primer plano.

## 2. El papel del INCRA

- 1.11 El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) fue fundado en 1973 para consolidar las funciones de dos organismos predecesores encargados de administrar la reforma de la tenencia de la tierra y las actividades de desarrollo del gobierno. El INCRA tiene unas 18 oficinas regionales, 6.000 empleados y un presupuesto que en 1999 alcanzó a US\$1.300 millones. Esta entidad se ha convertido en una burocracia de gran magnitud y altamente politizada.
- 1.12 El aspecto central del plan del INCRA ha sido la obtención de tierra y el apoyo a los asentamientos rurales de precaristas organizados para así poder alcanzar la autosuficiencia. En principio, todos los asentamientos de precaristas establecidos en terrenos para los cuales desean obtener título de propiedad cumplen los requisitos para recibir ayuda del INCRA. La mayoría de los asentamientos que solicitan y reciben este apoyo están constituidos por precaristas que se han establecido ilegalmente grandes propiedades rurales.
- 1.13 El programa de apoyo del INCRA a los asentamientos incluye la compra de tierra y el título de propiedad, infraestructura, crédito altamente subvencionado, acceso a la asistencia técnica y algunos servicios sociales. La tierra y la infraestructura se proporcionan conforme a préstamos en condiciones concesionarias. La asistencia técnica y los servicios sociales se otorgan basándose en donaciones.
- 1.14 El costo medio de mantener a una familia es de US\$2.140/año (cantidad de la cual el 50% corresponde a donaciones), aunque el costo real y el suministro de instalaciones o servicios varía considerablemente entre las regiones y dentro de ellas. Los asentamientos más antiguos que hay en el norte del país, por ejemplo, suelen carecer hasta de la infraestructura más básica, incluido el acceso. En contraste con ello, los asentamientos

situados en el sur generalmente cuentan con una combinación de infraestructura completa (acceso vial, escuelas y postas de salud, e inversiones productivas). Dentro de las regiones, los asentamientos muy próximos a los centros urbanos municipales por lo general tienen más infraestructura que aquellos en zonas rurales más aisladas.

- 1.15 La parte más costosa del plan es el crédito proporcionado a través del Programa de crédito especial para la reforma agraria (PROCERA). En virtud de este programa, que tiene un financiamiento a un nivel de US\$300 millones al año, los prestatarios reembolsan sólo el 50% del monto prestado. Cuando se estableció inicialmente, se aplicaron reglas que limitaban la admisibilidad para participar en el programa a tres años con un préstamo máximo por familia de US\$2.140 1/. Esta regla de admisibilidad no se aplica, sin embargo, y los asentamientos han participado en el programa durante 15 años o más. Para superar este problema, se abolió el PROCERA en enero del 2000 y en su lugar se estableció una línea especial de crédito dentro de PRONAF (PRONAF-A), y se impusieron limitaciones adicionales a la admisibilidad; aunque debido a la continua presión que ejerce MST, no está claro si éstas podrán hacerse cumplir.
- 1.16 Cuando se elaboró el programa de ayuda a los asentamientos de precaristas a fines de la década de 1960, el apoyo del INCRA a las comunidades tenía como objetivo establecer un puente de ayuda a zonas que eran básicamente áreas recientemente colonizadas, de modo que las comunidades llegasen a ser autosuficientes (con una combinación de infraestructura básica y los medios para generar suficientes ingresos familiares) y pudieran superar a la larga la condición de beneficiarios del INCRA. En la práctica, sin embargo, el INCRA ha dejado de procurar el objetivo de alcanzar la autosuficiencia y no ha fomentado ni promovido la graduación de las familias con respecto al programa.

#### E. Problemas financieros y de sostenibilidad

- 1.17 Si bien el INCRA apoya a unas 560.000 familias que residen en asentamientos organizados (algunos de los cuales han recibido apoyo desde 1970), sólo 48.000 familias dejado de ser beneficiarias. Debido a que los fondos para apoyar estos asentamientos utilizan una proporción cada vez mayor del presupuesto del INCRA, se cuenta con menos recursos para incorporar nuevos asentamientos, lo que obstaculiza los esfuerzos del gobierno para acelerar el ritmo del programa de reforma de la tenencia de la tierra.

---

1/ Desde la creación del programa, los límites máximos se han elevado a US\$5.360 por familia, con una disponibilidad de otros US\$5.360 para proyectos especiales para las familias afiliadas a cooperativas. El MST recientemente propuso aumentar el máximo nuevamente a US\$12.500. Las condiciones de los préstamos son una subvención de 50% con un período de tres años de gracia.

- 1.18 Los asentamientos no han conseguido graduarse por las siguientes razones: i) falta de incentivos para desligarse de programas fuertemente subvencionados; ii) falta de la asistencia técnica y la infraestructura a que creen tener derecho (el INCRA estima el "déficit" de infraestructura en más de US\$3 mil millones); (iii) no se han regularizado los títulos de propiedad de la tierra; iv) la deuda comunitaria acumulada con el INCRA es cuantiosa y en muchos casos supera el valor de la tierra (el pago de esta deuda comienza en el momento de la graduación); v) falta de un conjunto claro de procedimientos y políticas que rijan el proceso de graduación, y vi) las tenencias de tierra son inadecuadas (desde el punto de vista del tamaño o la calidad de la tierra en relación con la población), de modo que la autosuficiencia puede no ser factible en algunos predios existentes.
- 1.19 El hecho de que actualmente los asentamientos dependan del apoyo del INCRA ha contribuido en forma importante a los elevadísimos costos que representa la administración del programa de reforma de la tenencia de la tierra.
- 1.20 En la actualidad, se gastan cerca de US\$1.200 millones 2/ anualmente para mantener los asentamientos que no se han graduado. Ello representa casi un 50% del presupuesto anual del INCRA.

F. El entorno normativo una oportunidad

- 1.21 A medida que aumenta la presión en favor de una reforma de la tenencia de la tierra y se aceleran las invasiones, el gobierno del Presidente Cardoso ha demostrado una gran voluntad política para abordar de manera más sustancial el problema de la tenencia de la tierra. Se han reducido radicalmente las subvenciones crediticias agrícolas a los grandes agricultores, y los impuestos sobre el patrimonio aplicados a las tenencias de tierra no productivas, que son considerablemente más altos, han hecho que haya más tierra disponible y a precios más bajos. Los recientes cambios legislativos ocurridos en el proceso de otorgamiento de títulos de propiedad también han facilitado la obtención de tierras por los pequeños terratenientes. Finalmente, en el ámbito del gabinete ministerial, la tenencia de la tierra ha alcanzado mayor visibilidad con la creación, en 1996, del cargo de *Ministro Extraordinario de Política Fundiaria*. En diciembre de 1999, este despacho ministerial fue transformado en Ministerio, al que se le ha sido encargado de elaborar nuevos programas para acelerar el ritmo de la reforma agraria y de la agricultura familiar 3/.
- 1.22 También se ha hecho más rápido el ritmo del apoyo a los asentamientos. Entre 1996 y 1999, se han incorporado 320.000

---

2/ Con la devaluación de 1999, esta cifra ha bajado en el año 2000, en términos de dólares, aproximadamente US\$850 millones.

3/ Véanse mayores detalles en el capítulo III.

familias al programa del INCRA de reforma y existen planes para incorporar otras 80.000 familias durante el año 2000. El gobierno se propone incorporar a dos millones de familias antes del año 2010.

- 1.23 Las implicaciones financieras del apoyo actual del INCRA a grandes cantidades de asentamientos de largo plazo representan una importante limitación al logro del objetivo del gobierno de ampliar rápidamente el programa de reforma de la tenencia de la tierra. Existe la necesidad de un programa transparente y un plan de incentivos para que las comunidades que tienen posibilidades de lograr la autosuficiencia abandonen rápidamente la condición de beneficiarias del INCRA. Con este fin, el gobierno ha solicitado la ayuda del Banco para formular y financiar este programa piloto.

G. Experiencia de otros donantes y el Banco

- 1.24 En su afán por usar los recursos asignados al apoyo de las comunidades de forma más eficaz, el gobierno está empeñado en experimentar con otros métodos de abordar diversos elementos que componen su programa de reforma de la tenencia de la tierra. En abril de 1997, el Banco Mundial aprobó un proyecto piloto por valor de US\$150 millones (para Bahía, Ceará, Maranhão, Minas Gerais y Pernambuco) con miras a intentar un método de obtención de tierras basado en el mercado. El proyecto, cuyo componente de compra de tierras avanza con mayor rapidez que la prevista, financia la compra directa de propiedades por los beneficiarios que negocian directamente con los propietarios que desean vender. Aun cuando hay una segunda etapa en preparación por el Banco Mundial, el proyecto ha provocado acerbos críticas en varios círculos porque se duda que haya participantes que generan ingreso suficientes para afrontar los compromisos que han asumido, y por la falta de transparencia en el proceso de selección y adquisición de tierras. El proyecto también proporcionará donaciones de contrapartida a las asociaciones de comunidades rurales para el financiamiento de infraestructura de menor envergadura y subproyectos productivos. Este programa aísla al INCRA del proceso de obtención de tierra en favor de un proceso de compra de terrenos con títulos de propiedad claros a propietarios dispuestos a vender. Esta innovación con toda probabilidad acelerará el proceso de compra de tierra para facilitar su obtención por medios no contenciosos. Sin embargo, no librará a los asentamientos de su dependencia del INCRA, puesto que tendrán derecho a optar al crédito agrícola altamente subvencionado a través del PRONAF-A.
- 1.25 El Banco financió un programa de obtención de tierra y otorgamiento de títulos de propiedad por US\$70 millones (BR-0174), en el que el INCRA actuó de organismo ejecutor. El programa, aprobado en 1981 y finalizado en 1988, financió trabajos de agrimensura, otorgamiento de títulos de propiedad y fortalecimiento institucional para cinco estados del Nordeste. En el informe de terminación del proyecto se señala que la ejecución del mismo se consideró satisfactoria y

superó las metas propuestas respecto de la agrimensura y el otorgamiento de títulos. Sin embargo, las metas de obtención de tierra no se cumplieron, en gran medida porque ciertos obstáculos legales, que existían a la fecha, impidieron la expropiación de terrenos.

- 1.26 Otras formas de participación del Banco en el sector agrícola se han orientado a la investigación agropecuaria. A partir de fines de la década de 1970, se otorgaron tres préstamos para el fortalecimiento del programa de investigación de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) en el centro-sur del país. El más reciente, un préstamo de US\$76,5 millones para la modernización de la tecnología agrícola en el centro-sur de Brasil, fue aprobado en 1991 y su terminación estaba programada para 1998.
- 1.27 Los tres programas han logrado muy buen éxito en cuanto a producir importantes resultados de investigación de gran beneficio para los productores agrícolas y en cuanto a establecer una amplia red de investigación de la EMBRAPA.

#### H. Estrategia del país y del Banco

- 1.28 La estrategia del gobierno para la mitigación de la pobreza está vinculada a una estrategia global para superar las restricciones a la inversión y al aumento de la productividad en el sector agrícola. El programa crediticio del Banco apoya a Brasil en las siguientes áreas prioritarias: i) reforma del sector público y modernización del Estado; ii) apertura de la economía y modernización de los sectores productivos, y iii) aumento de la igualdad y de las actividades de mitigación de la pobreza mediante la distribución de tierra y la creación de empleos.
- 1.29 Ayudando a que las comunidades rurales superen su condición de beneficiarias con mayor rapidez y acelerando al mismo tiempo el proceso de reforma de la tenencia de la tierra, el programa contribuye al logro de los tres objetivos prioritarios. En primer lugar, el programa permite reformar el sector público creando procedimientos transparentes para la graduación de las comunidades y mejorando la capacidad del INCRA de poner en práctica esos procedimientos. En segundo lugar, el programa contribuye a la modernización de los sectores productivos aumentando la productividad de la agricultura mediante el establecimiento de explotaciones agrícolas familiares y un mejor uso de la tierra. En tercer lugar, el programa aumenta la equidad liberando fondos de financiamiento para aumentar el ímpetu del programa brasileño de reforma de la tenencia de la tierra.

## II. EL PROGRAMA

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo del programa es crear un sistema que permita acelerar el proceso de graduación de los asentamientos rurales como beneficiarios del INCRA. Este programa piloto está centrado en un mínimo de 75 asentamientos de reforma agraria (alrededor de 12.500 familias) 4/, para los cuales se elaborarán y financiarán planes de graduación. Estos planes, que se han concebido de modo que los asentamientos puedan alcanzar la autosuficiencia y dejar de recibir apoyo del INCRA (graduarse) 5/, proporcionarán infraestructura, asistencia técnica y capacitación. A la finalización del proyecto se habrá creado y ensayado un modelo descentralizado para un proceso de graduación más organizado y rápido para los asentamientos rurales. De obtener buenos resultados, se prevé que el modelo se repetirá en un programa de graduación para todo el país.

### B. Foco geográfico de atención

- 2.2 Los siete estados seleccionados para aplicar el programa son Maranhão, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná y Rio Grande do Sul. Estos estados fueron seleccionados porque: i) representan a todas las regiones de Brasil (excepto la Amazonia); ii) constituyen más del 60% de las familias que reciben apoyo del INCRA, y iii) tienen la más alta concentración de familias apoyadas por el INCRA a nivel municipal.

### C. Beneficios

- 2.3 Los beneficiarios, vale decir, los asentamientos de reforma agraria participantes, recibirán los beneficios tangibles y directos de la infraestructura y asistencia técnica. Sin embargo, más importante es el beneficio de establecer un sistema transparente para la rápida graduación de los asentamientos como beneficiarios del INCRA. Tal sistema permitirá utilizar con mayor eficiencia los recursos del INCRA, dando lugar así a que participen más comunidades en el programa de reforma de tenencia de la tierra.

### D. El prestatario y el financiamiento local de contrapartida

- 2.4 El gobierno federal de Brasil será el prestatario. El financiamiento de contrapartida provendrá del gobierno federal y de

---

4/ El término portugués para plan de graduación es "plano de consolidação de assentamento" (plan de consolidación del asentamiento).

5/ El término portugués para "graduarse" es "emancipação".

las comunidades participantes. Las municipalidades proporcionarán un limitado financiamiento de contrapartida para el funcionamiento y mantenimiento de algunos elementos de infraestructura social y física.

E. Estrategia del proyecto

- 2.5 La estrategia para la ejecución del proyecto será reducir al mínimo la participación del INCRA a nivel nacional y centrar la operación en las comunidades con apoyo de los municipios y las oficinas locales del INCRA. A nivel nacional, se ha establecido una pequeña unidad ejecutora para la coordinación global del programa, que incluye la supervisión de la aplicación de los criterios de selección, la fijación de metas anuales y la formulación de planes de graduación para el primer año del programa. Esta unidad depende de la *Presidencia del INCRA*. A nivel local, se establecerán unidades técnicas estatales (UTE) en cada una de las siete oficinas estatales del INCRA (véanse detalles en el capítulo III). **El establecimiento de las UTE será una condición para el primer desembolso previsto en el contrato de préstamo.**
- 2.6 Las asociaciones de asentamientos se pondrán a la cabeza en la preparación de planes de graduación, licitación de las obras y supervisión de su ejecución. Las UTE trabajarán con las comunidades en la creación y ejecución de los planes y la licitación de las obras de mayor envergadura (véase el capítulo III).

F. Ejecución

- 2.7 El manual de procedimiento del programa establece las directrices principales para la ejecución, e incluye la estructura orgánica, los criterios de selección, las inversiones que cumplen los requisitos, los procedimientos para elaborar los planes de asentamiento, la condonación de las deudas, y los procedimientos ambientales y de adquisición. En los archivos técnicos aparece un borrador del manual, y sus elementos principales se describen en el capítulo III. **El contrato de préstamo estipulará la aprobación por el Banco de la versión final de este manual como condición para el primer desembolso.**

G. Selección

- 2.8 El grupo beneficiario lo constituyen aquellos asentamientos de reforma agraria que hasta la fecha han recibido relativamente pocos beneficios del INCRA y, por lo tanto, tienen un incentivo para sacrificar los beneficios tangibles inmediatos ofrecidos por el programa a cambio de una supresión gradual de las grandes subvenciones crediticias después de la graduación.

- 2.9 La participación de los asentamientos en el programa será voluntaria. A la fecha, el interés en el programa entre los asentamientos que cumplen los requisitos en los siete estados participantes ha sido alto. Se prevé que el suministro de un conjunto mínimo de obras de infraestructura con carácter de donación, combinado con la reprogramación de todas las deudas con el INCRA (otros cinco años de gracia), serán incentivos suficientes, de modo que el número de comunidades voluntarias sobrepasará los recursos disponibles.
- 2.10 Se han formulado criterios de selección orientados a los asentamientos más establecidos que aún carecen de algunas obras esenciales de infraestructura, que tienen posibilidades económicas y donde existe considerable participación municipal en el mantenimiento de la infraestructura y la prestación de servicios sociales. Para el caso de que entre los asentamientos hubiese más candidatos para el programa que espacios disponibles, se ha creado un sistema de puntos para establecer prioridades entre los asentamientos 6/. Además, será necesario que la tierra no tenga problemas importantes relacionados con el título de propiedad, de manera que se pueda transferir dentro de un plazo breve. Todas las solicitudes de participación se harán a través de las asociaciones de asentamientos.

#### H. Método

- 2.11 Con la ayuda de las unidades técnicas estatales, una asociación de asentamientos que reúna los requisitos prepara un plan final de inversiones de graduación y de asistencia técnica financiada por el proyecto. Dichas inversiones serían aquellas que resulten decisivas para la sostenibilidad del asentamiento a largo plazo.
- 2.12 Por medio de consultas continuas con los asentamientos, desde los primeros momentos, se fomentará a través del proyecto un alto nivel de participación en la identificación de las inversiones y servicios prioritarios. El grupo de trabajo del INCRA estableció y ensayó sobre el terreno una metodología para un diagnóstico rápido participativo (DRP) 7/. Esta metodología, que se aplicará en el caso de cada una de las comunidades participantes, conduce directamente a una lista negociada de inversiones y servicios prioritarios y, en definitiva, al plan de graduación de los asentamientos. Las inversiones y los servicios que pueden optar al financiamiento se detallan en el capítulo III y en el manual de procedimiento del programa. El período de ejecución de un plan de graduación no puede ser superior a tres años.

---

6/ Se detallan en las secciones 5.5 y 5.6 del manual de procedimientos.

7/ La metodología se analiza en detalle en el capítulo V.

- 2.13 Una vez que se haya estructurado y convenido con el asentamiento el plan de inversión, se firma un contrato entre el INCRA, el asentamiento y el municipio. En el contrato se detallan los elementos del plan de inversión, las responsabilidades del INCRA y del asentamiento en cuanto a su ejecución, la responsabilidad del INCRA de obtener los títulos de propiedad, y la obligación del municipio de mantener las obras públicas y de proporcionar personal docente y de salud según sea necesario. En el contrato se establece también que el asentamiento se "graduará" y prescindirá del apoyo financiero del INCRA en una fecha determinada (no más allá de los tres años a partir de la firma del acuerdo) cuando se haya completado la infraestructura. Al momento de la graduación, se traspasan los títulos de propiedad a la comunidad, y luego ésta pierde el derecho a participar en el programa crediticio PRONAF-A 8/. El contrato de préstamo estipula la aprobación por el Banco de un modelo de contrato de graduación como condición para el primer desembolso.

I. Componentes

- 2.14 El programa propuesto tiene los siguientes componentes 9/:
- i) el financiamiento de aproximadamente 75 planes de graduación que incluyen infraestructura, asistencia técnica y capacitación (US\$64,6 millones);
  - ii) la evaluación del programa y estudios (US\$3,7 millones), que incluye la evaluación de los efectos, los estudios piloto de la Amazonia y la preparación de la segunda fase, y
  - iii) la administración del proyecto, y la preparación del plan de graduación (US\$8 millones).

1. Planes de graduación (US\$64,6 millones)

a. Infraestructura (US\$43,1 millones)

- 2.15 La mayor parte de los recursos del proyecto se utilizarán para financiar inversiones comunitarias. Estas inversiones se donarían a las comunidades participantes, las que aportarían la mano de obra como contribución en especie. Las inversiones corresponden en términos generales a tres categorías: i) infraestructura física; ii) infraestructura social, y iii) infraestructura productiva. Estas inversiones son las siguientes: mejoramiento de los caminos de acceso existentes, construcción de nuevos caminos e instalación de sistemas eléctricos; construcción y equipamiento de escuelas primarias, saneamiento y agua potable, y postas de salud; construcción y equipamiento de instalaciones de acopio en las explotaciones agrícolas comunitarias, la rehabilitación del suelo

---

8/ Las comunidades seguirán teniendo acceso al crédito mediante otras líneas que se ofrecerán a través del *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar* (PRONAF).

9/ Los costos entre paréntesis no incluyen intereses ni imprevistos.

(con inclusión de abancalamiento, descompactación y reforestación), protección ambiental, instalaciones agroindustriales comunitarias para elaborar productos para el mercado y pequeño sistema de distribución de agua de regadío. Se han determinado las necesidades de crédito productivo para cada plan y los beneficiarios tendrán acceso al crédito en virtud de los programas existentes.

- 2.16 Las inversiones colectivas individuales no podrán superar los US\$107.000 y la muestra de proyectos indica que el tamaño medio es considerablemente más pequeño. Se han formulado diseños estándar y realizado estimaciones de costos para la mayoría de los proyectos de infraestructura social y para algunos de los proyectos productivos más corrientes (como las instalaciones de acopio en las explotaciones agrícolas). Para la muestra de los proyectos, se han formulado diseños individuales para algunas actividades productivas.
- 2.17 En el capítulo III se detalla el ciclo de preparación y examen de los planes de graduación (véase Gráfico I). Todas las inversiones correspondientes a planes de graduación estarán sujetas a una rigurosa evaluación financiera, técnica (incluye evaluación agronómica) y económica, según se indica en el manual de procedimiento. Para que se apruebe un plan global, éste debe tener inversiones productivas que generen un ingreso familiar medio de dos salarios mínimos (aproximadamente US\$153) por sobre aquel que se adeuda para pagar la tierra (20 años a un 6%). Cada inversión individual estará también sujeta a análisis de costo mínimo, de eficiencia en los costos (para el caso de los proyectos sociales) y de costos/beneficios para las inversiones productivas. Las inversiones que tradicionalmente son servicios municipales serán mantenidas por el municipio en el que esté situada la comunidad.
- 2.18 Para el programa propuesto, se han creado 13 planes de graduación, que se resumen en el Cuadro II, al final de este capítulo. Estos son los planes cuyas actividades se iniciarán durante el primer año del programa. La muestra representativa del programa 10/ y los diagnósticos rápidos indican que en la región norte el acceso es una de las grandes necesidades y tanto la infraestructura como la construcción vial se hallarán probablemente entre las principales actividades del proyecto. En el sur, donde la infraestructura está más desarrollada, la muestra y los diagnósticos señalan la necesidad de realizar actividades de rehabilitación de suelos 11/.

---

10/ La muestra representativa del programa se analiza en el capítulo III.

11/ El proceso de preparación de diseños, documentos de licitación y procedimientos de licitación se analizará en el capítulo III.

b. Asistencia técnica y capacitación (US\$21,5 millones)

- 2.19 Los planes de capacitación incluirán también asistencia técnica y capacitación en beneficio de los pobladores. La asistencia técnica podría incluir temas técnicos en apoyo de proyectos de infraestructura (en áreas relacionadas con la producción, elaboración y comercialización agrícola, y con el desarrollo comunitario y microempresarial y protección y gestión ambiental). Los asentamientos han expresado interés en recibir capacitación en administración financiera; en intercambios de prácticas óptimas con asociaciones que emprendan subproyectos similares y en cursillos sobre temas específicos de cultivos. Durante los últimos años del proyecto, a medida que las comunidades se aproximen a la graduación, después de la cual ya no podrán optar al programa PRONAF-A (véase el capítulo I), la asistencia técnica también se usará para ayudar a las comunidades a postular al crédito agrícola en virtud de otros programas de la misma índole para los cuales reúnan los requisitos 12/.
- 2.20 Cada asociación comunitaria participante podrá optar a celebrar contratos con empresas individuales u ONG para que le proporcionen asistencia técnica. Los procedimientos y los reglamentos de adquisición para la asistencia técnica incluidos en el manual de procedimiento se analizan en el capítulo III.
- 2.21 Tanto el diagnóstico rápido participativo, como la muestra representativa de los planes de graduación, indican que existe gran necesidad de asistencia técnica productiva, así como interés en ella. La mayoría de los asentamientos han solicitado apoyo técnico en materia de agronomía. Varios han solicitado ayuda en comercialización (Brinco de Oro y Seival), así como ayuda para productos específicos, como la producción y elaboración de lácteos y de castañas de cajú. La comunidad aportará el 10% de los costos de asistencia técnica durante el primer año en el programa, el 30% durante el segundo año y el 100% después de la graduación.

2. Evaluación del programa y estudios (US\$3,7 millones)

a. Estudio sobre las repercusiones (US\$1 millón)

- 2.22 Este estudio, que se emprenderá al finalizar el tercer año del proyecto, permitirá: i) identificar problemas en el diseño del programa (por ejemplo, impedimentos imprevistos a la graduación); ii) determinar si el método del programa piloto se aplicará en todo el país; iii) evaluar el desempeño del INCRA en la ejecución del programa; iv) elaborar pautas de referencia para la aceptación de nuevas comunidades organizadas en el programa con el fin de

---

12/ Estos programas incluyen el *Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar* (PRONAF), que beneficia a agricultores de bajos ingresos.

acelerar el ritmo de la graduación; v) recomendar nuevos criterios, procedimientos y medidas que deban adoptarse para hacer más eficaz el programa, y vi) evaluar los efectos económicos y fiscales del programa a nivel local y regional.

- 2.23 Se seleccionarán, además, grupos de control en las mismas regiones de los asentamientos participantes. Se están elaborando indicadores del desempeño que permitirán hacer un análisis de las repercusiones de las inversiones en el asentamiento y en los pobladores. Los indicadores incluirán información sobre la producción, generación de ingresos y bienestar general de las familias participantes y el grupo de control. Se está elaborando también un modelo econométrico para analizar esos indicadores.
- 2.24 Se han preparado términos de referencia para el estudio, que han sido examinados por el Banco. Éste exigirá la aprobación de los indicadores para el estudio como condición para el desembolso destinado al financiamiento de los planes de graduación.
- 2.25 El Ministro ha creado un centro de estudios agrarios que depende directamente de su oficina. El centro actúa como coordinador de la evaluación para el programa de reforma de la tenencia de la tierra del Banco Mundial. Se ha acordado que el centro también actuará como coordinador de esta evaluación.
- 2.26 Como se menciona en el párrafo 3.29, se efectuarán además exámenes anuales del programa para controlar sus parámetros y desempeño.

b. Fase II, preparación (US\$2 millones)

- 2.27 El programa financiará la preparación de planes de graduación adicionales con el fin de lograr su ampliación a nivel nacional. Los fondos para la preparación de la fase II se utilizarán después de realizado el estudio sobre las repercusiones del proyecto.

c. Estudios piloto de la Amazonia (US\$0,7 millón)

- 2.28 En vista de las complejas condiciones sociales y ambientales imperantes en el Norte, el programa proporcionará fondos para el estudio de las necesidades especiales y condiciones de los asentamientos de reforma agraria en la Amazonia. Específicamente, se prepararán seis estudios de casos prácticos de diferentes tipos de asentamientos (tradicionales, extractivistas y colonias) en las diferentes subregiones. Mediante estos estudios se examinará la infraestructura, la asistencia recibida, la organización, los sistemas productivos y las perspectivas futuras y se harán recomendaciones para posteriores intervenciones. Los resultados de los estudios se usarán para guiar las futuras actividades de graduación en la región.

2.29 Se han elaborado términos de referencia para este estudio y la preparación de la fase II, los que han sido examinados por el Banco.

3. Administración del proyecto, preparación de los planes de graduación y auditoría externa (US\$8 millones)

a. Administración (US\$3,25 millones)

2.30 El programa financiará el costo de operación de la unidad ejecutora a nivel nacional y de grupos técnicos especiales a nivel de los estados. Aunque parte de este personal lo prestará el INCRA al proyecto, se prevé que a la mayor parte se la contratará utilizando un acuerdo contractual de duración indefinida que ha celebrado el INCRA con el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) para que preste servicios técnicos a largo plazo. La composición y función de dichas unidades se detallan en el capítulo III. Los costos de administración del proyecto serán financiados con fondos de contrapartida locales.

b. Preparación de los planes de graduación (US\$4,75 millones)

2.31 El programa financiará la preparación de un mínimo de 62 planes de graduación restantes cuya ejecución se iniciará en los años segundo y tercero del programa. Como se detalla en el capítulo III, se contratará una firma de consultores para que termine los planes restantes.

4. Costos del programa

2.32 El costo total del programa se estima en US\$85 millones, desglosados según se muestra en el siguiente plan financiero ilustrativo.

Cuadro I  
COSTOS DEL PROGRAMA  
(En millones de US\$)

|  | BID           | LOCAL         | TOTAL         | %           |
|--|---------------|---------------|---------------|-------------|
| 1. <u>Planes de graduación</u>             | <u>45,100</u> | <u>19,520</u> | <u>64,620</u> | <u>76,0</u> |
| A. Infraestructura                         | 28,800        | 14,300        | 43,100        | 50,7        |
| B. Asistencia técnica y capacitación       | 16,300        | 5,220         | 21,520        | 25,3        |
| 2. <u>Evaluación y estudios</u>            | <u>1,870</u>  | <u>1,870</u>  | <u>3,740</u>  | <u>4,4</u>  |
| A. Estudio sobre las repercusiones         | 510           | 510           | 1,020         | 1,2         |
| B. 2a. fase: preparación                   | 1,020         | 1,020         | 2,040         | 2,4         |
| C. Estudios piloto sobre la Amazonia       | 340           | 340           | 680           | 0,8         |
| 3. <u>Supervisión y administración</u>     | <u>2,875</u>  | <u>5,145</u>  | <u>8,020</u>  | <u>9,4</u>  |
| A. Administración                          | 0             | 3,245         | 3,245         | 3,8         |
| B. Preparación de los planes de graduación | 2,875         | 1,900         | 4,775         | 5,6         |
| 4. <u>Imprevistos</u>                      | <u>645</u>    | <u>1,420</u>  | <u>2,065</u>  | <u>2,5</u>  |
| TOTAL PARCIAL                              | 50,490        | 27,955        | 78,445        | 92,3        |
| 5. <u>Costos financieros</u>               | <u>510</u>    | <u>6,045</u>  | <u>6,555</u>  | <u>7,7</u>  |
| Intereses                                  | 0             | 6,045         | 6,045         | 7,1         |
| Comisión por crédito                       | 0             | 0             | 0             | 0           |
| Inspección y vigilancia                    | 510           | 0             | 510           | 0,6         |
| TOTAL                                      | 51,000        | 34,000        | 85,000        | 100,0       |
|  | 60,0%         | 40,0%         | 100,0%        |             |

- 2.33 El Banco financiará el 60% de los costos del programa, vale decir, US\$51 millones en moneda local del CO. Los recursos locales de contrapartida alcanzan a US\$34 millones, es decir, el 40% de los costos del proyecto.

Plazos y condiciones

Interés: 4%

Comisión por crédito: 0

Inspección y vigilancia: 1%

Desembolso: 5 años

Período de gracia: 5 años

Período de amortización: 25 años

**Cuadro II**  
**PLANES DE GRADUACIÓN - RESUMEN DE LA MUESTRA REPRESENTATIVA**

| Nombre | Año de fundación | Localidad           | Tamaño del beneficiario | Cultivos principales  | Inversiones principales   | Costo total (US\$) | Costo/familia del programa | Sueldo mensual del proyecto |
|--------|------------------|---------------------|-------------------------|---|---|--------------------|----------------------------|-----------------------------|
| de las | 1985             | Maranhão            | 72                      | frijoles, arroz, cocos, piñas, pastizales                               | escuelas, caminos, acopio, electricidad   | 91.407             | 1.270                      | 4                           |
| mento  | 1987             | Maranhão            | 354                     | arroz, mandioca, mijo, piñas, caña de azúcar, plátanos                  | escuela, electricidad, acopio, rehabilitación de suelos, saneamiento                        | 743.287            | 2.100                      | 2,8                         |
| Meio   | 1996             | Maranhão            | 40                      | arroz, cocos, castañas de cajú, maíz                                    | fábrica de dulces, electricidad, caminos, agua, centro comunitario                          | 181.166            | 4.529                      | 2                           |
|        | 1994             | Mato Grosso         | 54                      | arroz, ganado, café, plátanos   | acopio, escuela, camino, puesto de salud  | 272.873            | 5.053                      | 3,7                         |
|        | 1995             | Mato Grosso         | 276                     | castañas de cajú, piñas, café, plátanos                                 | escuela, puesto de salud, agua, electricidad, acopio  | 906.072            | 3.283                      | 3                           |
|        | 1989             | Mato Grosso do Sul  | 633                     | té, cocos, mandioca, leche  | rehabilitación de suelos y control de erosión, abastecimiento de agua, centros comunitarios | 2.581.744          | 4.079                      | 2,5                         |
| no     | 1993             | Minas Gerais        | 115                     | algodón, frijoles, maíz, arroz  | agua, electricidad, rehabilitación de caminos   | 301.917            | 2.625                      | 2                           |
| r      | 1996             | Minas Gerais        | 45                      | frijoles, arroz, mandioca, leche, plátanos, caña de azúcar              | reforestación, protección de suelos, regadío, electricidad                                  | 221.396            | 4.920                      | 5,3                         |
|        | 1985             | Paraná              | 100                     | soya, tabaco, mijo, arroz, frijoles, té de hierbas, leche, piscicultura | acopio, centro comunitario, saneamiento, reforestación, rehabilitación de suelos            | 543.809            | 5.438                      | 3                           |
| aría   | 1995             | Rio Grande do Norte | 204                     | algodón, leche, frijoles, maíz, ganado                                  | acopio, regadío, escuela, puesto de salud, guardería infantil                               | 422.244            | 2.070                      | 4                           |
| e Ouro | 1996             | Rio Grande do Norte | 82                      | frijoles, arroz, maíz, castañas de cajú                                 | escuela, puesto de salud, desalinizador de agua   | 141.596            | 1.726                      | 2                           |
|        | 1987             | Rio Grande do Sul   | 70                      | mandioca, maíz, soya, leche   | enfriador de leche, escuelas, rehabilitación de caminos, agua                               | 282.400            | 4.034                      | 2                           |
| ce     | 1995             | Rio Grande do Sul   | 83                      | frijoles, maíz, uvas, higos, apicultura                                 | caminos, agua y saneamiento, centro comunitario   | 310.390            | 3.740                      | 2,5                         |

### III. LA EJECUCIÓN

#### A. Manual de procedimiento

- 3.1 El manual de procedimiento que figura en los archivos técnicos es la base de las funciones, responsabilidades, criterios y procedimientos descritos más abajo. En el Gráfico I, al final del presente capítulo, se resume el plan de ejecución del programa.

#### B. El prestatario y los organismos ejecutores

- 3.2 El prestatario será la República Federativa de Brasil. El programa centrará la atención en el nivel local. Las asociaciones de asentamientos participantes, las municipalidades y los grupos técnicos especiales actuarán como coejecutores del programa.
- 3.3 A nivel nacional, el INCRA actuará como organismo ejecutor responsable de la coordinación global del programa. La unidad ejecutora del programa (UE) a nivel nacional estará situada en la Presidencia del INCRA. El INCRA proporcionará el apoyo logístico y operativo a la unidad. Hay un proyecto de acuerdo que será firmado por el INCRA y el Ministerio, en el que se señalan las responsabilidades de cada uno en la ejecución del programa. La firma de este acuerdo será una condición para el primer desembolso.

##### 1. Asociaciones de asentamientos

- 3.4 En contraste con programas anteriores realizados por el INCRA en materia de reforma de la tenencia de la tierra, este programa asigna las responsabilidades más importantes respecto de la selección, ejecución y financiamiento de la infraestructura y la asistencia técnica directamente a los beneficiarios a nivel de la comunidad. Como primer paso, las asociaciones de asentamientos (grupos organizados de agricultores con personalidad jurídica) participan en la realización de un "diagnóstico rápido participativo" (DRP), proceso de participación creado y sometido a prueba para el programa 13/. El proceso ayuda a los asentamientos en la identificación de sus necesidades para alcanzar la autosuficiencia y graduarse como beneficiarios del INCRA. Se llevan a cabo luego un examen agronómico y un análisis económico en la explotación agrícola, con el fin de determinar qué inversiones productivas son agronómicamente adecuadas y rinden las más altas tasas de rentabilidad. Se organizan deliberaciones con las comunidades para establecer sus prioridades finales.
- 3.5 El manual de procedimiento contiene el proceso y los criterios para seleccionar los asentamientos participantes, las inversiones que

---

13/ La técnica del DRP se analiza en el capítulo V.

reúnen los requisitos para el financiamiento, los niveles máximos de inversión por familia, por estado, los procedimientos de adquisición y desembolso (también se analizan más abajo) y los modelos de acuerdos. Las asociaciones de beneficiarios contribuirían a las inversiones con dinero efectivo, aportes en especie o mano de obra. El mantenimiento sería de responsabilidad de las asociaciones y los municipios. El nivel mínimo de aportes que se espera de los beneficiarios se especifica en una matriz de participación en los costos que aparece en el manual de procedimiento.

- 3.6 El programa se divulgará extensamente y los asentamientos podrán inscribirse en la oficina local del INCRA donde estén situados las UTE. Los criterios de selección se analizan en el párrafo 2.10 de este documento y se detallan en la sección 5.4 del manual de procedimiento. Si postularan más asociaciones que el número de espacios disponibles, se dará prioridad a los asentamientos basándose en un sistema de puntos que toma en cuenta la cantidad de infraestructura y otros tipos de apoyo recibidos (menos servicios, más puntos) y el número de años bajo el patrocinio del INCRA (véase el manual de procedimiento).
- 3.7 Los reglamentos permiten que los planes financien un gasto máximo de US\$5.700 por familia, lo que comprende hasta US\$1.400 en asistencia técnica y US\$360 en capacitación. Las obras que se financiarán serán principalmente para uso colectivo y pueden incluir infraestructura básica como el mejoramiento y construcción de caminos, electrificación, sistemas pequeños de regadío y postas de salud, así como saneamiento básico. Tanto las obras como la asistencia técnica se someterán a licitación pública y con respecto a las adquisiciones para esos efectos, se recurrirá a proveedores del sector privado.
- 3.8 Las asociaciones de asentamientos firman un acuerdo tripartito (el INCRA/el municipio y la asociación) según el cual convienen en la graduación después de que se hayan hecho efectivos los componentes de su plan de graduación (es decir, que se hayan construido las obras y se haya dado curso a la asistencia técnica y a la capacitación). Al momento de la graduación se entregarán a las familias los títulos de propiedad de la tierra (y títulos en grupo cuando corresponda). Tal como se establece en el manual de procedimiento, la ejecución del plan no abarcará más de tres años.

## 2. Municipios

- 3.9 Los municipios acuerdan proporcionar mantenimiento y personal para las escuelas y postas de salud (lo que con frecuencia ya ocurre) y caminos. El manual de procedimiento establece la existencia de una relación entre los municipios y las asociaciones como criterio para la selección de los asentamientos, como lo es también la capacidad financiera del municipio de llevar a cabo dicho mantenimiento. Los municipios también firmarán el acuerdo tripartito con la comunidad

y el INCRA, en virtud del cual accederán a proporcionar el mantenimiento.

### 3. Unidades técnicas estatales (UTE)

- 3.10 En siete oficinas regionales del INCRA se crearán unidades técnicas estatales. Las UTE estarán dotadas de uno o dos profesionales y de personal de apoyo. Aunque estará físicamente situado en la oficina del INCRA, el personal de las UTE dependerá de la unidad ejecutora del programa en la Presidencia del INCRA a nivel nacional.
- 3.11 Las UTE: i) promoverán el programa para asegurar una numerosa reserva de postulantes de las asociaciones de asentamientos; ii) aplicarán criterios de selección y elegirán asentamientos elegibles, es decir, que reúnan las condiciones; iii) establecerán contactos con los municipios con asentamientos elegibles para determinar su interés y capacidad financiera; iv) prepararán planes anuales de trabajo; v) coordinarán la preparación de los planes de consolidación comunitaria por los equipos de diagnóstico del consultor (a partir del segundo año del programa); vi) supervisarán la ejecución de los planes, celebrando contratos para las obras y servicios, y la adquisición de equipo por sobre los límites fijados; y vii) autorizarán el pago por el agente financiero de las obras, servicios y bienes.

### 4. La unidad ejecutora del programa (UE) 14/

- 3.12 A nivel nacional, la UE del programa: i) proporcionará información anual a las UTE acerca de los recursos disponibles, los parámetros del programa, y las metas que deban tener en consideración al preparar sus planes de trabajo anuales; ii) dará orientación actualizada y capacitación cuando sea necesario respecto de la aplicación de los criterios de selección, la preparación de los planes de trabajo anuales y la elaboración de planes de consolidación comunitaria; iii) examinará y aprobará los planes de trabajo anuales de los estados; iv) aportará equipos, bajo la coordinación del estado, para llevar a cabo el diagnóstico rápido participativo y preparar los planes de graduación; v) se asegurará de que los estados hayan aplicado adecuadamente los criterios de selección de las comunidades; vi) mantendrá a las UTE informadas de los acuerdos alcanzados con el agente financiero respecto de los desembolsos (véase más abajo), y vii) coordinará y aprobará los planes de graduación durante el primer año de ejecución del proyecto. En cuanto a los componentes restantes, la UE coordinará la formulación de normas de operación, administrará las repercusiones del proyecto y los estudios sobre la Amazonia, y coordinará la preparación de la fase II del programa.

---

14/ En el capítulo siguiente se hace un análisis del presupuesto y la estructura orgánica del INCRA.

- 3.13 La UE del proyecto, creada en junio de 1998 por decreto ministerial, está dotada de un coordinador del proyecto, tres agrónomos, un sociólogo, un ambientalista, un economista y dos funcionarios de apoyo. Se han creado dos puestos profesionales nuevos, que se llenarán a corto plazo (un especialista en microempresas y un ingeniero civil). La Unidad, que siempre ha estado localizada en el INCRA, dependerá del Presidente de éste. El contrato de préstamo estipulará que la UE deberá estar plenamente dotada de personal como condición para el primer desembolso.

C. Procedimientos de desembolso y adelantos

- 3.14 El préstamo propuesto se desembolsará durante un período de cinco años. La UE abrirá una cuenta especial y siete subcuentas (una por cada estado participante) en el Banco do Brasil, que hará las veces de intermediario financiero. En armonía con los procedimientos del Banco, el monto autorizado para el fondo rotatorio sería de US\$2,55 millones, es decir, 5% del monto del préstamo. Después del depósito inicial del monto autorizado en la cuenta especial, los montos definidos en el plan anual de operaciones se traspasarán a las subcuentas. Las UTE autorizarán el traspaso de los fondos aprobados directamente desde sus cuentas respectivas en el Banco do Brasil a los proveedores, luego de la autorización del beneficiario basada en los gastos de los proveedores de los asentamientos y documentada con los recibos. Los aportes de los asentamientos a las inversiones de los subproyectos se definirían en el acuerdo entre las UTE y la asociación comunitaria. La comunidad llevaría registros sencillos y uniformes para anotar las contribuciones en efectivo, los materiales y los aportes en mano de obra. Como condición para el primer desembolso, el contrato de préstamo estipula un acuerdo firmado entre el Banco do Brasil y el INCRA, en virtud del cual convienen en actuar como intermediarios financieros. El plan de ejecución del programa se resume al final de este capítulo.

D. Procedimientos de adquisición y calendario de licitaciones

- 3.15 Las adquisiciones por un costo equivalente a US\$50.000 o menos, que sean destinados a los subproyectos y sean efectuadas por las comunidades participantes, se llevarán a cabo principalmente por medio de contratación directa, utilizando la legislación local, y en virtud de acuerdos de subproyectos entre las UTE y la comunidad. Las comunidades serán responsables de la licitación de obras por valor de hasta US\$50.000 y los servicios hasta US\$20.000. Las licitaciones que sobrepasen esos niveles serán de responsabilidad de las UTE. La legislación del país exige que se considere un mínimo de tres propuestas.
- 3.16 Los servicios de consultores para la prestación de asistencia técnica y capacitación a los asentamientos beneficiarios, las UTE y la UE se contratarán de conformidad con las directrices del Banco

para el uso de consultores. La licitación pública internacional será obligatoria para las adquisiciones cuyo valor sea superior a US\$200.000, en el caso de los servicios de consultores, y a US\$350.000, en el caso de los bienes. El umbral tradicional de US\$5 millones para obras de construcción no se aplica, puesto que el proyecto no financiará grandes obras de construcción y no es factible combinar varias obras debido a la separación física y la diversidad de elementos. Las licitaciones por montos inferiores a los umbrales mencionados se atenderán a la legislación nacional. El programa de licitación aparece en el Anexo III-1 del presente documento.

E. Situación de la preparación de los subproyectos

- 3.17 De los 75 planes de graduación que se prepararán y ejecutarán durante la vigencia del proyecto, 13 asentamientos han terminado sus planes utilizando la metodología de diagnóstico rápido participativo y otros dos planes finalizarán durante los tres primeros meses de ejecución del proyecto. Se han ultimado los diseños técnicos para obras más complejas (agua y sistemas de riego y caminos nuevos), al igual que los diseños uniformes para la infraestructura básica, como escuelas, postas de salud y mejoras viales de menor envergadura. La ejecución de estos planes se iniciará durante el primer año del proyecto. Un mínimo de 30 planes más se elaborarán durante el primer año del programa para su financiamiento durante el segundo año, en el curso del cual se prepararán 30 nuevos planes para su financiamiento el tercer año. Para los estudios se ha elaborado un borrador de términos de referencia para estudios piloto en la Amazonia, los estudios sobre las repercusiones del proyecto, y la preparación de la fase II.

F. Preparación de los 62 planes restantes

- 3.18 Debido a las dificultades con que se topó el INCRA en la confección de la muestra, la preparación de los planes de graduación restantes se contratará en forma externa.
- 3.19 De los 62 planes restantes, 10 se prepararán en virtud de un acuerdo contractual que el INCRA tiene con el IICA para la preparación de proyectos y los otros 52 serán preparados por una empresa de consultores contratada mediante licitación pública. El hecho de utilizar al IICA para preparar los siguientes 10 planes, lo que se puede hacer inmediatamente después de la aprobación del programa, dará a la UE el tiempo necesario para licitar y adjudicar el contrato para la elaboración de los 52 planes sin perder el ímpetu de la preparación y la ejecución del programa. Los planes financiados por el IICA tendrán financiamiento de contrapartida.

G. Pautas de referencia

- 3.20 El programa tiene un período de desembolsos de cinco años. Todos los planes de graduación se ejecutarán en tres años. Las pautas de

referencia para la graduación de los asentamientos son las siguientes: 15 asentamientos graduados al finalizar el tercer año; otros 30 graduados al finalizar el cuarto año, y 30 más graduados al finalizar el quinto año.

#### H. Procedimientos ambientales

- 3.21 Los procedimientos para fiscalizar los efectos sobre el medio ambiente y cursar permisos varían de un estado a otro. En vista de ello, y de la necesidad de asegurar la uniformidad de las normas ecológicas, la unidad ejecutora ha creado y negociado con las autoridades estatales encargadas del medio ambiente un procedimiento simplificado para evaluar y clasificar los proyectos. Dicho procedimiento aparece en detalle en las pautas de operación del programa y se describe someramente más abajo.
- 3.22 Las directrices para clasificar y prever las repercusiones ambientales se basan en un procedimiento simplificado para otorgar permisos dentro de un marco de obras múltiples. En virtud de dicho marco, los subproyectos identificados como prioritarios por las comunidades locales se clasificarán en tres categorías basándose en la ficha ambiental. En el caso de proyectos clasificados en las categorías 1 ó 2, con efectos relativamente leves y localizados, no será necesario un EIA/RIMA para obtener el permiso preliminar. En el caso de los proyectos clasificados en la categoría 3, el permiso preliminar se cursará sólo después de que las autoridades estatales encargadas del medio ambiente hayan analizado el EIA/RIMA.
- 3.23 En todos los casos, las medidas propuestas para prever posibles efectos ambientales negativos se definirán y cuantificarán en la ficha ambiental o EIA/RIMA. Las fichas ambientales incluirán también estimaciones presupuestarias de los costos de prevención que pasan a ser de responsabilidad de las firmas interesadas en hacer propuestas para el subproyecto. En el caso de los proyectos de las categorías 1 y 2, se enviarán copias de cortesía de la ficha ambiental al organismo estatal responsable del medio ambiente. Si después de dos semanas el organismo no presenta objeciones, los subproyectos se considerarán aprobados. En cuanto a los proyectos de la categoría 3, la construcción de las obras no podrá comenzar hasta que se reciba la aprobación oficial del organismo estatal responsable del medio ambiente. Respecto de los mismos proyectos, este proceso de examen incluirá audiencias públicas sobre las obras propuestas.
- 3.24 Las UTE son responsables de la preparación de las fichas ambientales y de presentarlas a las autoridades estatales que se ocupan del medio ambiente. Contratarán a los especialistas ambientales a nivel de los estados durante la vigencia del programa, los que examinarán y presentarán las fichas asociadas con los asentamientos en cada estado. En la preparación de los documentos de licitación, el especialista ambiental verificará la inclusión de los elementos de que es responsable la firma. La

supervisión durante la fase de construcción seguirá siendo de responsabilidad del organismo estatal a cargo del medio ambiente.

I. Gastos previos

- 3.25 El INCRA ha solicitado que el Banco reconozca hasta US\$1,9 millón por concepto de gastos efectuados en la preparación del programa, y que además se los reconozca como fondos locales de contrapartida. Estos gastos corresponden a estudios para la preparación del programa, incluida la preparación de los planes de graduación, y para costos asociados con la creación de la UE.

J. Mantenimiento

- 3.26 Los municipios mantendrán las escuelas, postas de salud y caminos. Los sistemas de agua serán mantenidos por la asociación comunitaria por medio de una tarifa que se establecerá cuando se desarrollen los planes. El manual de procedimiento estipula que para el caso de todos los planes de graduación que incluyan sistemas de agua deben establecerse niveles tarifarios, así como un plan orgánico para recaudar las tarifas y mantener las obras. Las compañías eléctricas locales se encargarán del mantenimiento de las obras eléctricas. Todas las demás inversiones (principalmente aquellas que son de índole productiva) serán mantenidas por las asociaciones comunitarias. La asistencia técnica y los fondos para capacitación se utilizarán para apoyar a las asociaciones en el mantenimiento de inversiones productivas.

K. Período de ejecución y programa de desembolsos

- 3.27 El plazo para el desembolso de los recursos crediticios será de cinco años. En el cuadro siguiente se resumen los desembolsos:

Cuadro II  
(en millones de US\$)

| AÑO | BID  | LOCAL | TOTAL | %    |
|-----|------|-------|-------|------|
| 1   | 8,9  | 5,3   | 14,2  | 16,7 |
| 2   | 16,2 | 9,9   | 26,1  | 30,7 |
| 3   | 18,2 | 11,8  | 29,9  | 35,3 |
| 4   | 5,2  | 3,8   | 9,0   | 10,6 |
| 5   | 2,5  | 3,2   | 5,7   | 6,7  |

L. Recopilación de datos

- 3.28 Después de seleccionar los asentamientos para cada año del programa, el INCRA preparará un gráfico con los principales indicadores socioeconómicos de cada uno de los asentamientos seleccionados y del grupo de control. Estos datos se podrán usar

como base para la evaluación de las repercusiones del programa. Como se analizó en el capítulo II, tanto los indicadores como el modelo económico se prepararán antes del financiamiento de los planes de graduación.

M. Seguimiento

- 3.29 Se efectuarán exámenes anuales del programa. En ellos se analizará una muestra aleatoria de los planes de graduación seguida de una reunión con los asentamientos cuyos planes estén en ejecución o ya ejecutados. Ello ayudará a asegurar que se apliquen los métodos establecidos en el manual de procedimiento y proporcionará un examen preliminar de los progresos logrados hacia el cumplimiento de los indicadores del desempeño. Al final del segundo año del proyecto, se llevará a cabo un examen de mitad de período para estimar los progresos alcanzados y determinar las medidas, de ser necesarias, para mejorar la ejecución. Participarán los miembros del equipo de proyecto procedentes de Washington. Además de los indicadores de desempeño presentados en el marco lógico del proyecto y el examen aleatorio de los planes, en el examen de mitad de período se analizará también el proceso de recopilación de datos y las necesidades de personal del proyecto.

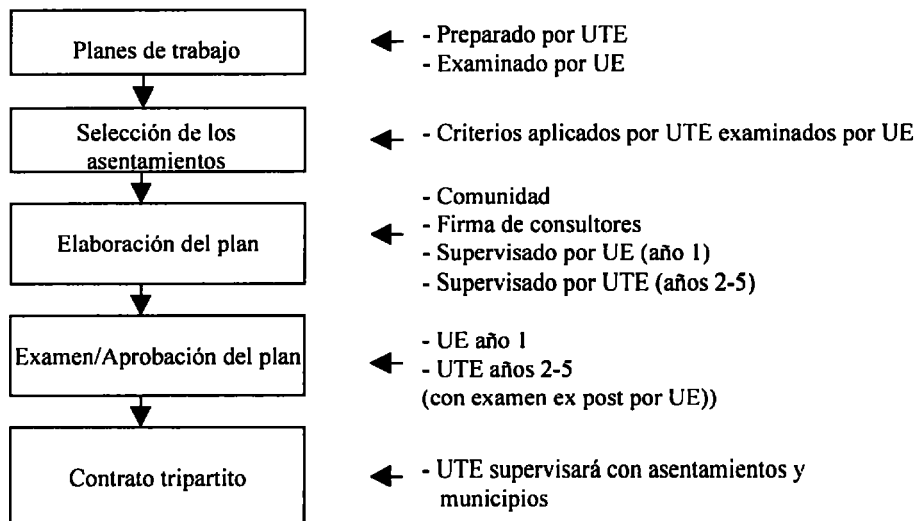
N. Auditorías externas

- 3.30 Dentro de los primeros 90 días de cada año, el INCRA presentará al Banco los estados financieros anuales del programa. Estos informes serán certificados por la Secretaría Federal de Control. La auditoría incluirá la cuenta principal del INCRA en el Banco do Brasil, así como las cuentas de las siete UTE y una muestra aleatoria de los asentamientos participantes.

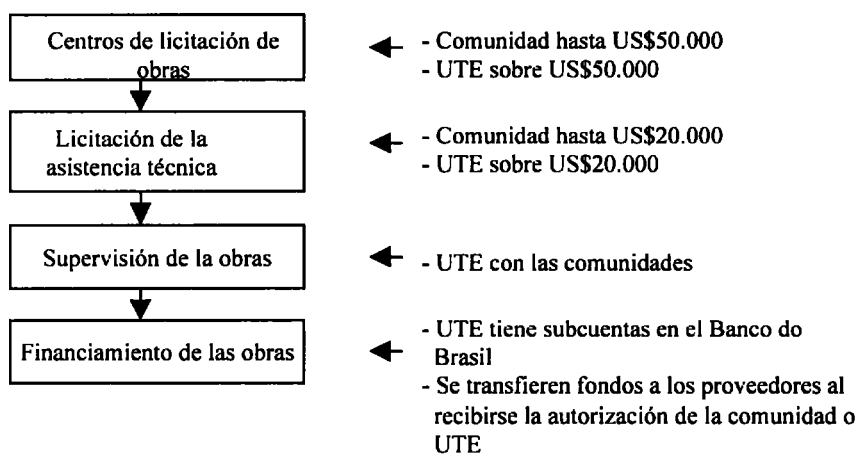
## GRÁFICO I

### PLAN DE EJECUCIÓN

#### PREPARACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN DE GRADUACIÓN



#### EJECUCIÓN DEL PLAN DE GRADUACIÓN



#### IV. ASPECTOS FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

##### A. El INCRA y el Ministerio

###### 1. Antecedentes generales

- 4.1 Desde que fuera fundado en 1970 para que llevara a cabo la integración del Nordeste y la región de la Amazonia del país por medio de la construcción de caminos y la colonización, el INCRA ha visto ampliada su misión e incrementado su presupuesto y su personal. En la actualidad, el INCRA tiene una fuerte presencia nacional y un amplio mandato, consistente en mejorar la distribución de la tierra, obteniendo terrenos y proporcionándolos a los pobres rurales, junto con servicios complementarios.
- 4.2 El cargo de Ministro Extraordinario de Política Fundiaria (MEPF) fue creado en 1996 con rango ministerial con los fines de dar mayor visibilidad a la reforma de la tenencia de la tierra, acelerar el traspaso de los predios y trabajar con instituciones donantes internacionales en la formulación de nuevas fórmulas para abordar la reforma. Estaba formado por el Ministro y el personal de apoyo, así como la unidad ejecutora del programa de reforma de la tenencia de la tierra y de mitigación de la pobreza del Banco Mundial (véase el capítulo I). El despacho del Ministro no contaba con recursos presupuestarios propios, pero dependía, en cambio, de una partida especial asignada en el presupuesto del INCRA. En diciembre de 1999 se creó un Ministerio de línea (Ministerio de Desarrollo Agrario - MDA) para sustituir al anterior. Este Ministerio tiene todas las atribuciones de un Ministerio normal, incluidos su personal y presupuesto. Además, los programas de agricultura familiar, que dependían del Ministerio de Agricultura, han sido transferidos al MDA. Si bien situar el programa propuesto en la oficina del Ministro le daría considerable visibilidad, el papel del INCRA en el programa es decisivo para su éxito (puesto que proporciona el personal y la contrapartida para el programa), de modo que se acordó que el Presidente del INCRA asumiría la responsabilidad del programa.

###### 2. Estructura orgánica del INCRA

- 4.3 De un personal integrado por 700 personas distribuidas en cuatro oficinas regionales en 1970, el INCRA ha crecido a más de 6.000 funcionarios <sup>15/</sup>, y el número de sus oficinas regionales ha crecido a 18. Las funciones de la unidad ejecutora del proyecto (UE) se analizan en el capítulo III. El proyecto de acuerdo entre

---

<sup>15/</sup> A comienzos de la década de 1990, el INCRA llegó a emplear a más de 10.000 funcionarios.

el INCRA y el Ministerio 16/ describe en detalle el papel del INCRA en el proyecto. Se especifica que la UE actuará en estrecha coordinación con la *Diretoria de Assentamento*, que es el departamento más grande del INCRA y cuyo presupuesto y personal comprenden todas sus oficinas regionales y casi la mitad de su personal.

B. Características de las organizaciones comunitarias

- 4.4 Todos los asentamientos que figuran en el programa de reforma de la tenencia de la tierra del INCRA corresponden a agrupaciones de agricultores oficialmente organizadas. Estas entidades representan a la comunidad en las negociaciones con el INCRA y todas participan en transacciones financieras en nombre de las comunidades. Sus funciones son muy variadas según el asentamiento y la región. En el norte, donde la labranza comunal de algunos predios es la norma, la organización frecuentemente comercializa la producción comunal y distribuye las ganancias. En el sur, donde los predios individuales son la norma, las organizaciones de agricultores a menudo costean la asistencia técnica y participan en la comercialización.

C. Aspectos financieros

1. Presupuesto del INCRA y contrapartida local

- 4.5 El presupuesto del INCRA ha tenido un promedio de más de US\$2.000 millones en los años previos a 1998 y debido a la prioridad otorgada a la actividad de reforma de la tenencia de la tierra, no ha sufrido los recortes de otras burocracias federales. Del presupuesto total del INCRA, su gasto anual más cuantioso ha correspondido al apoyo financiero prestado a los asentamientos. En 1998, por ejemplo, este costo representó cerca del 50% del presupuesto del INCRA. En 1999, el presupuesto del INCRA sufrió su primer recorte importante como resultado de la considerable devaluación del real y las posteriores medidas de control del gasto público. Para ese año, el presupuesto ascendió a alrededor de US\$1.300 millones, y el nivel autorizado para el año 2000 es aproximadamente el mismo. Para este año, se dispone de recursos adicionales para los asentamientos (crédito y extensión) proveniente del presupuesto del MDA.
- 4.6 La mayor parte de los fondos de contrapartida para este programa provendrán de un renglón distinto del presupuesto del INCRA para el proyecto. Para el año 2000 se han reservado US\$5 millones para el programa. Este monto es suficiente para cubrir las necesidades del resto del 2000. Para los años segundo y tercero del proyecto las necesidades de dichos fondos aumentan a US\$10 millones y luego a

---

16/ La firma de este acuerdo es condición previa para el primer desembolso (véase el párrafo 3.3).

US\$12 millones al año, menos del 1% del presupuesto del INCRA. En forma adicional, ya se han asignado fondos de contrapartida para el programa en el Plano Plurianual (PPA), recientemente presentado al Congreso, que comprende los años 2000 a 2003.

## 2. Presupuestos municipales

- 4.7 Para la muestra de proyectos, se examinaron los presupuestos municipales con el fin de asegurar la disponibilidad de recursos financieros que permitan mantener las obras que se hallan dentro de su jurisdicción. Puesto que las obras son pequeñas y los costos de mantenimiento proporcionalmente bajos, se juzgó que todos los municipios de la muestra tenían suficiente capacidad financiera.

## 3. Análisis financiero del plan de graduación

- 4.8 Todos los planes se someten a rigurosos análisis financieros para asegurar la sostenibilidad de las inversiones productivas. El análisis de flujo de fondos debe demostrar lo siguiente: i) un flujo de fondos positivo a partir del tercer año del programa; ii) ingresos suficientes para pagar la deuda por concepto de tierras y créditos anteriores de PROCERA/PRONAF-A, durante un período de 20 años a un 6% de interés, y iii) el equivalente en ingresos de dos (2) salarios mínimos (aproximadamente US\$153), además de los ingresos para el pago de la deuda por concepto de tierra. Los proyectos que no cumplan estos criterios no se consideran viables y no se financian. Dentro de la muestra, los ingresos generaron márgenes que van desde dos sueldos, en los casos de las comunidades más pobres en el norte, a casi seis sueldos, en las regiones más fértiles del sur. Ello representa un considerable aumento de los ingresos familiares, lo que sitúa a estas familias muy por encima del 86% de las familias de agricultores que ganan US\$112 al mes.

## V. FACTIBILIDAD DEL PROYECTO

### A. Factibilidad técnica

- 5.1 Para determinar la factibilidad técnica del programa, se analizó una muestra compuesta por 13 planes comunitarios de graduación. Esta muestra representa cerca del 10% de los costos de inversión.
- 5.2 Durante el desarrollo de estos planes, se aplicaron las siguientes características del programa: i) se ensayaron todos los aspectos del proyecto de manual de procedimiento con algunas modificaciones basadas en la experiencia (por ejemplo, el número mínimo de familias por asentamiento se estableció en 50; se fijó un nivel máximo de inversiones de US\$107.000 por inversión en infraestructura, y se autorizó la construcción de nuevos caminos de acceso interno); ii) se usaron criterios determinados para seleccionar las comunidades participantes; iii) se utilizó el método de DRP (véase el párrafo 5.5 más abajo) para asegurar la máxima participación en la selección de las inversiones para planes de graduación. (Se adoptó la decisión de combinar la actividad de aplicar la metodología de DRP con la preparación de los planes, en vez del concepto original de realizar ambos separadamente); iv) las inversiones en la muestra se sometieron a un riguroso examen y análisis económico, financiero, ambiental y agronómico (se hicieron cambios importantes en los aspectos agronómicos de muchos de los planes), y v) para la mayoría de las escuelas y postas de salud se utilizaron los diseños prototípicos formulados para la infraestructura del programa. Se determinó, sin embargo, que no se podían usar diseños uniformes para obras más complejas, de modo que se elaboraron diseños técnicos específicos.

### B. Factibilidad social

#### 1. Características del programa

- 5.3 La concepción del programa se basa en una estrategia concebida para acelerar el proceso de graduación de los asentamientos de la reforma mediante inversiones en infraestructura socioeconómica y asistencia técnica, a fin de garantizar la factibilidad económica y la estabilidad social de las familias en las comunidades. Se prevé que el programa tendrá un efecto social positivo en las condiciones de vida de estos asentamientos, gracias a la prestación de servicios sociales básicos como educación, salud, caminos y saneamiento, además de asistencia técnica y acceso al crédito.
- 5.4 La participación de los asentamientos en el programa es voluntaria. Sin embargo, los criterios de elegibilidad (cumplimiento de los requisitos) y selección se formularon con el fin de tener en cuenta la amplia brecha existente en el acceso a los servicios sociales en los asentamientos situados en diferentes regiones, estados y

municipios. Aunque las características experimentales del programa en esta etapa requieren que se tenga en cuenta una amplia variedad de situaciones, se dio prioridad a los asentamientos que carecen de acceso a la infraestructura básica y a servicios sociales y que, al mismo tiempo, presentan una combinación favorable de factores que contribuyen a su graduación.

- 5.5 La metodología de DRP, que se puso a prueba sobre el terreno, depende de la amplia participación de los beneficiarios y los interesados en la preparación de los planes de graduación, desde la etapa de diagnóstico hasta la definición de las inversiones. Este método hace hincapié en las entrevistas semiestructuradas a pequeños grupos de agricultores y otros protagonistas locales (como los representantes municipales) para identificar información de interés para el proyecto (utilizando preguntas que admiten más de una respuesta y estimulando el debate) y en última instancia identificar inversiones. Las técnicas específicas del método incluyen lo siguiente: i) diagramas de gastos e ingresos (entradas y salidas) para ayudar a los agricultores a comprender la necesidad de una mejor gestión de cada procedimiento agrícola; ii) observaciones sobre el terreno con los agricultores y expertos técnicos para evaluar el agroecosistema, el uso actual de la tierra, los problemas del medio ambiente, y sus posibilidades; iii) la elaboración de calendarios estacionales que permitan una representación gráfica del ciclo de necesidades laborales, con el objeto de identificar discrepancias en las demandas de recursos; iv) la preparación de un diagrama de rutina diaria que tenga en cuenta las diferencias estacionales en los volúmenes de trabajo con la participación de todos los miembros de la familia; v) la selección de prioridades mediante el análisis de todas las necesidades de la comunidad (incluida la ponderación de las alternativas); vi) el uso de diagramas Venn que se estructuran por medio de análisis de grupo con organizaciones que participan en las actividades diarias de la comunidad, con el fin de evaluar sus relaciones con la comunidad; vii) la evaluación de matrices para sopesar datos económicos que atañen a los cultivos, en comparación con las necesidades del mercado, y viii) representación gráfica de datos, con la comunidad, sobre la situación de la misma (con inclusión de problemas ambientales, uso de la tierra, recursos naturales, etc.).
- 5.6 Los beneficios directos de la aplicación de la técnica de DRP comprenden lo siguiente: i) el asentamiento considerado como una unidad social de planificación, un grupo con intereses comunes pero también diferenciado internamente; ii) el fomento de la capacidad del grupo de identificar y analizar independientemente los problemas y generar en forma colectiva soluciones a esos problemas, y iii) la incorporación de las perspectivas de todos los interesados: los colonos y sus familias, los equipos de asistencia técnica, los equipos estatales del INCRA, las ONG y otros grupos de interés en el proceso de planificación. Además, la participación activa y el compromiso de los gobiernos municipales establece un

ambiente adecuado para cambiar la percepción que se tiene de los asentamientos como enclaves federales, financiados por el INCRA, en los municipios, dando a los asentamientos un papel más activo como protagonistas legítimos en esos municipios. Otra característica positiva de la metodología de DRP es que, debido a que procura hacer participar activamente a toda la comunidad en la etapa de diagnóstico y planificación, su aplicación se traduce en un ambiente especialmente favorable para la participación de las mujeres y otros grupos que (por razones culturales o socioeconómicas) de otro modo posiblemente no serían considerados participantes legítimos en el proceso.

C. Factibilidad institucional

- 5.7 La creación de una unidad ejecutora nacional y de grupos técnicos especiales regionales tenía como objetivos lograr una rápida ejecución y pasar por encima de la burocracia del INCRA. La condicionalidad del préstamo exige que la UE y las UTE estén suficientemente dotados de personal para ejecutar el programa (véase el capítulo II). El ritmo de ejecución del programa da tiempo para preparar los planes para los años segundo y tercero.
- 5.8 La ejecución se facilitará en gran medida con la contratación de firmas de consultores para que preparen los planes de graduación que se pondrán en marcha a partir de los años segundo y tercero del programa. Los términos de referencia para estas firmas, que han sido examinados y aprobados por el Banco, incluyen todas las tareas relacionadas con la elaboración del plan, desde preparar el DRP hasta los diseños técnicos específicos y los análisis financieros y económicos. La celebración de un contrato con el IICA para la preparación de los 10 planes siguientes dará tiempo para licitar el contrato sin perder el ímpetu logrado en la preparación del proyecto. Con su experiencia en la preparación de los primeros 13 planes, la UE puede examinar críticamente los planes preparados por la firma y realizar la función de "control de la calidad."
- 5.9 Los asentamientos celebrarán contratos para las obras por valor de hasta US\$50.000 y para servicios por valor de hasta US\$20.000, y las UTE celebrarán contratos para las inversiones que sobrepasen esos límites. La experiencia obtenida con los 13 primeros proyectos demuestra que la mayor parte de la actividad queda dentro de los límites establecidos por las comunidades. La participación comunitaria asegurará que se haga un uso óptimo de los recursos (dado el tope por familia, será conveniente para las comunidades utilizar los recursos eficientemente). Las UTE podrán recurrir a los considerables conocimientos que tiene el INCRA en materia de adquisiciones a nivel de poblado para el caso de compras por un valor superior a los límites comunitarios.

D. Factibilidad ambiental

- 5.10 Si bien no se prevén repercusiones negativas importantes de esta operación en el medio ambiente o en el entorno social, los procedimientos ambientales preparados en colaboración con organismos estatales impedirán toda posibilidad de que surjan problemas. El programa se considera ambiental y socialmente factible, dada la fuerte participación de las comunidades en la selección de las inversiones y la intervención de las autoridades estatales responsables del medio ambiente en la supervisión de las obras del proyecto. El programa apoya activamente la participación pública en el proceso de examen y en la observación de las normas ambientales federales y estatales.
- 5.11 El Informe de medio ambiente e impacto social (ESIR) fue examinado y aprobado por el CESI (Comité de Medio Ambiente e Impacto Social) el 23 de octubre de 1998. El CESI recomendó que la reglamentación operativa y el ESIR abordaran específicamente la adopción de medidas preventivas para el desbroce de la tierra. Estas medidas se han incluido en el manual de procedimiento.

E. Factibilidad económica

- 5.12 Todas las inversiones incluidas en los proyectos fueron seleccionadas y jerarquizadas por los asentamientos usando el DRP. Estas inversiones contribuirán a la sostenibilidad económica y financiera de los beneficiarios. Para los fines del análisis socioeconómico, las inversiones se dividen en dos categorías, a saber: i) inversiones sociales no relacionadas con los aumentos de la productividad y del valor agregado a la producción, y ii) inversiones productivas necesarias para aumentar la productividad o agregar valor a la producción.

1. Inversiones sociales

- 5.13 Las inversiones sociales comprenden las escuelas, postas de salud, centros comunitarios, sistemas sencillos de agua y saneamiento, cuidado de los niños, y electricidad para uso doméstico. Para este tipo de inversión, se realizaron análisis de costo mínimo y de eficacia en función de los costos. Los indicadores de esto último se calcularon para cada tipo de trabajo sobre la base de una muestra de proyectos. Estos indicadores deben revisarse teniendo en cuenta el análisis de la ejecución de un conjunto mayor de proyectos. El reglamento operativo contiene indicadores y orientación para preparar estos análisis.
- 5.14 En el caso de los sistemas de agua que incluyen la construcción de una red de distribución doméstica, se llevó a cabo un análisis simplificado de costos-beneficios. Sólo dos planes de graduación contemplaban este tipo de inversiones: Ranchinho, que es viable (tasa económica de rentabilidad interna de 15,7%) y Bojuí, que no resultó viable con una tasa interna de rentabilidad inferior a 12%.

En este último caso, se halló una nueva solución simplificada (fuente).

## 2. Inversiones productivas

- 5.15 Las inversiones productivas incluyen, entre otras, sistemas menores de riego, silos, caminos rurales, puentes, rehabilitación de suelos, edificios para agroindustrias pequeñas y asistencia técnica. Para este tipo de inversiones, la evaluación incluyó lo siguiente: i) análisis de costo mínimo de todas las obras; ii) eficacia en función de los costos de las inversiones como silos, caminos rurales, puentes y edificios; iii) análisis de costos-beneficios de los planes de graduación teniendo en cuenta todos los costos que implica lograr el objetivo propuesto, independientemente de la fuente de financiamiento (mano de obra, equipos, compra de productos agroquímicos, etc.), y iv) evaluación de la sostenibilidad financiera de los beneficiarios.
- 5.16 El análisis de costos-beneficios se realizó utilizando el modelo de simulación de análisis de datos (DASI) creado por la FAO. En el análisis se compara la producción real de las comunidades teniendo en cuenta su actual sistema de producción (sin el proyecto), con los niveles de producción que se alcanzarán en la ejecución del proyecto (con el proyecto). La situación actual se define basándose en un estudio de las unidades típicas de producción de cada asentamiento. El cambio propuesto para mejorar el sistema productivo (con el proyecto) se analizó y se aceptó utilizando la metodología de DRP.
- 5.17 Los beneficios cuantificables derivados del proyecto serán los aumentos de la producción por cambios en la tecnología, mejoras en la calidad de la producción agrícola y en algunos casos valor agregado a través de la integración vertical (es decir, las agroindustrias).

### a. Análisis de costos-beneficios

- 5.18 Se realizó el análisis de costos-beneficios con respecto a los planes de graduación que se ejecutarán durante el primer año. Los flujos de fondos y los beneficios se ajustaron para eliminar las distorsiones existentes en el mercado. Las tasas de rentabilidad económica (TIRE) de los planes y el valor neto actualizado (VNA) se indican en el cuadro siguiente.

Cuadro IV

| Proyectos                   | TIRE (%) | VNA (US\$ 000) | Reducción en la producción según una TIRE igual a 12% |
|-----------------------------|----------|----------------|---|
| 1. Indaiá (MS)              | 22,8     | 9.585,1        | -23,2   |
| 2. Chopim (PR)              | 26,2     | 4.501,7        | -34,5   |
| 3. Santa Alice (RS)         | 26,3     | 824,6          | -30,8   |
| 4. Seival (RS)              | 28,4     | 669,4          | -35,6   |
| 5. Brinco de Ouro (RN)      | 28,7     | 606,8          | -35,5   |
| 6. Santa Maria (RN)         | 56,3     | 5.500,6        | -41,4   |
| 7. Buriti do Meio (MA)      | 24,3     | 265,4          | -27,2   |
| 8. Entrocamento (MA)        | 47,9     | 5.234,1        | -51,8   |
| 9. Clemente-Cajazeiras (MA) | 39,1     | 5.622,3        | -44,8   |
| 10. Ranchinho (MG)          | 27,4     | 1.780,4        | -18,5   |
| 11. Renascer (MG)           | 36,7     | 1.426,4        | -32,7   |
| 12. Bojuí (MT)              | 44,4     | 5.793,6        | -33,2   |
| 13. Martins I (MT)          | 16,8     | 291,0          | -11,5   |

MS = Mato Grosso do Sul  
MT = Mato Grosso  
MG = Minas Gerais  
PR = Paraná  
RN = Rio Grande do Norte  
RS = Rio Grande do Sul  
MA = Maranhão

#### b. Análisis de sensibilidad

5.19 Se llevó a cabo una evaluación para medir la viabilidad económica de los Planes de Consolidación de Asentamientos (PCA) variando los parámetros básicos adoptados en el análisis de costos-beneficios. Los análisis indican que, incluso con una reducción importante del valor incremental de la producción, la mayoría de los proyectos logran una TIRE superior al mínimo exigido por el Banco, que es de 12% (Ranchinho y Martins tienen la desviación más baja en la producción, con 11,5% y 18,5%, respectivamente). La inclusión de los costos de las inversiones sociales en el análisis de costos-beneficios no afecta a la viabilidad de los planes. Si se incluye el costo de la tierra en el análisis, sólo los proyectos de Seival y Santa Alicia, ambos en Rio Grande do Sul, tendrían una TIRE inferior a 12%. Los resultados de los análisis indican que la muestra representativa tiene una sólida justificación económica y el programa se considera económicamente viable.

#### F. Enfoque en los beneficiarios pobres

5.20 El proyecto reúne las características necesarias para ser calificado como inversión dirigida a aliviar la pobreza y de índole sectorial automática porque promoverá actividades que propician la producción agrícola en pequeña escala y el desarrollo de microempresas en los asentamientos beneficiarios. Además, los criterios de elegibilidad de los estados, municipalidades y asentamientos interesados en participar en el programa atribuyen prioridad a los estados cuya concentración de asentamientos supera

el promedio nacional y a las municipalidades cuya concentración de asentamientos supera el promedio estatal. Por otra parte, la definición de asentamientos beneficiarios se efectuó sobre la base de indicadores que ponen en evidencia la privación relativa de acceso a infraestructura y servicios sociales en comparación con otros asentamientos provistos de mejores recursos. Al proporcionar a estos asentamientos más desposeídos y a las familias sin tierra que allí viven la infraestructura, servicios sociales y apoyo técnico que necesitan para la autosuficiencia del asentamiento, se prevé que el proyecto contribuya a reducir significativamente los niveles de pobreza en dichos asentamientos, fomentando de esta manera los objetivos de una mayor igualdad social.

- 5.21 El proyecto cuenta con indicadores de desempeño específicos para medir la reducción de la pobreza y el aumento de igualdad social (Anexo II-1). Las inversiones beneficiarán aproximadamente a 12.500 familias en 75 asentamientos de reforma agraria que actualmente carecen de infraestructura básica (agua y alcantarillado) y de servicios sociales, así como de una asistencia técnica efectivamente productiva. El proyecto financiará planes de desarrollo definidos por la propia comunidad, a fin de poner los servicios mencionados a disposición de la colectividad, lo cual en último término conducirá a la emancipación y a la posibilidad de que los asentamientos beneficiarios de la reforma agraria se mantengan por sí mismos. También se prevé que el proyecto proporcione al INCRA una metodología eficiente en términos de costo y conceptos alternativos para acelerar el ritmo de la reforma agraria en el Brasil.

#### G. Riesgos

##### 1. Compromiso del INCRA con el programa

- 5.22 Sólo 48.000 asentamientos han logrado superar la condición de beneficiarios del INCRA. Si bien la graduación de tan pocos asentamientos refleja una falta de incentivos, especialmente en el programa de crédito, también refleja cierta resistencia del INCRA a estructurar un programa para facilitar la graduación de las comunidades. Una sólida voluntad política del gobierno de aumentar radicalmente el ritmo del programa de reforma de la tenencia de la tierra ejerce considerable presión sobre el INCRA para que cree dicho programa. La creación del MDA, en el que se incorporan los programas de agricultura familiar, ha permitido reunir a la administración de todos los programas que afectan a los asentamientos bajo un solo techo. Además, en el interior del Brasil existe un renovado sentido de que el gobierno no puede mantener un papel directo de administración para los asentamientos y que la intervención debe mantenerse al mínimo. Estos aspectos deben compensar la resistencia burocrática interna que se advierte en el INCRA.

PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN Y AUTOSUFICIENCIA DE  
ASENTAMIENTOS DE LA REFORMA AGRARIA (BR-0274)

MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA

| I – Objetivos  | Indicadores   | Medio de verificación   | Supuestos   |
|--|---|---|---|
| superior   |   |   |   |
| forma agraria acelerado, más eficiente.  | - A partir del sexto año de inicio de la ejecución, la metodología de consolidación y graduación de asentamientos de reforma agraria desarrollada por el Programa estará implantada en todo el país.  | Informes de la Dirección de Asentamiento del INCRA.   | Recursos financieros disponibles en suficiente para permitir la continuidad del programa de reforma agraria.  |
| del programa   |   |   |   |
| controlado e implantado, que los asentamientos resultantes de la reforma en el Brasil alcanzar su meta con relación al apoyo del | - Metodología ágil y transparente, comprobada y aprobada, de consolidación y graduación de los asentamientos.<br><br>- Mínimo de 12.500 familias asentadas con producción diversificada y aumento de renta familiar al menos a dos sueldos mínimos. | Informes de la Unidad Ejecutora del Programa.<br><br>Informes de evaluación de las repercusiones.<br><br>Informes de las instituciones privadas o públicas que prestan servicios a los asentamientos. | Convenio tripartito firmado por los asentamientos y el municipio.<br><br>Firmas consultoras contratadas para los Planes de Consolidación de Asentamientos (PCA).<br><br>Integración institucional con las autoridades llevada a cabo.<br><br>Participación efectiva de los asentamientos en la planificación y ejecución de las actividades previstas en los planes.<br><br>Acciones relacionadas con la emisión y registro de títulos de propiedad para los concluidos y ordenados por el INCRA en prioridad para fines de titulación de |

| Propósito                                    | Indicadores   | Medio de verificación   | Supuestos  |
|--|---|---|--|
| Asentados, económicamente independientes del | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Por lo menos 75 planes de consolidación de asentamientos de reforma agraria elaborados y ejecutados en siete estados.</li> <li>- Al menos 12.500 familias integradas económicamente a la agricultura familiar y socialmente al municipio e independientes del Programa de Reforma Agraria.</li> <li>- Renta mensual media por familia superior a dos sueldos mínimos a partir del cuarto año.</li> <li>- Producción y productividad agropecuaria ampliadas en un promedio de 20% en el año 1, de 30% en el año 2 y de 40% en el año 3, con la adopción de nuevas tecnologías.</li> <li>- Productos de mayor valor agregado incorporados al proceso productivo.</li> <li>- Organización y gestión funcionando en forma eficiente.</li> <li>- Capacitación impartida a un mínimo de 12.500 asentados para actividades productivas y sociales.</li> <li>- 90% de los sitios de los asentados accesibles durante todo el año.</li> <li>- 90% de las familias con acceso a energía.</li> <li>- 100% de las familias con acceso a agua potable.</li> <li>- 90% de las familias con formas adecuadas de eliminación de aguas servidas y basura.</li> <li>- 100% de los estudiantes de ciclo básico con asistencia adecuada.</li> <li>- Aumento de 30% del número de niños atendidos en guarderías.</li> <li>- 80% de residentes con acceso a atención médica y dental.</li> </ul> | <p>Informes emitidos por la UE.</p> <p>Informes emitidos por las UTE.</p> <p>Informes de evaluación del impacto del Programa.</p> <p>Informes de vigilancia y seguimiento del Programa y de las instituciones involucradas.</p> <p>Informes de las alcaldías sobre atención en servicios sociales básicos y mantenimiento de las obras financiadas por el Programa.</p> | <p>Tecnologías y especialistas disponibles para apoyo a las actividades de producción.</p> <p>Estudios de mercado y de factibilidad realizados.</p> <p>Sensibilización y capacitación impartida a los asentados en actividades de protección del medio ambiente.</p> <p>Estudios sobre efectos ambientales y medidas de atenuación propuestos en los planes aprobados por los órganos competentes.</p> <p>Apoyo y participación efectiva de instituciones dedicadas a la protección ambiental.</p> <p>Participación efectiva de las alcaldías.</p> <p>Recursos para crédito (PRONAF) por disposición en cantidades suficientes en ocasiones oportunas.</p> |

| II – Componentes | Indicadores | Medio de verificación | Supuestos |
|------------------|-------------|-----------------------|-----------|
|------------------|-------------|-----------------------|-----------|

## DE CONSOLIDACIÓN DE ASENTAMIENTOS

### ctura

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <p>ura física, social y económica renovada o ampliada y en to.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 380 km de vías de acceso mejoradas o construidas en los asentamientos</li> <li>- 100 km de redes de energía eléctrica construidas, renovadas o ampliadas.</li> <li>- sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano renovados o construidos en 75 asentamientos.</li> <li>- sistemas adecuados de eliminación de aguas servidas y basura construidos o renovados en 75 asentamientos.</li> <li>- 30 escuelas construidas, equipadas o ampliadas.</li> <li>- 10 guarderías infantiles construidas, equipadas o ampliadas.</li> <li>- 18 postas de salud construidas, equipadas o ampliadas.</li> <li>- 32 centros comunitarios construidos, renovados o ampliados.</li> <li>- 45 galpones para almacenar la producción o instalación de pequeñas agroindustrias construidas, renovadas o ampliadas.</li> <li>- 10 sistemas de captación y aducción de agua para pequeños sistemas de regadío.</li> <li>- 7.800 hectáreas de zonas reforestadas.</li> <li>- 18 asentamientos con obras de recuperación de suelos y protección ambiental.</li> <li>- mínimo de 20 asentamientos con obras de demarcación topográfica realizadas.</li> </ul> | <p>Informes de vigilancia y seguimiento del programa y de las instituciones involucradas.</p> <p>Informes sobre la fiscalización de obras, planillas de recepción de obras e informes de inspección.</p> | <p>Proyectos básicos elaborados.</p> <p>Participación efectiva de las alcaldes en la formación de asociaciones con sectores municipales para prestación efectiva de servicios públicos y complementación del mantenimiento de la infraestructura.</p> <p>Recursos de contrapartida liberados en cantidades suficientes y en ocasiones oportunas.</p> <p>Recursos para crédito (PRONAF) por disposición en cantidades suficientes en épocas oportunas.</p> |
|--|---|--|---|

#### técnica y capacitación

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| cnica y capacitación necesarios asentados hagan mejor uso de tecnologías y obras de puestas a su disposición. | <ul style="list-style-type: none"><li>- Contratación y mantenimiento de un mínimo de 75 equipos técnicos para la transferencia de tecnología agropecuaria.</li><li>- Contratación de especialistas para el apoyo a actividades productivas y socioambientales.</li><li>- Realización de un mínimo de 900 actividades de capacitación en los ámbitos de producción, procesamiento, comercialización, desarrollo empresarial y comunitario, y protección y gestión ambiental relacionadqs con los proyectos de inversiones previstos en los Planes.</li></ul> | <p>Informes de vigilancia y seguimiento del programa y de las instituciones involucradas.</p> <p>Informes semestrales de asistencia técnica.</p> | <p>Términos de referencia elaborados contratación de los equipos técnicos especialistas y capacitación.</p> <p>Disponibilidad en el mercado de té capacitados en las áreas requeridas PCA para contratación inmediata.</p> <p>Convenio con EMBRAPA celebrado ejecutado a satisfacción.</p> <p>Recursos para crédito (PRONAF) p disposición en cantidades suficiente épocas oportunas.</p> |
|---|---|--|---|

#### S Y EVALUACIONES

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| de estudios sobre el impacto del de estudios piloto sobre la de estudios, evaluación y e un nuevo programa de nal. | <ul style="list-style-type: none"><li>- Sistema de recopilación de datos e informaciones implantado en el primer año de ejecución e informe sobre los efectos del programa elaborado.</li><li>- Estudios realizados sobre un mínimo de seis asentamientos de la Amazonia.</li><li>- Estudios realizados y planes de consolidación de asentamientos elaborados para formular un nuevo programa de alcance nacional.</li></ul> | <p>Informes de evaluación de los estudios realizados y emitidos por la UE.</p> <p>Informes elaborados.</p> | <p>Términos de referencia de los estudios elaborados.</p> <p>Recursos de contrapartida liberados cantidades suficientes y en ocasiones oportunas.</p> |
|--|--|--|---|

**PLAN DE LICITACIÓN (BR-0274)**

| PARTIDA                        | LOTES | FINANCIAMIENTO |       | MÉTODO                           | COSTO<br>(millones de US\$) | PUBLICACIÓN (     |
|--------------------------------|-------|----------------|-------|----------------------------------|-----------------------------|-------------------|
|                                |       | BID            | LOCAL |                                  |                             |                   |
| ura para los asentamientos     | 300   | 67%            | 33%   | Licitación pública               | 43,1                        | Durante todo el p |
| técnica para los asentamientos | 300   | 76%            | 24%   | Licitación pública               | 21,5                        | Durante todo el p |
| ore las repercusiones del      | 1     | 50%            | 50%   | Licitación pública internacional | 1,0                         | 2001              |
| eparativos                     | 3     | 50%            | 50%   | Licitación pública internacional | 2,0                         | 2002              |
| loto Amazonia                  | 1     | 50%            | 50%   | Licitación pública internacional | 0,7                         | 2001              |
| n de planes de graduación      | 3-6   | 59%            | 41%   | Licitación pública internacional | 4,6                         | 03/2003           |

PROYECTO DE RESOLUCION

BRASIL. PRESTAMO /OC-BR A LA REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL  
PROGRAMA DE CONSOLIDACION Y AUTOSUFICIENCIA PARA ASENTAMIENTOS  
DE REFORMA AGRARIA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Federativa de Brasil, como prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Consolidación y Autosuficiencia para Asentamientos de Reforma Agraria. Dicho financiamiento será por una suma de hasta el equivalente de US\$51.000.000, en reales, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.